



PROCUREMOS
la paz

TERCER INFORME AL CONGRESO

Sobre el estado de avance de la
implementación del Acuerdo de Paz

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Agosto de 2021



República de Colombia

Procuraduría
General de la Nación

Margarita Cabello Blanco

Procuradora General de la Nación

Antonio Emiro Thomas Arias

Viceprocurador General de la Nación

Diana María Cadena Lozano

Directora del Informe

Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

Carlos Andrés Guzmán

Procurador Delegado para Asuntos Étnicos

Jairo Acosta Aristizábal

Procurador Delegado con funciones de Coordinación de
Intervención ante la Jurisdicción Especial para la Paz

Germán Daniel Robles Espinosa

Procurador Delegado para la Restitución de Tierras



La Procuraduría General de la Nación agradece a:

Olga Lucía Patín Cure

Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

Javier Augusto Sarmiento Olarte

Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos.

Viviana Mercedes de Jesús Mora Verbel

Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la infancia, la adolescencia, la familia y las mujeres.

Rosa Elvira Gómez Lugo

Procuradora Delegada para la Defensa del Patrimonio Público, la Transparencia y la Integridad.

Jesús Alejandro Gutiérrez Casas

Procurador Delegado para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública.

María Eugenia Cárdenas Giraldo

Procurador Delegado del Ministerio Público para Asuntos Penales.

Fanny Contreras Espinosa

Procurador Delegado para las Entidades Territoriales y el Diálogo Social.

Julian García Wren

Jefe Oficina de Prensa de la Procuraduría General de la Nación

Tabla de Contenido

Prólogo	19
Introducción	23
Punto 1: Reforma Rural Integral	31
Acceso a la Tierra y Uso del Suelo	38
Conclusiones y Recomendaciones	103
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial	112
Conclusiones y Recomendaciones	164
Planes Nacionales Sectoriales	180
Conclusiones y Recomendaciones	246
Punto 2: Participación Política	258
Garantías para el ejercicio de la política	262
Mecanismos democráticos de participación ciudadana	265
Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local	277
Conclusiones y Recomendaciones	284
Punto 3: Fin del Conflicto	288
Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil	293
Conclusiones y Recomendaciones	347
Garantías de Seguridad	356
Conclusiones y Recomendaciones	389
Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	400
Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	406
Conclusiones y Recomendaciones	454
Programas de prevención del consumo y salud pública	465
Conclusiones y Recomendaciones	473
Solución al fenómeno de producción y comercialización	476

Conclusiones y Recomendaciones	484
Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; y Compromiso sobre Derechos Humanos	488
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición	492
Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	492
Conclusiones y Recomendaciones	514
Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	518
Conclusiones y Recomendaciones	539
Jurisdicción Especial para la Paz	543
Conclusiones y recomendaciones	579
Medidas de Reparación Integral	583
Conclusiones y Recomendaciones	619
Principio de Integralidad del SIVJRNR	629
Conclusiones y Recomendaciones	637
Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos	641
Conclusiones y Recomendaciones	649
Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación Implementación física del Acuerdo de Paz	651
Conclusiones y Recomendaciones	676
Recursos financieros para la implementación del Acuerdo de Paz	681
Conclusiones y Recomendaciones	730
Capítulo Étnico	741
Reforma Rural integral	751
Conclusiones y recomendaciones	788
Participación Política	796

Índice de Gráficas

Conclusiones y recomendaciones	804
Fin del Conflicto	806
Conclusiones y recomendaciones	816
Solución al Problema de Drogas Ilícitas	818
Conclusiones y recomendaciones	828
Acuerdo Sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	830
Conclusiones y recomendaciones	841
Implementación, refrendación y verificación	844
Conclusiones y recomendaciones	849
Referencias	852
Anexos	860
Anexo 1. Balance de Indicadores PMI	861
Anexo 2. Relación con los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz con los objetivos de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	862
Gráfica 1. Número de obras de intervención rápida por subregión	141
Gráfica 2. Número de Obras por Impuestos por subregión PDET, 2018, 2019 y 2020	148
Gráfica 3 Avances en los componentes del PAI familiar. Marzo 2020- Marzo 2021	428
Gráfica 4. Familias con recursos comprometidos y entregados para proyectos de ciclo corto y largo (Marzo 2021)	433
Gráfica 5. Ciclo de la política pública y compromisos sobre la implementación, verificación y refrendación	653
Gráfica 6. Monto de proyectos aprobados en el OCAD PAZ y monto de proyectos con vigencias futuras de ejecución, 2017-2020	685

Índice de tablas

Gráfica 7. Montos aprobados OCAD PAZ 2017-2020 y vigencias futuras de recursos	686
Gráfica 8. Vigencias futuras de ejecución por sector, 2020	687
Gráfica 9. Vigencias futuras de recursos por sector, 2020	689
Gráfica 10. Estado de la contratación de los proyectos con vigencias futuras, 2019	691
Gráfica 11. Estado de los proyectos con vigencias futuras, 2020	692
Gráfica 12. Modalidad de contratación de los proyectos con vigencias futuras	693
Gráfica 13. Comparación MFMP 2017, PPI Paz 2018-2022 y PGN Paz 2020	698
Gráfica 14. Focalización 2020 y 2021 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por rubro	701
Gráfica 15. Comparación ejecución PGN total y PGN Paz, 2020	719
Gráfica 16. Ejecución del PGN Paz por Punto del Acuerdo de Paz, 2020	720
Gráfica 17. Departamentos con mayor número de solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicos	762
Gráfica 18. Familias de comunidades étnicas protegidas con medidas cautelares dictadas por jueces especializados en restitución de tierras por municipio	766
Tabla 1. Estado del Fondo de Tierras por Subregión PDET	45
Tabla 2 Hectáreas entregadas con cargo al Fondo de Tierras	46

Tabla 3. Adjudicación y formalización en el marco del Acuerdo de Paz	60
Tabla 4. Especificaciones de la Línea Especial de Crédito para la compra de tierra	68
Tabla 5. Diferencias en la codificación de la división político-administrativa	120
Tabla 6. Ejemplo diferencias entre los códigos de las iniciativas veredales y, municipales y subregionales	121
Tabla 7. Iniciativas con una ruta de implementación activada por subregión PDET	131
Tabla 8. Iniciativas con una ruta de implementación activada por pilar PDET	134
Tabla 9. Iniciativas con marcación de género con una ruta de implementación activada por subregión PDET	136
Tabla 10. Iniciativas con marcación de género con una ruta de implementación activada por pilar PDET	137
Tabla 11. Obras PDET Fase 3 por subregión y estado	143
Tabla 12. Principales resultados de la Hoja de Ruta Única en las subregiones Catatumbo, Sur de Córdoba, Sur de Bolívar	155
Tabla 13. Estado de los Planes Nacionales Sectoriales	183
Tabla 14. Indicadores, metas y avances del PNER	186
Tabla 15. Presupuesto e inversiones del PNER	188
Tabla 16. Indicadores, metas y avances del PNVIR	192
Tabla 17. Presupuesto e Inversiones del PNVIR	195
Tabla 18. Indicadores, metas y avances del PNCR	198
Tabla 19. Presupuesto e Inversiones del PNCR	200
Tabla 20. Indicadores, metas y avances del PNRD	204
Tabla 21. Presupuesto e inversiones del PNRD	208
Tabla 22. Indicadores, metas y avances del PLANFES	212
Tabla 23. Presupuesto e inversiones del PLANFES	214
Tabla 24. Indicadores, metas y avances del PNGI-ECFC	218

Tabla 25. Presupuesto e inversiones del PNGI-ECFC	222
Tabla 26. Indicadores, metas y avances del PNAPSB	226
Tabla 27. Presupuesto e inversiones del PNAPSB	228
Tabla 28. Indicadores, metas y avances del PNPC	232
Tabla 29. Presupuesto e Inversiones del PNPC	234
Tabla 30. Indicadores, metas y avances del PPPS	238
Tabla 31. Presupuesto e inversiones del PPPS	240
Tabla 32. Declaratorias políticas a nivel territorial	264
Tabla 33. Acciones operador públicos regionales	271
Tabla 34. Distribución recursos partido FARC (ahora partido Comunes)	296
Tabla 35. Balance del proceso de acreditación	299
Tabla 36. Programas de educación para PPR	316
Tabla 37. Compras pendientes de predios privados	338
Tabla 38. Sesiones de la CNGS (abril 2020 – marzo 2021)	360
Tabla 39. Hechos victimizantes en contra de reincorporados de las FARC-EP y sus familiares.	366
Tabla 40. Número de casos según la etapa procesal	366
Tabla 41. Resoluciones y circulares expedidas por la DSCI, 2020 a marzo 2021	408
Tabla 42. Sesiones de las instancias de participación del PNIS realizadas, 2020-marzo 2021	411
Tabla 43. Estado de las familias vinculadas al PNIS	421
Tabla 44. Causales de suspensiones del PNIS, con corte a marzo 2021	423
Tabla 45. Causales de retiro de las familias vinculadas al PNIS, con corte a marzo 2021	425
Tabla 46. Iniciativas PATR con marcación PISDA	443
Tabla 47. Nuevos modelos de sustitución de cultivos de uso ilícito, distintos al PNIS.	449

Tabla 48 Estado de intervención de operaciones de desminado humanitario en municipios PNIS	452
Tabla 49 Entrevistas individuales y colectivas realizadas por la CEV desde el inicio de su mandato	497
Tabla 50. Balance de la participación de los comparecientes en la ruta de esclarecimiento con corte al 31 de marzo de 2021	500
Tabla 51. Encuentros por la Verdad	505
Tabla 52. Planes Regionales de Búsqueda formulados	530
Tabla 53. Acciones humanitarias adelantadas en el marco de Planes Regionales de Búsqueda	531
Tabla 54. Aportes de información de actores que participaron en el conflicto a la UBPD (abril 2020- marzo 2021)	533
Tabla 55 Departamentos con mayor número de víctimas entre los años 2002-2008	557
Tabla 56. Número de víctimas acreditadas por macrocaso	571
Tabla 57: Número de jornadas y participantes (abril 2020-marzo 2021)	573
Tabla 58 Sujetos colectivos en la ruta del Programa de Reparación Colectiva por fase.	587
Tabla 59. Iniciativas por pilar que coinciden con acciones en los PIRC	588
Tabla 60. Acciones para el fortalecimiento de Planes Nacionales	592
Tabla 61. Distribución por pilar de las iniciativas PDET que se relacionan con acciones de planes de retorno y reubicación	602
Tabla 62. Número de fichas técnicas de indicadores del PMI sin ingresar a SIPO, según entidad.	659
Tabla 63. Vigencias futuras de ejecución por ubicación geográfica, 2020	688

Tabla 64. Relación proyectos con vigencias futuras de recursos y subregión PDET	690
Tabla 65. Participación de los puntos del Acuerdo de Paz en el MFMP 2017 y PGN 2020	699
Tabla 66. Focalización 2020 y 2021 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por punto del Acuerdo de Paz	702
Tabla 67. Focalización del rubro de inversión 2020 y 2021 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por punto del Acuerdo de Paz	704
Tabla 68. Focalización del rubro de inversión 2020 y 2021 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por entidad	705
Tabla 69. Proyectos de inversión PGN que disminuyeron su focalización en el trazador Construcción de Paz 2020-2021	708
Tabla 70. Proyectos de inversión PGN que representan el 80% del total de recursos programados para la Paz en 2020	710
Tabla 71. Proyectos de inversión PGN que representan el 80% del total de recursos programados para la Paz en 2021	712
Tabla 72. Focalización del rubro de funcionamiento en el trazador "Construcción de Paz" PGN por punto del Acuerdo de Paz, 2020 y 2021	714
Tabla 73. Focalización del rubro de funcionamiento 2020 y 2021 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por entidad	716
Tabla 74. Focalización en fondos en el trazador "Construcción de Paz" PGN por entidad, 2020 y 2021	717

Tabla 75. Ejecución presupuestal PGN Paz 2020, por sectores	724
Tabla 76. Entidades con ejecución de recursos PGN Paz inferior o igual al 70%, 2020	726
Tabla 77. Distribución de recursos de la Bolsa Paz por entidad, 2020	727
Tabla 78. Recursos distribuidos de la Bolsa Paz por parte del MinHacienda, frente a recursos marcados en trazador Paz del SUIFP, 2020	728
Tabla 79. Procesos de constitución, ampliación de resguardo y protección de territorios ancestrales culminados mediante acto administrativo emitido con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz.	757
Tabla 80. Procesos de titulación colectiva de territorios de comunidades negras culminados mediante acto administrativo emitido con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz.	757
Tabla 81. Sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos en las que se ha ordenado la formulación y/o implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva.	770
Tabla 82. Modelo Alternativo con Enfoque Étnico Línea de Tiempo	826
Tabla 83. Ruta de Reparación Colectiva	833
Tabla 84. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNER	862
Tabla 85. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNVIR	865
Tabla 86. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNCR	864

Índice de mapas

Tabla 87. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNRD	865
Tabla 88. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PLANFES	866
Tabla 89. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNGI-ECFC	868
Tabla 90. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNAPSB	870
Tabla 91. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNCR	871
Tabla 92. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PPPS	873
Mapa 1. Zonas de intervención Micro zonas, zonas focalizadas de comunidades de pueblos indígenas y consejos de comunidades negras con municipios PDET	83
Mapa 2. Veredas con presencia de lotes con erradicación manual forzada y lotes con beneficiarios activos del PNIS (2016-2020)	414
Mapa 3. Veredas con acuerdos colectivos sin individualizar con presencia de erradicación manual forzada (2016-2020)	416
Mapa 4. Municipios con solicitud de restitución de derechos territoriales étnicos.	761

Siglas y acrónimos

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

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

- **MPEV:** Mesas de Participación Efectiva de Víctimas
- **MinAgricultura:** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- **MinAmbiente:** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- **MGA:** Metodología General Ajustada
- **MinCIT:** Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- **MinCultura:** Ministerio de Cultura
- **MinDefensa:** Ministerio de Defensa
- **MinEducación:** Ministerio de Educación Nacional
- **MinHacienda:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- **MinInterior:** Ministerio del Interior
- **MinJusticia:** Ministerio de Justicia y el Derecho
- **MinMinas:** Ministerio de Minas y Energía
- **MinSalud:** Ministerio de Salud y Protección Social
- **MinTic:** Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- **MinTrabajo:** Ministerio de Trabajo
- **MinTransporte:** Ministerio de Transporte
- **MinVivienda:** Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
- **MOE:** Misión de Observación Electoral
- **MUSE:** Municiones sin explotar
- **NARP:** Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras
- **OACP:** Oficina del Alto Comisionado para la Paz
- **OACNUDH:** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- **OCAD:** Órganos Colegiados de Administración y Decisión
- **ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible
- **OEI:** Organización de Estados Iberoamericanos
- **ORIP:** Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos
- **OSPR:** Ordenamiento social de la propiedad rural
- **OSIGD:** Orientaciones sexuales e identidades de género diversas.
- **PNCR:** Plan Nacional de Conectividad Rural
- **PAT:** Planes de Acción Territorial
- **PATR:** Planes de Acción para la Transformación Regional
- **PDET:** Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
- **PGN:** Presupuesto General de la Nación
- **Pidar:** Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural
- **PDT:** Planes de Desarrollo Territorial
- **PIC:** Pequeñas Infraestructuras Comunitarias
- **PINE:** Proyectos de Interés Nacional Estratégico del Plan de Desarrollo
- **PIRC:** Planes Integrales de Reparación Colectiva
- **PISDA:** Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
- **PLANEDH:** Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos
- **PMA:** Planes de Manejo Ambiental
- **PMI:** Plan Marco de Implementación
- **PNADH:** Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos
- **PND:** Plan Nacional de Desarrollo
- **PNIS:** Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
- **PNN:** Parques Nacionales Naturales

- **PNRSE:** Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica
- **PNSR:** Plan Nacional de Salud Rural
- **POGO:** Planes Operativos de Gestión de Oferta
- **POSPR:** Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
- **POT:** Planes de Ordenamiento Territorial
- **PPI:** Plan Plurianual de Inversiones
- **PPR:** Personas en proceso de reincorporación.
- **Presidencia:** Presidencia de la República
- **Procuraduría:** Procuraduría General de la Nación
- **PRR:** Programa de Retorno y Reubicación
- **PSA:** Pago por servicios ambientales
- **PU:** Procedimiento único de acceso y formalización de tierras
- **PZA:** Plan de zonificación ambiental
- **Registraduría:** Registraduría Nacional del Estado Civil
- **RESO:** Registro de Sujetos de Ordenamiento
- **RIAV:** Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas
- **RNR:** Registro Nacional de Reincorporación
- **RIR:** Registro de Inmuebles Rurales
- **RRI:** Reforma Rural Integral
- **RTVC:** Radio Televisión Nacional de Colombia
- **RUV:** Registro Único de Víctimas
- **SA:** Sección de Apelación
- **SAE:** Sociedad de Activos Especiales
- **SAI:** Sala de Amnistía e Indulto
- **SAR:** Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad
- **SDSJ:** Sala de Definición de Situaciones Jurídicas
- **SERVR:** Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad
- **SGICM:** Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito
- **SGP:** Sistema General de Participaciones
- **SGR:** Sistema General de Regalías
- **SIAT:** Subsidio Integral de Acceso a Tierra
- **SIEE:** Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia
- **SIIF:** Sistema Integrado de Información Financiera
- **SIIPO:** Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
- **Sinergia:** Sistema nacional de evaluación de gestión y resultados.
- **SNIA:** Consejo Superior del Sistema Nacional de Información Agropecuaria
- **SNIDH:** Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos
- **SINA:** Sistema Nacional Ambiental
- **SINAP:** Sistema Nacional de Áreas Protegidas
- **SIRCAP:** Sistema de Rendición de Cuentas para la implementación del Acuerdo de Paz
- **SISEP:** Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
- **SIVJRNRR:** Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
- **SNARIV:** Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- **SNGT:** Sistema Nacional de Gestión de Tierras
- **SNIA:** Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria
- **SNR:** Superintendencia de Notariado y Registro
- **SPA:** Sustancias Psico Activas

- **SPNN:** Sistema de Parques Nacionales Naturales
- **SRC:** Sujetos de reparación colectiva
- **SRVR:** Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad
- **SUIFP:** Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas
- **TOAR:** Trabajos, Obras y Actividades con contenido reparador-restaurador
- **UAF:** Unidad Agrícola Familiar
- **UAEOS:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
- **UARIV:** Unidad para la Reparación de las Víctimas Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- **UIA:** Unidad de Investigación y Acusación
- **UNGRD:** Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres
- **UBPD:** Unidad de Búsqueda Unidad de Personas dadas por Desaparecidas
- **UNP:** Unidad Nacional de Protección
- **UPME:** Unidad de Planeación Minero Energética
- **UPRA:** Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios
- **URIEL:** Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral
- **URT:** Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
- **UTR:** Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización
- **ZEII:** Zonas Estratégicas de Intervención Integral
- **ZOMAC:** Zonas más afectados por el Conflicto Armado
- **ZRC:** Zonas de Reserva Campesina
- **ZRF:** Zonas de Reserva

Prólogo

La Procuraduría General de la Nación es una institución de más de 190 años que fue reafirmada por la Constitución Política de 1991 como un órgano autónomo e independiente, encargado de proteger y defender los derechos humanos de todos los ciudadanos, salvaguardar el interés general y, sobre todo, vigilar constantemente las labores que a diario ejercen todos los servidores públicos del país. La magnitud de estas responsabilidades conlleva -necesariamente- a que la Procuraduría desempeñe un papel fundamental en el proceso de construcción de paz en el que actualmente nos encontramos.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado en 2016 entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, tiene el objetivo de poner fin a una historia de violencia de más de 50 años. Además, definió una serie de compromisos para mantener la paz; por ello, la implementación de lo acordado se convirtió en el camino a seguir para tratar de contener la guerra, y enaltecer la paz y la justicia.

Por eso, el seguimiento a esos compromisos es de vital importancia de tal forma que logremos llevar a buen término las acciones planteadas en 2016 y sostener la aspiración pacífica de la sociedad colombiana. Dada la importancia de la Procuraduría, su vínculo con la historia republicana del país y las importantes responsabilidades encargadas por la Constitución de 1991, a través del artículo transitorio 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, se le asignó la labor de presentar, al inicio de cada legislatura del Congreso de la República, un informe del avance en la implementación del acuerdo de paz. Este informe debe abordar detalladamente la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Es con ocasión de dicha labor que hoy presentamos este Tercer Informe con corte a marzo de 2021. En el documento se analiza de manera exhaustiva e integral cada uno de los puntos del Acuerdo de paz y se profundiza en los avances alcanzados en las salvaguardas y compromisos del Capítulo Étnico. Además, se incorpora un enfoque de género adecuado y se realiza un análisis completo de cada uno de los 508 indicadores del Plan Marco de Implementación aprobado a través del documento Conpes 3932 de 2018 -a cargo de 53 entidades nacionales-, y de las metas y recursos destinados para la paz en el referido Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo vigente. Con base en el análisis presentado, la Procuraduría General de la Nación propone más de 320 recomendaciones dirigidas a las instituciones públicas competentes. Dichas recomendaciones continuarán siendo objeto de seguimiento constante por parte de este órgano de control, de conformidad con las funciones constitucionales y legales que le han sido atribuidas.

Para cumplir con lo expuesto, debemos indicar que se consultaron los sistemas de información oficiales. Adicionalmente, se acudió a reportes enviados por distintas entidades a la Procuraduría, e informes elaborados por la ciudadanía y por organizaciones nacionales e internacionales, tales como la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, el Instituto Kroc, la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), la Instancia Especial de Mujeres para el enfoque de Género en la Paz, entre muchas otras. Estas organizaciones vienen contribuyendo de forma permanente con importantes labores de veeduría, monitoreo y verificación de la implementación.

Con el seguimiento estricto a cada una de las recomendaciones que presentamos en este Informe, la Procuraduría General de la Nación demuestra que sigue asumiendo un compromiso activo y determinante en el cumplimiento del acuerdo de paz, en especial con relación a la materialización de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la no repetición. Somos conscientes de que la construcción de paz es uno de los retos más complejos que enfrentamos como sociedad. Por eso, continuaremos defendiendo la vida y la integridad de líderes y lideresas sociales, defensoras y defensores de derechos humanos, personas en procesos de reincorporación, beneficiarios de programas de sustitución de cultivos ilícitos y a toda la población en general, prestando especial atención a aquellos que habitan en los territorios rurales históricamente más afectados por la violencia.

Desde nuestras funciones, tampoco descuidaremos la lucha contra la corrupción en todas sus formas y niveles, y las estructuras criminales que tanto han afectado a la sociedad colombiana; todos aquellos actores que no permitan instaurar la paz por completo en nuestro territorio se encontrarán con una Procuraduría implacable. Igualmente, seguiremos trabajando por los derechos de las mujeres y de los pueblos étnicos -quienes han sufrido especiales afectaciones debido al conflicto armado y a la violencia-, promoviendo políticas, programas y proyectos orientados a la reducción de brechas sociales y económicas, la inequidad y la discriminación, algunas de las cuales ya hemos empezado a desarrollar en lo que va del año.

La Procuraduría General de la Nación quiere acercar la institucionalidad a la población en cada paso que da, reconoce los avances y aciertos del Estado colombiano en la implementación del acuerdo de paz; así mismo, resalta que dispone de los mecanismos disciplinarios necesarios para corregir las inconsistencias que puedan presentarse, sancionando

con contundencia a los responsables. La paz es un derecho fundamental, un deber y un valor dispuesto en el ordenamiento nacional e internacional de los Derechos Humanos, y es responsabilidad de esta entidad velar por ella como fundamento de una convivencia pacífica, equitativa y participativa que nos acercará cada vez más a un futuro mejor.

Margarita Cabello Blanco
Procuradora General de la Nación

Introducción

Con el firme compromiso de velar por los derechos a la vida, a la integridad, a la participación política y ciudadana, y al acceso digno, oportuno y equitativo a los derechos económicos, sociales y culturales, en especial de aquellas personas más afectadas por el conflicto armado, la Procuraduría General de la Nación (en adelante, la Procuraduría) presenta ante el Congreso de la República el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021.

El informe da continuidad a los análisis del Segundo Informe al Congreso, cuando se enviaron a las entidades nacionales más de 250 recomendaciones que son objeto de seguimiento por parte de la Procuraduría en cumplimiento de su función preventiva. De estas, 199 (77,1%) fueron acogidas total o parcialmente, con el compromiso de ser materializadas a través de acciones concretas; dos fueron modificadas (0,8%), 38 no fueron acogidas (14,7%) y, para las 19 restantes (7,4%), no se contó con respuestas a pesar de la reiterada insistencia de la entidad.

A partir del análisis realizado en el Tercer Informe, la Procuraduría reconoce importantes avances y retos en la implementación de cada uno de los puntos acordados. En términos generales, preocupa que después de casi cinco años de implementación del Acuerdo de Paz, los diferentes instrumentos técnicos, programas y planes de la Reforma Rural Integral (RRI), diseñados para generar las transformaciones que darán sostenibilidad a la paz, aún no hayan logrado articularse para dar los resultados esperados por la comunidad.

Si bien la pobreza extrema rural disminuyó en 9,9% entre 2019 y 2020, en el contexto de la pandemia causada por el COVID-19, al pasar de 18,8% a 17,6%; aún hay una importante brecha frente a la meta planteada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, y frente a la meta de erradicación a 2031 del Acuerdo de Paz. Aunque los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) tienen 7.282 iniciativas con ruta de implementación activada, de un total de 32.808 (22,2%), aún no existe un sistema de información público que permita evidenciar los avances de esa ruta, el estado actual de cada una de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), sus resultados y los montos invertidos a partir de todas las fuentes de financiación. Además, no se identifica que los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) de la RRI se estén incorporando a las políticas de reactivación económica asociadas a la pandemia, ni la manera en que estos se están integrando de manera explícita en la gestión de oferta y a través de acciones para la implementación de iniciativas de los PDET.

Es necesario reiterar que la transformación de las condiciones sociales, económicas y de seguridad en las regiones más afectadas por el conflicto armado, las economías ilegales, la debilidad institucional y la pobreza, en el corto plazo, es una condición para la sostenibilidad de los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito, la reincorporación y la reparación integral a las víctimas.

Señalado lo anterior, la Procuraduría reconoce los avances en la compra de nueve predios por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), para la consolidación de siete Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR), aunque estos aún se encuentran en proceso administrativo de titulación, y resalta los desarrollos normativos para el acceso a vivienda. De la misma forma, hace un llamado para que la expedición de más de 17 resoluciones para organizar los procedimientos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS), se traduzca, en el corto plazo, en la ejecución de proyectos productivos sostenibles para beneficiarios, en la provisión de bienes y servicios en los territorios con alta densidad de cultivos de coca, y en transformaciones que privilegien el carácter territorial de la sustitución. Según la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), a marzo de 2021, 6.777 familias (8% del total) tenían recursos comprometidos para proyectos de ciclo corto y 4.776 (6%) habían recibido efectivamente los insumos y materiales de dicho componente; 1.792 familias (2%) contaban con esta destinación para proyectos de ciclo largo y solo 726 (0,8%) familias habían finalizado estos últimos proyectos.

La Procuraduría también pudo identificar que las comunidades rurales y víctimas, que se encuentran en el centro del Acuerdo de Paz, continúan percibiendo una desconexión con la implementación, especialmente de las mesas interinstitucionales de impulso al PDET que, si bien cuentan con actores institucionales nacionales y territoriales, no involucran a dichas comunidades. Además, en materia de sustitución, se reitera la necesidad de vincular en su ejecución a las entidades territoriales y del sector agricultura, además de generar metodologías que permitan la participación incidente de beneficiarios, especialmente en la formulación y ejecución de proyectos, e instancias de participación. En materia de reincorporación, se hace énfasis en la necesidad de conformar el Sistema Nacional de Reincorporación, cuyo compromiso se deriva del Conpes 3931 de 2018, y de fortalecer los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR) y las mesas de reincorporación como articuladores de actores y oferta.

De igual forma, la Procuraduría reconoce los autos de imputación por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en los casos 01, sobre “Toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad” y 03, sobre “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por parte del Estado”². También evidencia avances en los Planes Regionales de Búsqueda de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). No obstante, señala la importancia de desarrollar un plan de acción concreto para la difusión del Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y el seguimiento a sus recomendaciones. Sumado a esto, evidencia la necesidad de contar con un Sistema Integral mucho más articulado en el despliegue de sus objetivos, y su coordinación con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) en aras de garantizar la reparación integral de las víctimas.

Frente al enfoque de género, se reconoce el ejercicio de seguimiento por parte de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, así como el de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), a los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación (PMI). Ahora bien, se subraya la importancia de la transversalización del enfoque en la implementación de todos los indicadores, y se hace un llamado a garantizar su cumplimiento y su respectivo seguimiento, de acuerdo a lo dispuesto en el Acuerdo de Paz.

Con preocupación, la Procuraduría señala que el agravamiento de la seguridad en el país continúa siendo uno de los mayores retos y obstáculos para la implementación del Acuerdo de Paz dada la reiteración de eventos de desplazamiento forzado masivo, confinamiento y otras violaciones a los derechos humanos. De igual manera, se ha evidenciado un incremento en el riesgo para el liderazgo social y para el ejercicio de defensa de los derechos humanos, así como para personas en proceso de reincorporación y sus familiares. De acuerdo con las cifras de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, desde 2016 y a junio 2021, han sido víctimas de homicidio: 500 líderes y lideresas y defensores y defensoras de Derechos Humanos (438 hombres, 55 mujeres y 7 LGBTI), y solo en el primer semestre de 2021 se han registrado 118 casos, de los cuales han podido verificar 38 (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2021). Asimismo, se

advierte con preocupación que aumentan los homicidios de personas en proceso de reincorporación, los cuales, desde la firma del Acuerdo de Paz a la fecha, ascienden a 278 (270 hombres y 8 mujeres), según el informe trimestral con corte a junio de 2021 de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas.

Asimismo, entre enero y junio de 2021, el Ministerio de Defensa (2021) ha registrado 17 casos y 81 víctimas relacionados con masacres u homicidios colectivos, esto indica una variación de 108% en relación con los 39 casos registrados en el mismo periodo para 2020. Por otra parte, también entre enero y junio de 2021, según información de la Defensoría del Pueblo (2021), se han registrado 97 eventos de desplazamiento forzado masivo que han afectado a 14.208 familias y a 41.999 personas, lo que representa un incremento de 111% en relación con los 46 eventos registrados en el mismo periodo de 2020. Sigue siendo preocupante la persistencia de afectaciones para la población civil por el uso indiscriminado de artefactos explosivos y minas antipersonales; entre enero y julio de 2021 se han registrado 84 víctimas, de las cuales, 53 fueron civiles y 31 miembros de la Fuerza Pública. En particular (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2021), resulta preocupante el incremento de víctimas provenientes de pueblos étnicos (15 a pueblos indígenas y 6 a comunidades afrocolombianas).

Por último, la Procuraduría hace un llamado para ajustar y emprender las estrategias necesarias para acelerar el cumplimiento a los indicadores del PND 2018-2022, asociadas al PMI, que deben finalizar como máximo en 2022. También se invita a elaborar los respectivos informes de balance y empalme sobre la implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio, que permitan a las administraciones siguientes continuar con los programas y estrategias exitosos, además de realizar los ajustes necesarios donde no se avanzó de la forma esperada, y consolidar un capítulo integral en el respectivo PND 2022-2026, que dé cumplimiento al Conpes 3932 de 2018, y la formulación del Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para la Paz, establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016.

² Mediante Auto No. 125 de 2021 (Subcaso Norte de Santander) y Auto No. 128 de 2021 (Subcaso Caribe), la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad, de Determinación de Hechos y Conductas ordenó modificar la denominación de ambos Subcasos del Caso 003 a “Asesinatos y Desapariciones Forzadas Ilegítimamente presentados como bajas en combate por Agentes del Estado”.

Notas metodológicas

Para la elaboración del Tercer Informe, se tomaron como principales referentes el documento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado entre el Gobierno de la República de Colombia y las FARC-EP en noviembre de 2016; y el PMI, aprobado mediante Conpes 3932 de 2018, con los productos, indicadores y responsables acordados para el cumplimiento del Acuerdo de Paz. El informe también aborda temas estratégicos que, por su relación con la implementación, son objeto de seguimiento de este órgano de control. Dentro de ellos se encuentran, por ejemplo, la Hoja de Ruta Única, incluida en la Ley 1955 de 2019.

Las principales fuentes de información para evaluar los avances y retos fueron los documentos enviados a la Procuraduría, por parte de más de 30 entidades, entre enero y abril de 2021, en respuesta a requerimientos realizados. También se usó la información contenida en los sistemas que administra el Departamento Nacional de Planeación (DNP), dentro de los que se encuentran el Sistema Integral de Información para el Posconflicto (SIIPO), la plataforma Sinergia, el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), y el Gesproy³, además de otros sitios web oficiales de las entidades nacionales y territoriales.

Para la elaboración de este informe se analizaron los 508 indicadores que, a la fecha de corte, se encontraban en el SIIPO con la marcación del PMI y, a diferencia de los años anteriores, en este análisis se incluyeron los indicadores de género (51) y se realizó un balance de los indicadores étnicos (100) con fichas técnicas aprobadas en el sistema.

El documento también incluye los resultados del trabajo conjunto que se ha llevado a cabo al interior de la entidad, con varias Procuradurías Delegadas con competencia en los temas del Acuerdo de Paz. En particular, se incluyen aquellas que conforman el Comité para la articulación y coordinación del seguimiento, control y vigilancia a la implementación del Acuerdo de Paz (Resolución 483 de 2017 de la Procuraduría General de la Nación). En efecto, la Procuraduría Delegada con funciones de Coordinación de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz y la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras, elaboraron las secciones de su competencia dentro del documento.

De la misma forma, la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos elaboró un balance de los documentos de seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, publicados por organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales

³ Herramienta tecnológica administrada por el Departamento Nacional de Planeación para el reporte de la información sobre la ejecución de los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías.

y comunidades étnicas sobre la implementación de los compromisos con pueblos y comunidades étnicas consignados en el Acuerdo de Paz. Dentro de los documentos consultados se encuentran: el Tercer Informe Balance de la Comisión Étnica, un Proceso de Paz en Medio de la Guerra, de la Comisión Étnica para la Paz (Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los derechos territoriales, 2021); el Segundo Informe de Verificación de la Implementación del Enfoque Étnico en el Acuerdo Final para la Paz en Colombia, de la Secretaría Étnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (CINEP/PPP-CERAC, 2021), y el Balance de la Implementación del Acuerdo de Paz del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiana CONPA de 2020 (Comisión Étnica por la Paz, 2020). De igual forma, se consultaron los documentos de balance de la implementación publicados por la Consejería para la Estabilización en el Portal para la Paz.

Además, se contó con los aportes y el acompañamiento técnico de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios; la Procuraduría Delegada ante el Ministerio Público para Asuntos Penales; la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos; la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la infancia, la adolescencia, la familia y las mujeres; la Procuraduría Delegada para la defensa del Patrimonio Público, la Transparencia y la Integridad; la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, y la Procuraduría Delegada para las Entidades Territoriales y el Diálogo Social.

Finalmente, el Tercer Informe incorpora dos anexos técnicos. El anexo uno contiene una matriz con el análisis de cada uno de los 508 indicadores del PMI del Acuerdo de Paz. El segundo anexo muestra la manera en que los PNS de la RRI cumplen con los criterios el Acuerdo de Paz.

Punto 1 Reforma Rural Integral

Descripción

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

El subpunto 1.1 sobre las estrategias de acceso a la tierra y gestión del suelo rural y catastral tiene dos objetivos principales; primero, hacer que el mayor número de habitantes del campo colombiano sin tierra o con tierra insuficiente, puedan acceder a ésta; segundo, lograr la regularización de la propiedad rural e incentivar el uso adecuado del suelo con criterios de sostenibilidad ambiental, vocación, ordenamiento territorial y participación de las comunidades. Así pues, en el Acuerdo de Paz se acordó: i) la consolidación de un Fondo de Tierras que dispondrá de tres millones de hectáreas de tierra, ii) formalización de siete millones de hectáreas de tierra, iii) creación de un subsidio integral de acceso a la tierra y líneas especiales de crédito para facilitar su compra, iv) creación de una jurisdicción agraria y mecanismos alternos de resolución de conflictos rurales, v) la formación y actualización del catastro que permita incrementar el recaudo del impuesto predial a los municipios y evitar la desconcentración de la propiedad rural improductiva, vi) la zonificación ambiental para proteger las áreas de especial interés ambiental y ofrecer alternativas de bienestar y buen vivir a las comunidades que habitan o colindan con estas y vii) la constitución de Zonas de Reserva Campesina y el apoyo a sus planes de desarrollo sostenible.

El subpunto 1.2. de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) tiene como objetivo contribuir a la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, priorizando las zonas más afectadas por la pobreza, el conflicto armado, la debilidad institucional y las economías ilegales, de manera que se asegure, entre otras: i) el bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales, ii) la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, iii) el desarrollo de la economía campesina y familiar con enfoque étnico, iv) el desarrollo y la integración de las regiones más golpeadas por el conflicto y, v) el reconocimiento

y la promoción de las organizaciones de las comunidades para que sean actores en la transformación estructural del campo. Los PDET contienen la elaboración participativa de un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) que incluye los distintos niveles de ordenamiento territorial, autoridades locales y comunidades.

Asimismo, una de las finalidades de los PDET es el reconocimiento y la promoción de las organizaciones de mujeres rurales. En esta misma línea, según el Decreto Ley 893 de 2017, en la construcción de los PATR se tienen en cuenta nueve aspectos mínimamente⁴, entre los cuales se encuentra el enfoque de género que reconoce las necesidades particulares de las mujeres rurales.

Por su parte, el subpunto 1.3. Planes Nacionales para la RRI o Planes Nacionales Sectoriales (PNS) tiene como objetivo la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural, además de la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. De conformidad con el Acuerdo de Paz, las autoridades competentes deberán elaborar y poner en marcha los PNS en el territorio, priorizando los municipios PDET. 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, logren 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. Igualmente, el Acuerdo de Paz establece que estos Planes deben implementar medidas específicas y diferenciadas de acuerdo con las necesidades particulares de las mujeres en el campo, y lograr la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres.

En el Segundo informe presentado al Congreso de la República se insistió en la recomendación de que se avance con la construcción de las fichas técnicas de los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI) sobre acceso a la tierra, de tal forma que se presente de manera diferenciada el dato agregado en hectáreas sobre adjudicación y formalización de tierras con base en los conceptos y fuentes que ya

⁴ i) Lineamientos metodológicos que garanticen su construcción; ii) un diagnóstico participativo elaborado con las comunidades que identifiquen las necesidades en el territorio; iii) una visión del territorio que permita definir líneas de acción para su transformación; iv) enfoque territorial que reconozca las características sociohistóricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, sus necesidades diferenciadas y la vocación de los suelos, de conformidad con las normas orgánicas de planeación y ordenamiento territorial; v) el enfoque diferencial que incorpore la perspectiva étnica y cultural de los pueblos y comunidades de los territorios; vi) el enfoque reparador del PDET; vii) enfoque de género que reconozca las necesidades particulares de las mujeres rurales; viii) un capítulo de programas y proyectos que orienten la ejecución, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final y bajo los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación; ix) un capítulo de indicadores y metas para el seguimiento y evaluación; x) mecanismos de rendición de cuentas y control social, que incluyan herramientas de difusión y acceso a la información.

fueron consensuadas por el sector agrario y, los cuales se van a definir con claridad en el Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural.

Asimismo, en el Primer Informe presentado al Congreso de la República, la Procuraduría reconoció el esfuerzo del Gobierno Nacional para llevar a cabo el proceso participativo para la formulación de los PATR. Adicionalmente, se recomendó avanzar en el análisis de la viabilidad jurídica y técnica de las iniciativas de los PATR y sus posibles fuentes de financiación; así como la formulación de acuerdos de inversión. Al respecto, en el Segundo Informe al Congreso, se encontró que se había avanzado en realizar una asociación de iniciativas con proyectos; no obstante, se llamó la atención sobre la necesidad de contar con un mecanismo de seguimiento integral que diera razón del avance en cada una de las iniciativas de los PATR, pero a la fecha de corte del presente informe aún no se cuenta con ello. Igualmente, se recomendó acelerar el proceso de formulación de la Hoja de Ruta única (HRU) garantizando su articulación con otras agendas de planeación del territorio, así como la participación de las comunidades.

A la fecha de corte de este tercer informe⁵, ya se cuenta con el documento metodológico de la HRU y los resultados de su formulación en tres subregiones PDET: Catatumbo, Sur de Bolívar y Sur de Córdoba. De su análisis, la Procuraduría concluye que la HRU avanza con un modelo técnicamente robusto que consiste en hacer una priorización estratégica de las iniciativas en términos de la proyección de escenarios meta y la identificación de potencialidades del territorio; no obstante, persiste la dificultad de ajustar la oferta a las necesidades identificadas en los PATR. Igualmente, la HRU dota de una visión estratégica al PDET y traza las trayectorias para transformar las iniciativas PDET en proyectos de desarrollo; sin embargo, no es concluyente en cuanto a la definición de los acuerdos de inversión; asimismo, persisten retos en la articulación con otras agendas de planeación del territorio.

En cuanto a los PNS, tanto en el Primer como en el Segundo Informe se recomendó adoptar a la mayor brevedad los Planes que aún no contaban con un acto administrativo. Durante el 2020 y hasta marzo de 2021, fecha de corte del presente informe, se vio un ritmo más acelerado en el cierre técnico y adopción de los Planes; no obstante, aún hay seis pendientes de adopción y uno en ajuste⁶. Igualmente, se había recomendado su

⁵ 31 de marzo de 2021.

⁶ El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR), que se encontraba en ajuste, fue adoptado mediante Resolución No 410 del 02 de agosto de 2021 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MinVivienda), posteriormente a la fecha de corte de este informe (31 de marzo de 2021).

articulación con la HRU y el diseño de una estrategia de gestión de la oferta, de manera que la oferta sectorial se ajustara a las necesidades de las comunidades y no que se hiciera una alineación de la ya programada a las iniciativas. Como ya se mencionó, se identifica que persiste la dificultad de ajustar la oferta a las iniciativas consignadas en los PATR y la necesidad de profundizar la articulación de los Planes con la HRU.

En materia de inversiones, el monto de recursos requeridos para cumplir con los compromisos del Punto 1 del Acuerdo de Paz, representa el 85,5% del costo total de implementación estimado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el 67,3% previsto en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para la Paz. El valor proyectado anualmente en el primer caso se ubica aproximadamente en \$7,3 billones (a precios constantes del 2016), mientras en el segundo estaría por el orden de \$6,2 billones (a precios constantes del 2018).

De acuerdo con la información analizada del Presupuesto General de la Nación (PGN), entre los años 2020 y 2021, se observa un incremento del 12%, pasando de \$3,6 billones a \$4,0 billones. Los pilares que reflejan la mayor participación durante los dos años corresponden al 1.4. Educación rural (46% del Punto 1), donde se destacan los proyectos de: Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional; Apoyo a la implementación del programa de alimentación escolar - alimentos para aprender nacional; y Mejoramiento del servicio de formación profesional del SENA nacional.

Sigue el Pilar 1.6. Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa (18% del Punto 1), donde los proyectos con mayor participación corresponden; primero, al subsidio económico para la población adulta en situación de vulnerabilidad (tanto del MinTrabajo como del Departamento para la Prosperidad Social - DPS); seguido por la implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario nacional. En tercer lugar, está el Pilar 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras (15% del Punto 1) que corresponde a proyectos para el mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de corredores rurales productivos - Colombia Rural, el suministro de energía eléctrica en las zonas no interconectadas a nivel nacional, y el mejoramiento del servicio de energía eléctrica en las zonas rurales del territorio nacional.

Entre 2020 y 2021 la mayor parte de los pilares presentan un incremento: 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras (157%), 1.4. Desarrollo social: educación rural (7%), 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo (15%), 1.5. Desarrollo social:

vivienda y agua potable (4%). Frente a la ejecución 2020, el Punto 1 comprende un 98% de compromisos y un 73% de obligaciones⁷. Del mismo modo, se identifican algunos pilares con un bajo nivel de obligaciones que corresponden a: 1.5. Desarrollo social: vivienda y agua potable (2%), 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras (17%), 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo (54%), y 1.9. Iniciativas PATR (sin indicadores PMI) (59%).

Indicadores PMI

El Punto 1 tiene 211 indicadores en el PMI, de los cuales, 184 son objeto de seguimiento en este capítulo. Además, el Punto 1 contiene 27 indicadores para el enfoque étnico que serán objeto de análisis en el respectivo capítulo de este informe.

- 165 indicadores (89,7%) cuentan con ficha técnica para el reporte en SIPO, de éstos 16 corresponden a indicadores de género.
- 34 indicadores (18,5%) no contaban con reporte en el SIPO entre 2017 y marzo de 2021. De estos, tres son metas trazadoras y cuatro son indicadores de género.
- 119 indicadores (64,7%) cuentan con un indicador asociado en el PND, de acuerdo con la información remitida por DNP.

Adicional a los análisis de los indicadores presentados en este capítulo, en el Anexo 1 se hace una valoración sobre el estado de avance de cada uno de los indicadores del Punto y se presentan los avances reportados en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIPO) por las entidades responsables.

⁷ Se entiende por compromisos los actos y contratos expedidos por los órganos que hacen parte del PGN y, por obligaciones el monto adeudado una vez se han recibido los bienes y servicios pactados parcial o totalmente.

Acceso a la Tierra y Uso del Suelo

Acceso a la Tierra

El factor de acceso a la tierra en condiciones de equidad y justicia para trabajadores y trabajadoras agrarias juega un papel importante en el desarrollo rural de Colombia, en la medida que facilita su inclusión productiva y permite superar las condiciones de vulnerabilidad y pobreza a las que han estado históricamente expuestas las comunidades rurales del país. En este sentido, la Misión para la Transformación del Campo (MTC) expuso la necesidad de implementar en el país una política eficiente de ordenamiento social de la propiedad rural que permita frenar con la elevada tendencia de la concentración de la tierra pese a los esfuerzos e intentos de Reforma Agraria que han existido, lo anterior, con base en lo señalado por el DNP (2015): “...para la Misión y recogiendo varios estudios sobre concentración de la tierra en Colombia, se encuentra que desde la Ley 351 de 1961 con sus subsecuentes reformas, la concentración de la tierra ha aumentado” (p. 103).

En línea con lo precedente, los datos del Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2014 evidenciaron la distribución inequitativa y la excesiva concentración de la propiedad de la tierra en Colombia, teniendo en cuenta que según el cálculo del índice GINI⁸, que mide la desigualdad en la tenencia de la tierra, es de 0,87 en Colombia, y cerca de 1.4 millones de familias clasificados como pequeños campesinos, quienes producen el 50% de los alimentos que se consumen en el país, acceden tan solo a 1,5 millones de ha correspondientes al 4,8% de la tierra productiva del país (Fajardo & Salgado, 2017). De igual forma, según los datos de las bases catastrales para el 2015 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), solo el 1% de los propietarios más grandes del país poseen el 42,6% de las ha rurales (Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico, 2017).

⁸ El índice Gini es una medida de desigualdad entre 0 y 1, en donde 1 significa el máximo posible de desigualdad y cero perfecta igualdad.

En adición a la falta de acceso a la tierra para la producción agrícola y agropecuaria, existe otra dificultad relacionada con la elevada informalidad en los títulos de propiedad rural. Como lo señaló la MTC, la inseguridad en los derechos de propiedad y la falta de información sobre la tenencia de las tierras explican, en parte, el bajo uso productivo de la tierra en Colombia (Fedesarrollo, 2017). Como lo refieren Tellez & Contreras (2017), otros estudios han señalado el atraso histórico en el país respecto al registro del derecho a la propiedad rural, problemas de informalidad e ilegalidad en la tenencia de la tierra y la inexistencia de un registro claro y definitivo sobre los baldíos de la nación. Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2011, citada en el PND 2018-2022, solo el 37,4% de los hogares rurales de Colombia tienen acceso a la tierra, y sobre estos, más de la mitad (59%) presentan informalidad en la propiedad.

Aunado a esto, las instituciones agrarias para gestionar el acceso a la tierra y regular los derechos de propiedad rural en Colombia creada antes del Acuerdo de Paz⁹, se caracterizaron por tener una baja capacidad para responder por la ejecución de la política agraria, lo cual facilitó la acumulación indebida de la tierra y la informalidad de la propiedad rural. Los efectos de esta baja gestión institucional generaron que cada vez existiera menos tierra disponible para el desarrollo de las reformas agrarias, en especial de bienes baldíos¹⁰, y un amplio número de propiedades rurales sin títulos formales, así como tierras en conflictos no resueltos por uso y tenencia en áreas de especial interés ambiental (Restrepo Salazar & Bernal Morales, 2014). En tal sentido, el Centro Nacional de Memoria Histórica (2018) también señala que las debilidades estructurales de la política de tierras se traducen en la falta de una propiedad legal, la ausencia de un registro de predios baldíos que garantice su eficaz administración, la desactualización catastral, ausencia de jueces especializados en asuntos agrarios, y la debilidad de las instituciones para regular el acceso a la tierra y saneamiento de la propiedad rural.

Por tanto, se puede ver que ha existido una clara vulneración del derecho constitucional, contemplado en el artículo 64 de la Constitución Política de 1991, en relación con el deber del Estado de garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y contribuir con esto a mejorar las condiciones económicas y sociales de la población rural. En tal sentido, la Corte Constitucional, en

⁹ El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) creado a partir de la implementación de la Ley 135 de 1961 y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) creado con el Decreto 1300 de 2003.

¹⁰ Los baldíos son bienes públicos de la Nación, los cuales son adjudicables, en razón a que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de los requisitos establecidos por las leyes agrarias del país (Sentencia C-595 de 1995 de la Corte Constitucional).

Sentencia C-077¹¹ de 2017 reconoció al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, y en Sentencia T-488 de 2014¹² ordenó llevar a cabo un plan nacional de clarificación e identificación de todos los bienes baldíos que permita determinar un inventario completo de estos para facilitar el propósito constitucional de acceso a la propiedad rural.

Precisamente, el Punto 1 del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP busca resolver estos problemas estructurales de la política agraria, los cuales han originado el conflicto armado del país y otros conflictos sociales, políticos y ambientales. Así pues, el Acuerdo de Paz dispuso la creación de estrategias orientadas a la democratización del acceso a la tierra en beneficio de la población campesina que carece de ella o la tiene, pero en extensiones insuficientes, a resolver el problema de la informalidad de la pequeña y mediana propiedad rural, y a promover el uso adecuado y productivo de la tierra.

Es importante mencionar que este apartado se encuentra en línea con las observaciones y hallazgos que la Procuraduría emitió en el informe sobre el estado de implementación de los mecanismos de acceso y uso de la tierra con corte al 31 de octubre de 2020, el cual se publicó en el mes de enero de 2021¹³. En este se hizo un balance de implementación de las políticas públicas relacionadas con el acceso a la tierra, gestión del suelo rural y catastral, y su relación con las medidas contempladas en el Punto 1.1. del Acuerdo de Paz; así mismo se emitieron recomendaciones a las entidades ejecutoras orientadas a la necesidad de implementar acciones de mejora en los procedimientos de la política de tierras y de fortalecimiento institucional y presupuestal, especialmente de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

En este apartado se describen, con corte a marzo 31 de 2021, los avances, retos y dificultades que ha tenido la implementación de los mecanismos creados en virtud del Acuerdo de Paz para asegurar un mayor acceso y formalidad de la tierra, tales como: Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, programas de formalización y regularización de la propiedad rural, subsidios y créditos otorgados a campesinos y

campesinas para facilitar la compra de tierras y el otorgamiento de derechos de uso en áreas con restricciones ambientales que impiden su adjudicación. De igual forma, abordará el estado de ejecución de los instrumentos de planificación rural contemplados en la normatividad agraria para facilitar estos procesos, específicamente la puesta en marcha de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) y el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO).

¹¹ Sentencia en la que la Corte Constitucional se pronuncia frente a la demanda de inconstitucionalidad contra algunos apartes de la Ley 1776 del 2016, por medio de la cual crea y desarrolla las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social – ZIDRES.

¹² Sentencia en la que la Corte Constitucional se pronunció sobre la prohibición a los Jueces Civiles de declarar la pertenencia sobre predios presuntamente baldíos de la nación, por carecer de antecedentes registrales y titulares de derechos reales.

¹³ Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Paz.page>

Avances y dificultades Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral

El subpunto 1.1.1. del Acuerdo de Paz contempló la creación de un Fondo de Tierras dirigido a campesinos y campesinas que carecen de tierra o que la tienen, pero en extensiones insuficientes, conforme a la estimación de las Unidades Agrícolas Familiares¹⁴ de cada zona. Este Fondo fue reglamentado a través de lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, administrado por la ANT, como máxima autoridad de tierras del país. En éste ingresan predios rurales y recursos económicos para dar cumplimiento con el indicador del PMI relacionado con la adjudicación de tres millones de hectáreas (AT.M.1) durante sus 12 primeros años de implementación y se conforma de dos subcuentas: una de acceso para población campesina y otra destinada a comunidades étnicas.

Este mecanismo de acceso supone que las tierras que le son ingresadas deberán estar disponibles, libres de ocupación o posesión, saneadas jurídicamente y bajo la administración y titularidad de la ANT para ser objeto de procesos de adjudicación a familias campesinas sin tierras y comunidades étnicas. Sin embargo, como se verá más adelante, han ingresado predios que presentan restricciones, ocupaciones previas e irregulares, bienes que son objeto de procesos de formalización o regularización de ocupaciones previas, y otros que hacen parte de procesos de formalización a Entidades de Derecho Público (EDP).

Según datos de la ANT a corte 31 de marzo de 2021, habían ingresado jurídicamente al Fondo de Tierras un total de 6.443 predios rurales, de los cuales el 68% (4.389) corresponden a bienes fiscales patrimoniales y el otro 32% a baldíos (2.054). El área total

¹⁴ Según el artículo 38 de la Ley 160 de 1994 se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

ingresada a este Fondo de los bienes baldíos y fiscales patrimoniales corresponde a 1.190.332 ha¹⁵.

Es importante anotar que, en el Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría mencionó que el avance respecto al número de predios ingresados era de 6.155 correspondientes a 1.001.194 ha a corte 31 de marzo de 2020, por lo que el aumento del número de bienes y del área para el periodo comprendido entre el 1 de abril 2020 y 31 de marzo de 2021, es del 5% y 19% respectivamente.

Si bien el alcance de los resultados en materia de acceso a tierras, bienes ingresados y entregados por el Fondo es nacional, existe una baja distribución geográfica del inventario de los bienes ingresados a la fecha, puesto que el 71% del área ingresada, medida en hectáreas, se concentra en solo 15 municipios¹⁶ del país. Respecto del área ingresada por departamentos, el 70% del total se agrupa en los siguientes: Bolívar tiene el 22%, seguido de Antioquia con el 13%, Caquetá 11%, Meta 9%, Arauca 9% y Amazonas 6%. De igual forma, esta situación se presenta con el análisis por número de predios ingresados, teniendo en cuenta que solo cuatro departamentos concentran el 60% (3.822) del total, los cuales corresponden a Sucre (26%), Antioquia (17%), Cauca (10%) y Bolívar (6%). Llama la atención que el número de predios ingresados al Fondo de Sucre es de 1.693 y el total del área es 25.249 ha, con un promedio de 15 ha por predio, lo cual genera una tendencia a la microfundización predial, es decir, se estarían adjudicando predios por debajo de las extensiones de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) de las zonas que integran el departamento¹⁷.

Asimismo, uno de los principios importantes que persigue el Punto 1 del Acuerdo de Paz es la priorización de la implementación de los mecanismos creados en virtud de la RRI en las zonas más afectadas por el conflicto armado, la pobreza rural, economías ilícitas y debilidad institucional¹⁸, es decir, en los 170 municipios que el Gobierno Nacional ya focalizó para la ejecución de los PDET. En ese marco, se observa que del total del área ingresada al Fondo de Tierras, esto es 1.190.332 ha, el 48% se ubica en regiones PDET, pero

¹⁵ Según datos suministrados por la ANT en oficio de respuesta radicado 20216000518191 del 03 de mayo de 2021.

¹⁶ Solano (Caquetá) con el 10,6%, San Pablo (Bolívar) con el 10,6%, Tame (Arauca) con el 7,9%, Puerto Triunfo (Antioquia) con el 7,3%, Puerto Gaitán (Meta) con el 5,9%, Cantagallo (Bolívar) con el 5,5%, La pedrera (Amazonas) con el 4,6%, La Primavera (Vichada) con el 4%, Santa Rosa del Sur (Bolívar) tiene el 3,6%, Ituango con el 2,9%, Villagarzón (Putumayo) con 2,6%, Valledupar (Cesar) con el 1,6%, San Martín (Meta) con el 1,6%, Leticia (Amazonas) con el 1,1% y Mapiripán (Meta) con el 1%. Fuente: Respuesta ANT 20216000215861.

¹⁷ Según la Resolución 041 de 1996, por medio la cual se determinan las extensiones para las UAF's, en los municipios de Sucre es de: (i) 31 a 41 ha para la Zona de la Mojana, 15 a 21 ha para la Zona Costa, 36 a 49 ha en la Zona Montes de María, 54 a 72 ha en la Zona de San Jorge, y 16 a 22 ha en la Zona Sabana.

¹⁸ Criterios de priorización de los municipios para la implementación de PDET, establecidos en el subpunto 1.2.2. del Acuerdo de Paz.

al interior de estas zonas la disponibilidad de tierras para comunidades campesinas y étnicas presenta una baja distribución, si se tiene en cuenta que 2 de las 16 regiones concentran el 60% del total de hectáreas en las zonas PDET: Sur de Bolívar y Arauca.

Como se puede ver en la Tabla 1, en la que se muestra el estado del Fondo de Tierras por cada una de las 16 Subregiones PDET, 14 subregiones tienen una participación del área por debajo del 5% respecto del total ingresado. La baja oferta de tierras para la población rural en estas zonas limita la consolidación del desarrollo rural que persigue los PDET, en cuanto a que, además de la provisión de bienes y servicios básicos de la sociedad, requieren de acciones efectivas que promuevan el acceso equitativo de la tierra para las comunidades campesinas y étnicas que faciliten su inclusión dentro de programas sobre adecuación de tierras, créditos, asistencia técnica y comercialización de la producción agrícola. En ese mismo sentido, preocupa a la Procuraduría que 7 subregiones, caracterizadas por su afectación por economías ilícitas y el conflicto armado, en las que es necesaria una política de ordenamiento social y productivo de la propiedad rural como parte de las medidas para resarcir los efectos del conflicto, tengan menos del 1% del área disponible en el Fondo de Tierras, lo cual supone enormes desafíos para la implementación de los demás programas y políticas que se gestionen en territorio en el marco del Acuerdo de Paz, como por ejemplo, proyectos de desarrollo alternativo para familias que deciden sustituir voluntariamente cultivos de uso ilícito o iniciativas productivas de generación de ingresos para población víctima del conflicto, entre otros.

Tabla 1. Estado del Fondo de Tierras por Subregión PDET

Subregión PDET	Número de predios	Área ingresada (ha)	Promedio de ha por predio	Participación en el total país
Sur de Bolívar	25	234.494	9380	20%
Arauca	40	95.810	2395	8%
Bajo Cauca y nordeste antioqueño	109	46.896	430	4%
Alto Patía - Norte del Cauca	424	46.008	109	4%
Sierra Nevada - Perijá	360	37.316	104	3%
Montes de María	1.557	35.917	23	3%
Putumayo	33	31.879	966	3%
Macarena - Guaviare	181	15.912	88	1%
Urabá Antioqueño	616	13.083	21	1%
Sur de Córdoba	82	3.273	40	0,3%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	40	2.282	57	0,2%
Pacífico y Frontera Nariñense	16	2.018	126	0,2%
Chocó	16	529	33	0,04%
Sur del Tolima	35	502	14	0,04%
Pacífico Medio	3	206	69	0,02%
Catatumbo	7	96	14	0,01%
Total no PDET	2.899	624.114	-	-
Total Nacional	6.443	1.190.332	-	-

Fuente: ANT, Marzo 2021 bajo radicado 20216000518191, elaboración propia

Por otra parte, es necesario analizar la disponibilidad material y la condición de adjudicable de la oferta de bienes rurales ingresados al Fondo de Tierras porque a partir de estas características se logra determinar el cumplimiento y avance real del indicador del PMI relacionado con la entrega de 3 millones de ha a sujetos rurales sin tierra o con extensiones insuficientes de ésta. Al respecto, se observa que del total del área ingresada (1.190.331,8 ha); tan solo el 2% no presentan ocupaciones, por lo que es

tierra disponible para su redistribución (18.909,6 ha); el 27% (326.373 ha) presentan ocupaciones previas de campesinos o comunidades étnicas, razón por la cual procederá la formalización o regularización de la propiedad sobre estos bienes y no la adjudicación; y en el 71% (845.049,2 ha) del área restante, la ANT no ha logrado la caracterización completa a fin de determinar su ocupación.

Además, la ANT informa que, con cargo al Fondo a marzo 31 de 2021, se han regularizado ocupaciones previas sobre un total de 3.003 ha a campesinos, 34.433 ha a comunidades étnicas y 61 ha a Entidades de Derecho Público (EDP) (ver Tabla 2). Por tanto, existe permanente ocupación sobre esta área lo que significa que no estarán disponibles para satisfacer la demanda de campesinos y población étnica sin tierra o con tierra insuficiente, como se propuso en el Acuerdo de Paz. Es necesario mencionar que del total del área formalizada con cargo al Fondo (34.497 ha), solo el 15% (5.615 ha) se encuentra en municipios PDET.

Tabla 2. Hectáreas entregadas con cargo al Fondo de Tierras

Beneficiarios	Hectáreas dispuestas	Hectáreas tituladas o formalizadas	%
Campesinos	893.924	3.003	0%
Población Indígena	288.091	32.211	11%
Población AFRO	7.613	2.222	29%
Entidades de Derecho Público	609	61	10%
Reincorporados	94	0	0%
Total	1.190.332	37.497	3,15%

Fuente: ANT, 2021, elaboración propia.

Cabe señalar que, dentro del área disponible en el Fondo, es decir, sobre la cual la ANT ha podido identificar que no existen ocupaciones o restricciones que limiten su adjudicación, esto es el 2% (18.909,6 ha) del total, se encuentra tan solo un predio ubicado en el municipio de Puerto Gaitán (Meta), el cual recibió la ANT en marzo 2020. Igualmente, si bien los predios adquiridos mediante las compras directas¹⁹ que adelanta la ANT para adjudicaciones especiales se catalogan como bienes ocupados, estos hacen parte de los procesos de adjudicación y no de formalización dada su destinación específica.

¹⁹ De acuerdo con el capítulo VI de la Ley 160 de 1994, la Agencia Nacional de Tierras podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y de utilidad pública definidos en esta Ley.

En línea con el análisis sobre la falta de caracterización de la totalidad de bienes rurales que permita tener información completa respecto de las ocupaciones y explotaciones que se ejercen en los bienes del Fondo, la Procuraduría en el Segundo Informe al Congreso llamó la atención en relación con esta necesidad y recomendó a la ANT avanzar en la caracterización y valoración técnica de las tierras del Fondo. En respuesta emitida por la ANT, entregada en el mes de febrero 2021, se acoge dicha recomendación y se tiene proyectada la ejecución de 370 visitas de caracterización de baldíos y bienes fiscales en la vigencia 2021. No obstante, esta acción sigue siendo insuficiente debido a que los bienes en los que está pendiente determinar su ocupación y explotación suman 2.932, es decir el 45% del total existente en este Fondo.

De igual manera, es necesario que se tenga un mayor avance en relación con la caracterización de los bienes del Fondo de Tierras que permita determinar la calidad o no de adjudicables, es decir, sobre los cuales no existan restricciones técnicas o ambientales que impidan su adjudicación o formalización. Así que, del total del área ingresada al Fondo de Tierras, el 74,3% (884.523 ha) se encuentra pendiente por establecerse dicha calidad, sobre el 22% (258.259,3 ha) se tiene certeza de que cumplen con los requisitos para ser adjudicadas y el 4% (47.543,6 ha) presenta restricciones que limitan su adjudicación.

Según la destinación prevista por la ANT de los bienes del Fondo de Tierras, se tiene que 5.342 predios correspondientes a 893.924 ha estarán dispuestos para campesinos y campesinas, esto es, el 75% del área total, seguido del 24% (288.091,2 ha) para comunidades indígenas, el 0,6% (7.613,4 ha) para población Afro, el 0,1% (609 ha) a EDP²⁰ y 0,01% (93 ha) para personas en proceso de reincorporación o desmovilización.

En suma, pese a que el Gobierno Nacional ha celebrado como avance el ingreso de más de un millón de hectáreas incorporadas al Fondo, éstas no están logrando el objetivo de la redistribución equitativa de la tierra que persigue el Acuerdo de Paz. En primer lugar, porque la gran mayoría siguen estando sin caracterización a fin determinarse su ocupación, explotación y la calidad de adjudicables; en segundo lugar, muchos de estos bienes son objeto de procesos de titulación de baldíos o de bienes fiscales patrimoniales que adelanta la ANT por la vía del reconocimiento de derechos cuando se

²⁰ Se entiende por las Entidades de Derecho Público, aquellas que deben construir obras de infraestructura para la instalación o dotación de servicios públicos, o aquellas cuyas actividades u objeto social hayan sido declarados por la ley como de utilidad pública e interés social, tomado del Artículo 2.14.10.6.1. del Decreto Ley 1071 de 2015.

acreditan los requisitos y obligaciones exigidas por la normatividad agraria, por lo tanto, no están disponibles para adjudicación; y en tercer lugar, se están incluyendo a este Fondo predios que hacen parte de formalizaciones a entidades gubernamentales para la implementación de proyectos y obras de interés público.

De otra parte, al analizar el estado del Fondo de Tierras por cada una de las fuentes se destaca que el 26% (314.095 ha) del área ingresada es aportada por resultados de procesos agrarios²¹ y revocatorias directas de adjudicaciones, seguido del 23% (276.805 ha) que corresponde a la identificación de predios por parte de la ANT a través de las solicitudes de adjudicación y comunicaciones allegadas a esta entidad, el 21% (276.805 ha) proviene del proceso de apertura de folios de matrícula inmobiliaria sobre predios con presunción de ser baldíos sin antecedente registral, el 18% (210.895 ha) de los bienes fueron transferidos por el extinto Incoder a la ANT, el 4% (47.108,7 ha) se originan de procesos de sustracción de Zonas de Reserva Forestal, el 3% (33.208,5 ha) proviene de órdenes judiciales de adjudicación, el 2% (19.149 ha) procede de las compras directas y adjudicaciones especiales, el restante 3% (34.225,6 ha) corresponde a la integración de predios rurales del Incora e Incoder y transferencia de bienes de extinción del dominio administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE). Llama la atención, como se desarrollará en detalle más adelante, el bajo aporte de predios que provienen de la SAE a este Fondo con tan solo una participación en el total del 0,6%.

De acuerdo con lo anterior, si bien la fuente que más ha nutrido al Fondo corresponde a los resultados de recuperación de tierras en favor de la nación a través de los procedimientos administrativos de clarificación de la propiedad rural, extinción administrativa del dominio, recuperación de bienes baldíos indebidamente ocupados por particulares y revocatorias directas contra resoluciones de adjudicación de tierras proferidas por la autoridad agraria, la mayoría de estas decisiones corresponden a la gestión de las entidades que antecedieron a la ANT, es decir, del Incora e Incoder, debido a que 150 predios de los 175 ingresados como resultado de este tipo de procesos corresponden a decisiones finales que registran fechas de antes de 2014 y solo 25 bienes entre 2015 y 2017. El resto de los bienes corresponde a la identificación de la ANT de predios baldíos a partir de las solicitudes de titulación que ha recibido y otros que ya eran de propiedad de la nación, los cuales fueron transferidos por el extinto Incoder a la ANT. Lo anterior, significa que persiste la situación que ha podido identificar la

²¹ SActuaciones administrativas que buscan corregir fenómenos irregulares en el ejercicio de la propiedad (numeral segundo del Artículo 1º de la Ley 160 de 1944).

Procuraduría en los dos informes anteriores de seguimiento al Acuerdo de Paz, en razón a que no se evidencia un avance significativo en la gestión administrativa para fortalecer el patrimonio de la nación en materia de tierras disponibles que garanticen un mayor acceso para campesinos que carecen de este recurso.

Adicionalmente, preocupa que persiste el hallazgo formulado por la Contraloría General de la República (CGR) en el Informe de auditoría al proyecto de ordenamiento social de la propiedad rural – vigencia 2019 a junio 30 de 2020, en relación con la existencia de bienes que registran en el Fondo de Tierras sin los respectivos Folios de Matrícula Inmobiliaria (FMI), puesto que, al corte 30 de junio de 2020, 554 de los baldíos ingresados no los tienen (CGR, 2020), y la Procuraduría identificó que, con corte a marzo 31 de 2021 esta cifra es de 562 bienes. La Procuraduría coincide con la Contraloría en que esta situación podría estar generando el ingreso de bienes que no tengan la naturaleza baldía, además porque la ANT ha manifestado que, en el marco del proceso de consolidación del Fondo de Tierras cuando se traten de bienes que se presumen como baldíos, el procedimiento es darle identidad jurídica mediante la apertura del FMI, y además esto brinda una mayor seguridad jurídica sobre los bienes dispuestos en el Fondo.

Respecto al análisis sobre la gestión administrativa para fortalecer este mecanismo de acceso a tierras, el cual significa a la luz del Acuerdo de Paz un instrumento importante para superar la baja oferta de bienes rurales para el campesinado que se encuentra en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, justamente en razón de la debilidad institucional que ha caracterizado la implementación de las políticas agrarias en el país, es necesario examinar el estado de avance de implementación a la fecha de este informe de los procesos agrarios, transferencia de bienes extintos del dominio y la sustracción de áreas de reserva forestal, con el fin de estimar el potencial de tierras de cara a los próximos años de implementación de la RRI.

Análisis de procesos agrarios como fuente del Fondo de Tierras

La inadecuada administración de la tierras baldías en el país siempre fue una constante en la ejecución de la política agraria, debido a que las instituciones responsables no lograron ser eficientes dado el desorden heredado del sistema de registro de propiedad, los escenarios de control político territorial y sus violencias, las cuales han significado problemas en materia de registro y aplicación de los procedimientos administrativos de clarificación, deslinde, extinción del dominio y recuperación de baldíos (Restrepo Salazar & Bernal Morales, 2014).

Los procesos agrarios podrían nutrir de manera significativa el Fondo de Tierras si se hiciera una gestión eficiente que cumpliera con las disposiciones contenidas en las leyes 160 de 1994 y 1728 de 2014²² y en la Sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional que ordenó a la ANT la implementación de un plan nacional de clarificación de baldíos, ya que el 94% del inventario de los procesos agrarios en trámite corresponde a los de clarificación de la propiedad.

El inventario de procesos agrarios es la suma de los procesos provenientes de las siguientes dependencias de la ANT: i) la Subdirección de Seguridad Jurídica (SSJ), ii) la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica (SPA) y iii) las Unidades de Gestión Territorial -UGT- de Occidente (Popayán) y Nororiente (Cúcuta). Con corte al 31 de marzo de 2021, se tramitaron 37.372 procesos agrarios administrativos, de los cuales, el 94% (34.973) corresponden a los de clarificación de la propiedad²³, el 2,1% (772) de recuperación de baldíos indebidamente ocupados²⁴, el 2% (757) de extinción administrativa del dominio por incumplimiento de la función social y ecológica del suelo²⁵, el 1,5% (576) de deslinde de tierras de la nación²⁶, el 0,8% (281) de recuperación de islas y un 0,03% (13) pendiente por definirse. Estos procesos agrarios no solo son fundamentales para fortalecer con predios

²² La Ley 1728 de 2014, por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos.

²³ El procedimiento de clarificación de tierras, desde el punto de vista de la propiedad, permite determinar si los bienes rurales han salido o no del dominio del Estado. Su decisión final consiste en determinar si tiene o no título originario del Estado, que posee título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal, o que se acredita la propiedad privada por la exhibición de una cadena de títulos debidamente inscritos, o que los títulos aportados son insuficientes porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble.

²⁴ El procedimiento de recuperación de baldíos por indebida ocupación procede cuando es necesario determinar si la ocupación ejercida por particulares en un predio baldío de la nación se ajusta a los requisitos y obligaciones definidos por la normatividad agraria.

²⁵ El procedimiento de extinción del Derecho de Dominio se adelanta cuando los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión durante tres años continuos o cuando se violen las disposiciones sobre la conservación, mejoramiento y uso racional de los recursos naturales no renovables y de preservación y restauración de ambiente o cuando el bien se use para explotación de cultivos de uso ilícito.

²⁶ El procedimiento de deslinde se orienta a la delimitación de las tierras de propiedad de la nación, en especial de los baldíos y bienes de uso público, respecto de los predios colindantes de particulares.

y hectáreas el Fondo de Tierras, sino que además son esenciales para el ordenamiento social de la propiedad rural en las áreas priorizadas por el Acuerdo de Paz, como lo son las subregiones PDET.

Los procesos agrarios administrativos se adelantan bajo dos normas procesales: uno contemplado en la Ley 160 de 1994 – Decreto Reglamentario 1071 de 2015 y otro bajo el Decreto Ley 902 de 2017. Del total de procesos en trámite (37.372), 34.515 se adelantan de acuerdo con el procedimiento establecido en el Decreto Ley 902 de 2017, 2.432 del Decreto 1071 de 2015 y en 425 la ANT informa que se encuentran en verificación respecto de la norma sobre la cual se tramitan dichos procesos. Es preciso señalar que no ha habido un avance significativo de la gestión de la ANT sobre la carga de los procesos agrarios, teniendo en cuenta que estos se encuentran en su gran mayoría en las fases iniciales del procedimiento administrativo, es decir, en los trámites de valoración del proceso, actuaciones preliminares y conformación de los expedientes, dado que, con corte al 31 de marzo de 2021, de los 34.515 que se adelantan bajo el Decreto Ley 902, el 86,1% (29.731) se encuentran en dichas etapas; y respecto a los 2.432 que se tramitan en el marco del Decreto 1071 de 2015, el 40% (993) se encuentran en etapas preliminares e iniciales.

Así pues, existe un potencial importante dentro de los procesos agrarios en etapas preliminares para incorporar al Fondo de Tierras y entregar de manera gratuita a campesinos y campesinas. Por ello, la Procuraduría insiste en que requiere una gestión más eficaz de la ANT con disposición de suficientes recursos financieros, técnicos y de personal altamente calificado para iniciar, culminar y ejecutar los procesos administrativos con la efectiva materialización de la adjudicación o formalización.

Respecto a los procesos resueltos, se tiene que, desde la implementación del Acuerdo de Paz a marzo de 2021, la ANT reporta que 312 procesos cuentan con decisiones finales, esto es el 0,8% del total; de los cuales, 180 corresponden a procesos de clarificación, 77 a procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, 9 de deslindes, 31 de extinción administrativa del dominio, 15 de islas, procesos que fueron iniciados por el extinto Incoder y tramitados bajo las normas reglamentarias de la Ley 160 de 1994²⁷. Tampoco ha sido efectiva la gestión de tierras para el Fondo por vía del Procedimiento Único en el marco del Decreto Ley 902 de 2017 puesto que no se ha resuelto ni un solo proceso, pese a que la gran mayoría de procesos agrarios se adelanta bajo este régimen. Preocupa a la Procuraduría que, en relación con las fechas de remisión de estas

²⁷ Según datos suministrados por la ANT en oficio de respuesta radicado 20216000518191 del 03 de mayo de 2021

decisiones finales de los procesos agrarios a la Dirección de Acceso a Tierras para su ingreso al Fondo de Tierras, no se tenga consolidada esta información, lo que dificulta su seguimiento e intervención con el fin de determinar sobre su aporte a los procesos de distribución de tierra a campesinos y campesinas.

En este marco, y dada la importancia que tienen los procesos agrarios para el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo de Paz, la Procuraduría en el Segundo Informe al Congreso recomendó: “Fortalecer la implementación de los procesos agrarios para la recuperación de baldíos y otros procesos agrarios en el marco del Decreto Ley 902 y agilizar el proceso de saneamiento de predios del Fondo Nacional Agrario”. Ante esta recomendación, la ANT en respuesta del 8 de febrero de 2021 con radicado 20216000097781 señala que: “(...) la eficiencia administrativa para abordar la gestión procesal de un universo de procesos que supera los 37.000 casos, no es una tarea de corto plazo y requiere de actividades de planeación, coordinación y cooperación interadministrativa que supera la capacidad de acción desplegada entre las diferentes vigencias fiscales, pero que han venido estableciendo metas de acción institucional para fortalecer las decisiones agrarias y así cumplir con una verdadera política de regularización de la propiedad que incide directamente con el fortalecimiento del inventario de baldíos y el Fondo de Tierras para la Paz”.

Al respecto, la Procuraduría resalta que la ANT ha venido haciendo un esfuerzo enorme por reconstruir el inventario de los procesos agrarios, a través de trabajos de duración y organización documental de los expedientes, cargue digital, diseño y consolidación de una base completa de información procesal de todos los expedientes, lo que obedece a un desarrollo progresivo de las desbordadas solicitudes y expedientes. El esfuerzo por la construcción de una base única de procesos agrarios permite, como lo señala la ANT en respuesta del 10 de marzo de 2021: “Identificar e individualizar cada uno de los casos que ingresan para estudio a la Agencia Nacional de Tierras, hacer seguimiento a cada caso asignado, identificar las etapas del ciclo de vida de los procesos agrarios, medir los indicadores definidos para hacer seguimiento, determinar las diferentes estrategias que permitan optimizar los tiempos de desarrollo de los procesos y establecer un canal único de comunicación, claro para todos los involucrados en los procesos agrarios”. Por tanto, la Procuraduría reconoce que el inventario actual de procesos agrarios desborda la capacidad de la ANT, tarea que no se podrá resolver en el corto plazo, pero destaca como avance importante que se esté trabajando en la consolidación de esta base porque permitirá identificar y priorizar el trámite de aquellos procesos agrarios en los que exista

una fuente potencial de bienes rurales que fortalezcan el Fondo de Tierras, conocer las principales dificultades que estén ralentizando el trámite de estos procesos, y poner en marcha estrategias más efectivas con actividades y metas definidas que permitan resolver con mayor celeridad este rezago.

De otra parte, es necesario analizar la distribución geográfica de los procesos agrarios en trámite administrativo que pudieran nutrir el Fondo de Tierras, se tiene que los departamentos del país donde se concentra estos procesos son Boyacá (31%), Córdoba (12%) y Cundinamarca (10%). Información que reitera el hallazgo sobre la falta de focalización de la gestión institucional de la ANT en las subregiones PDET, dado que Boyacá y Cundinamarca no hacen parte de estas subregiones. En esta misma línea, de los 37.372 casos, tan solo 2.533 (6,8%) se adelantan en las subregiones PDET distribuidos así: 2.045 de clarificación, 44 de deslinde, 266 de extinción y 178 de recuperación de baldíos por indebida ocupación.

Transferencia de bienes de extinción judicial del dominio a la ANT

Como se pudo ver, de los bienes existentes en el Fondo de Tierras con corte a marzo de 2021, el 0,6% fueron bienes transferidos por la SAE, los mismos 55 predios correspondientes a un área de 7.527 ha registrados en el Segundo Informe al Congreso. Es decir, no ha habido un avance en el periodo comprendido del 1 de abril de 2020 a marzo 31 de 2021.

Según la información de la ANT remitida en mayo de 2021²⁸, sigue preocupando a la Procuraduría que de 47 de los 55 bienes de la SAE no se tenga claridad sobre su ocupación y calidad de adjudicables, debido a que la ANT no ha avanzado con la caracterización completa de éstos. Se registra que 24 de estos suman un área de 2.241 ha y no presenta ocupaciones, de los cuales 20 son lotes desenglobados de un predio de mayor extensión ubicado en el municipio de La Virginia, (Risaralda). Igualmente, la ANT ha solicitado a la SAE las transferencias de otros 147 bienes, pero a la fecha no se han hecho efectivas.

A raíz de esta situación, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz puso en marcha una actuación preventiva para hacer un monitoreo más detallado de la transferencia de bienes rurales de la SAE a la ANT con fines de Reforma Agraria. Según la información remitida por la SAE²⁹, en noviembre de 2020, se han transferido 56 predios

²⁸ Oficio de la ANT de respuesta radicado 20216000518191 del 03 de mayo de 2021.

²⁹ Respuesta de la SAE bajo radicado CS2020-027507.

ubicados en 20 municipios con un área jurídica de 6.824,6 ha y área catastral de 5.336,6 ha, de los cuales 34 fueron transferidos en el 2016, 10 en el 2017 y 12 en el 2018. Según información entregada por el Vicepresidente jurídico de la SAE, en reunión sostenida con la Procuraduría el 30 de noviembre de 2020, la ANT ha solicitado la transferencia de 288 predios rurales, entre el 2016 y septiembre de 2020. Sin embargo, de los 288 predios, en 123 está pendiente el pronunciamiento de la ANT respecto a su interés de asignación definitiva, 62 se encuentran con inviabilidades remitidas a la ANT para su desistimiento, dado que de acuerdo con la validación técnica y jurídica de la SAE no tienen vocación agrícola o tienen limitación judicial que impide su transferencia, 41 están en proceso de identificación de cumplimiento de requisitos y viabilidades para su posterior remisión a la ANT, y uno está desistido porque no cumplía con la vocación agrícola.

En concordancia con lo anterior, la Procuraduría ha podido identificar que las situaciones que han limitado la transferencia de los bienes de extinción judicial del dominio administrados por la SAE a la ANT obedecen a las siguientes: i) demoras de la ANT en remitir a la SAE los documentos en los que manifieste su interés definitivo de asignación o de desistimiento frente a la totalidad de predios rurales que esta entidad oferta, ii) en su gran mayoría, los bienes de la SAE cuentan con ocupaciones irregulares, es decir, se han asentado personas que se niegan a salir voluntariamente de esos predios asegurando ocupaciones pacíficas e ininterrumpidas, quienes además han presentado acciones de tutela debido a que se tratan de personas en situación de vulnerabilidad y pobreza, iii) en ocasiones, la SAE no cuenta con la posición formal de la ANT respecto a las entregas de bienes que ya cuentan con resolución de transferencia (68 predios), iv) los desalojos de los asentamientos irregulares en los bienes de la SAE requieren del acompañamiento oportuno de las entidades garantes tales como: personerías municipales, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), alcaldías municipales, Policía Nacional, Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), procuradurías judiciales ambientales y agrarias, y la no asistencia de alguna de estas da lugar a las suspensiones de dichas diligencias, lo que impide el desarrollo normal de las funciones de policía administrativa que tiene la SAE, y v) de acuerdo con lo manifestado por la SAE, la ANT no acompaña las diligencias de desalojo ocasionando que se suspendan.

Por otra parte, según información entregada por la SAE³⁰, esta entidad dispone de una relación de 54 bienes rurales de extinción judicial del dominio que se encuentran

disponibles, libres de ocupaciones, dispuestos para procesos de adjudicación de tierras a campesinos y campesinas que cumplan con los requisitos exigidos por la normatividad agraria, pero a la fecha la Procuraduría pudo identificar situaciones administrativas que han limitado su transferencia a la ANT. Según respuesta entregada por la ANT en marzo de 2021, informó que en efecto sí ha solicitado el listado de estos bienes, sin embargo, después de haber efectuado una revisión técnica y jurídica de los 54 predios mencionados, encontró que 37 se encuentran ocupados, 3 con invasiones irregulares, tan solo 3 desocupados y 11 pendientes por determinarse la ocupación; adicionalmente, encontró que 8 no cumplen con los requisitos de viabilidad técnica.

Adicionalmente, la ANT reporta que sobre esta primera depuración de los 54 predios, se hace necesario contar con mayor información respecto de los siguientes documentos técnicos: i) concepto de norma o concepto de uso del suelo expedida por la oficina de Planeación del respectivo municipio, ii) concepto ambiental emitido por la CAR respectiva y iii) levantamientos topográficos y planos, con el fin de verificar que el predio no presente restricciones de carácter ambiental o por disposiciones dadas en el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) o Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio donde se ubique el bien. Todo ello, para que la ANT pueda valorar la aptitud de los predios rurales para adelantar programas de acceso a tierras de conformidad con su vocación productiva.

Igualmente, mediante oficio de la ANT dirigido a la Procuraduría Ambiental y Agraria de fecha 10 de junio de 2021³¹, esta Agencia informa que, en relación con su interés de asignación definitiva de los bienes rurales dispuestos por la SAE para la consolidación del Fondo de Tierras, se han adelantado revisiones técnicas preliminares del listado de predios que le son remitidos y han solicitado aclaraciones respecto a la información sobre las características agronómicas, cabida de área y linderos, entre otras variables, con el fin de determinar las condiciones técnicas y jurídicas de estos predios. En ese marco, también ha solicitado en tres oportunidades a la SAE información técnica de 26 bienes priorizados que hacen parte del listado de los 54 que presuntamente se encuentran libres de ocupaciones y saneados. Sin embargo, estas solicitudes no han sido atendidas. Según informa la ANT, con el fin de adelantar el proceso de transferencia de dominio de estos bienes, se requiere información sobre los conceptos técnicos de uso del suelo expedidos por los municipios y las CAR, levantamientos topográficos y planos, puesto

³⁰ Oficio de repuesta de la SAE bajo el radicado CS2021-003343.

³¹ Oficio de respuesta de la ANT bajo el radicado 20214000659531 del 10 de junio de 2021.

que la ANT ha encontrado que hay predios urbanos, suburbanos, así como algunos que han sido asignados a la Unidad de Restitución de Tierras (URT), con diferencias de áreas y otros en lo que la información consignada en las fichas técnicas no corresponden con la información física de los predios.

En conclusión, se observa una ralentización de los procesos y falta de articulación efectiva entre la ANT y la SAE para tener una disponibilidad material de bienes sin ocupación, saneados jurídica y materialmente. Igualmente, es necesario llamar la atención sobre la necesidad de que exista un intercambio fluido y oportuno de información sobre la destinación y uso específico de estos bienes para que la ANT los pueda incorporar a su inventario, con el fin de destinarlos a procesos de adjudicación de tierras. Igualmente, se evidencia que no existe un plan de acción concreto y efectivo que permita superar las dificultades en materia de ocupaciones irregulares existentes en los predios rurales de extinción judicial de dominio, por lo que se insta a la SAE a fortalecer sus funciones de vigilancia y gestión policiva y judicial.

Sustracción de Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959

Las sustracciones de las Zonas de Reserva Forestal a las que se refiere el Acuerdo de Paz, priorizarán el acceso a la tierra para campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente a través de diferentes formas de organización o asociación, incluidas las Zonas de Reserva Campesina que contribuyan al cierre de la frontera agrícola, al fortalecimiento de la economía campesina y a la agricultura familiar. Para ello, el MinAmbiente tiene habilitadas para la ANT las siguientes rutas jurídicas: Resolución 629 de 2012 y Resolución 168 de 2013. La primera, establece los requisitos y procedimiento para la sustracción de áreas de reserva forestal establecidas en la Ley 2ª de 1959³² para programas de reforma agraria y desarrollo rural de que trata la Ley 160 de 1994, orientados a la economía campesina y para la restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011. La segunda, establece el procedimiento para la sustracción definitiva de áreas de reservas forestales nacionales o regionales para la adjudicación de terrenos baldíos a EDP.

³² En el marco de la Ley 2ª de 1959, se constituyeron siete áreas de reserva forestal para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre: Zona de Reserva Forestal del Pacífico, Zona de Reserva Forestal Central, Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena, Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta, Zona de Reserva Forestal del Cocuy, Zona de Reserva Forestal de la Amazonia y Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones.

La ANT ha informado a la Procuraduría que ha solicitado la sustracción sobre un total de 508.696 ha correspondientes a 19 solicitudes de predios ubicados en las siguientes Zonas de Reserva Forestal: 5 en la reserva del Pacífico, 4 en la de Serranía de los Motilones, 4 en la Amazonía, 4 en la del Río Magdalena, 1 de la reserva Central, y 1 en la Sierra Nevada de Santa Marta. Sobre estas 19 solicitudes, se tiene que: 4 que corresponden a 6,5 ha solicitadas están en auto de apertura del trámite por parte de MinAmbiente, 2 solicitudes que suman un área de 353.963,5 ha se encuentran en espera de respuesta de fondo por parte de MinAmbiente, 1 solicitud suspendida con un área de 74.946,9 ha, 1 con decisión de fondo de no sustracción correspondiente a un área de 11.986 ha, y las 11 restantes se encuentran finalizadas sobre las cuales se reporta sustracción definitiva cuya área corresponde a 47.178,6 ha. Cabe mencionar que estas últimas fueron gestión del extinto Incoder.

Así pues, con el objeto de fortalecer el Fondo de Tierras, es necesario que MinAmbiente con la colaboración armónica de la ANT avance en las solicitudes de sustracción que se encuentran en trámite, como el caso de las dos que se están en espera de una respuesta de fondo por parte de MinAmbiente y que corresponden a un área importante de 353.963,5 ha, que pueden aportar significativamente a la consolidación del Fondo. Estas solicitudes se ubican en municipios priorizados para la implementación de los PDET, a saber: El Bagre (Antioquia), Cantagallo, San Pablo y Santa Rosa de la subregión Sur de Bolívar.

Análisis de los resultados de adjudicación y formalización de tierras

La Procuraduría ha insistido en el Primer y Segundo Informe al Congreso que los resultados en materia de adjudicación y formalización de la tierra se presenten de manera diferenciada, es decir, que se precisen los conceptos técnicos-jurídicos y las fuentes que permitirán medir el avance de los indicadores del PMI con metas trazadoras del subpunto 1.1. del Acuerdo de Paz como: i) Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras (A.MT.1) y (ii) Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural formalizadas (A.MT.2). Esto, en razón a que el Gobierno Nacional ha venido presentando de manera unificada esta gestión en los distintos reportes de cumplimiento de la implementación del Acuerdo de Paz. En tal sentido, es necesario que se aclaren los procesos administrativos y judiciales dirigidos a resolver la demanda de tierra de la población rural que no la tiene o que la posee en extensiones insuficientes, y la gestión dirigida a la necesidad de regularización y formalización de la propiedad rural.

De acuerdo con respuestas recibidas anteriormente por parte de MinAgricultura y de la ANT³³, se estableció que para el primer indicador relacionado con la entrega de tres millones de ha se tendrán en cuenta los procesos y actuaciones administrativas que se orientan a la asignación de derechos de propiedad sobre bienes rurales dispuestos por la ANT en los que no se presentan ocupaciones previas; es decir, tierra materialmente disponible que se adquiere mediante el trámite de procesos agrarios adelantado por la ANT, transferencia de bienes de otras entidades a través de procesos de extinción judicial del dominio y sustracción de reservas forestales, o por medio de compras directas y subsidios otorgados a campesinos que financian el 100% del valor de los predios. Por su parte, para el indicador de siete millones de ha formalizadas se incluiría las gestiones administrativas y judiciales que se adelantan para solucionar la inseguridad jurídica que enfrenta gran parte de la población campesina y étnica del país sobre predios rurales en los que se ejerce ocupación y explotación, lo que significa que, además de la formalización sobre predios privados, se sumaría la titulación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales con ocupaciones previas, esto es, por la vía de reconocimiento de derechos.

Pese a que se ha informado a la Procuraduría que ya existe un consenso de las entidades del sector de agricultura respecto de las fuentes y conceptos en el marco de

las actuaciones administrativas y judiciales que permitirán medir la clasificación de los resultados en materia de adjudicación y formalización de tierras, con corte a 31 de marzo de 2021, las fichas técnicas de los indicadores con metas trazadoras señalados no se han formulado. En relación con esto, en el oficio de respuesta a las recomendaciones emitidas por la Procuraduría en el Segundo Informe al Congreso, MinAgricultura señaló que la construcción de estas fichas deberán articularse con los lineamientos técnicos y jurídicos contemplados en el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, el cual a 31 de marzo de 2021, continúa en fase de cierre técnico por parte de MinAgricultura, DNP, Consejería para la Estabilización y Unidad de Planificación Rural (UPRA) y ANT.

Así mismo, es necesario mencionar que la Procuraduría conoció de un oficio del mes de marzo de 2021³⁴ de la UPRA dirigido al Viceministerio de Desarrollo Rural, en el cual esta entidad comunicaba observaciones al documento del Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural. Entre las consideraciones emitidas por la UPRA, se identifica que sugirió al Viceministerio tener en cuenta las recomendaciones que la Procuraduría emitió en el Segundo Informe al Congreso respecto a los conceptos y fuentes que deben medir los tres millones de ha de tierra adjudicada y los siete millones formalizada.

De acuerdo con lo anterior, es necesario analizar los resultados que el Gobierno Nacional ha presentado en el marco de los procesos de adjudicación y formalización de tierras bajo los lineamientos técnicos que las entidades del sector agricultura ya han concertado, los cuales a juicio de la Procuraduría se ajustan a los objetivos y presupuestos del Acuerdo de Paz. En ese sentido, se tiene que, con corte al 31 de marzo de 2021, la ANT reporta que se han adjudicado y formalizado 2.074.250,58 millones de ha de tierras a campesinos, campesinas y comunidades étnicas desde la fecha de inicio de implementación del Acuerdo de Paz, correspondiente a la regularización de 50.835 títulos que beneficia a 64.104 familias.

³⁴ Oficio de la UPRA número 2021-1-000510, dirigido al Viceministro de Desarrollo Rural de fecha 14 de marzo de 2021.

En la Tabla 3, se desagrega estos resultados por cada una de las fuentes de los procesos o actuaciones adelantadas por la ANT:

Tabla 3. Adjudicación y formalización en el marco del Acuerdo de Paz

Fuente	Títulos regularizados	Hectáreas	Familias beneficiadas
Adjudicación de predios baldíos a personas naturales	37.228	1.120.328,23	37.189
Ampliación de Resguardos Indígenas	15	615.292,02	4.348
Constitución de Resguardos indígenas	51	301.035,93	5.705
Formalización de Predios Privados Rurales	12.249	17.649,63	12.858
Titulación colectiva de comunidades negras	24	8.042,8	2.337
Subsidios para la compra de tierras	371	6.311,81	891
Compra directa y adjudicaciones especiales	49	2.723,06	579
Adjudicación de bienes fiscales patrimoniales	197	2.042,12	197
Adjudicaciones a Entidades de Derecho Público	651	824,98	
Total	50.835	2.074.250,58	64.104

Fuente: ANT, 2021, elaboración propia.

Así pues, de acuerdo con los lineamientos explicados anteriormente que permiten distinguir la gestión entre adjudicación y formalización de tierras, se tiene que del área reportada por el Gobierno Nacional con corte al 31 de marzo de 2021 (2.074.250,58 ha), el 0,43% (9.034,87 ha) se relaciona con procesos de adjudicación en los que se asignan derechos de propiedad sobre familias sin tierra o con tierra insuficiente. Esto, tomando los resultados en materia de número de ha correspondientes a la entrega de subsidios de acceso a la tierra, procesos de compras directas y adjudicaciones especiales, y en razón a que la ANT ha informado no

haber efectuado a la fecha adjudicaciones de bienes baldíos y fiscales patrimoniales sin ocupación previa³⁵. En consecuencia, respecto a la meta del Acuerdo de Paz sobre los tres millones de ha de tierras adjudicadas, se ha dado un cumplimiento del 0,3% a la fecha de corte del presente informe.

En ese mismo sentido, se estima entonces que la mayor parte de los avances de gestión reportados por la ANT en esta materia obedecen al cumplimiento de la meta de los siete millones de ha formalizadas en diez años de implementación del Acuerdo de Paz, esto es, 2.065.215,71 ha formalizadas a campesinos, comunidades étnicas y EDP, con un cumplimiento del 29,5% de la meta señalada. Sin embargo, como se verá más adelante, un área importante de este reporte de gestión corresponde a procesos de formalización culminados antes de la implementación del Acuerdo de Paz.

A continuación, se analiza el reporte de las 2.074.250,58 ha adjudicadas y formalizadas por cada una de las fuentes descritas en la Tabla 3:

En primer lugar, se tiene que gran parte de las ha adjudicadas y formalizadas se deben a los resultados en materia de los procesos de regularización de ocupaciones existentes en predios baldíos con el 54% (1.120.328,23 ha) del total. De éstas, solo el 0,08% (987,15 ha) corresponde a los municipios focalizados para la implementación de los POSPR, donde la ANT viene implementando el modelo por oferta de toda su actuación administrativa, y el 99,1% (1.119.341,08 ha) en los no focalizados.

Dentro de las zonas focalizadas para la implementación de los POSPR, se tiene que el municipio con el mayor número de hectáreas de baldíos formalizadas corresponde a San Carlos (Antioquia) con el 60% del total, seguido de Dibulla (La Guajira) con el 17%, y de Ovejas (Sucre), donde ya se finalizó la etapa de implementación del procedimiento único de los POSPR, lo que corresponde a tan solo el 5,55% del área total de baldíos formalizados en los municipios focalizados. Por su parte, en las zonas por demanda y descongestión, aquellas que aún no han sido focalizadas, se observa que de las 1.119.341,08 ha formalizadas de predios baldíos, el 32,7% se concentra en cuatro municipios de Vichada, el 17,6% en los siete municipios de Arauca, el 13% en 27 municipios del Meta y el 9,5% en 13 municipios del Putumayo.

Igualmente, la formalización de baldíos constituye una fuente importante para el avance del cumplimiento del indicador de género del PMI relacionado con el número de

³⁵ Oficio de respuesta de la ANT a la Procuraduría bajo el radicado número 20216000215861 de marzo 2021.

hectáreas formalizadas a mujeres rurales (A.G.4). Al respecto, se reporta que del total de las 1.120.328,23 ha formalizadas, solo el 30,4% corresponde a titulares mujeres y el 69,3% a hombres, y sobre un 0,3% (3.003,7 ha) existe información que fueron adjudicados como titulares a las parejas.

Es preciso señalar que de los predios baldíos formalizados en áreas focalizadas PDET, el promedio de hectáreas formalizadas por familias es de 16,3 y en zonas no PDET es de 31. Esto significa una tendencia a la microfundización de la tierra, lo que produce un fraccionamiento económico de la propiedad rural al estarse formalizando baldíos por debajo de las UAF permitidas en las zonas rurales más afectadas por el conflicto armado.

Es importante anotar que, dentro del reporte sobre el área formalizada de bienes baldíos en zonas no focalizadas, se están incluyendo las hectáreas formalizadas por la vía de sentencias judiciales de Restitución de Tierras con un total de 552 predios que corresponden a un área de 2.592,04 ha.

De otra parte, se identificó que del total de las ha de baldíos formalizadas con corte a marzo de 2021, según las fechas de los actos administrativos de adjudicación, registran en su gran mayoría fechas anteriores a la firma del Acuerdo de Paz, toda vez que se reportan 143 predios con un área de 2.809,6 ha que se formalizaron antes del 2000, 36.491 predios con un área de 1.114.796,13 ha entre 2000 y 2016, y solo 594 de 2.722,5 ha corresponde al periodo del Acuerdo de Paz, es decir, a partir de 2017 a la fecha. Lo que significa entonces que el 99% de las hectáreas formalizadas no corresponde a la gestión real de la ANT en el marco del Acuerdo de Paz.

Lo anterior, es el rezago de resultados de los extintos Incora e Incoder logrados en materia de titulación de baldíos de antes de 2017 que no se habían reportado dentro del sistema de información que dispone el DNP para medir los avances de las metas planteadas en los Planes Nacionales de Desarrollo, como el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia). Al respecto, la ANT informó a la Procuraduría que, en los ejercicios de depuración de los expedientes del rezago entregados por el extinto Incoder, se encontró más de 36 mil títulos de entrega de baldíos que aparecían como solicitudes activas en el aplicativo de baldíos, las cuales en el proceso de su diagnóstico no se habían reportado en Sinergia. Adicionalmente, esto se debe a que están reportando gestiones de notificación de adjudicaciones y trámites de registro ante las oficinas de Registro e Instrumentos Públicos como parte del cumplimiento de los siete millones de hectáreas formalizadas, además, porque antes el costo del registro recaía en el beneficiario de la adjudicación, lo cual generó que muchos de ellos no lo hicieran; también pudo darse

dificultades para notificar al Ministerio Público de los actos administrativos finales quedando sin ejecutoriar los mismos, entre otras situaciones.

En segundo lugar, se presentan los resultados de las formalizaciones de los bienes fiscales patrimoniales ocupados por campesinos y campesinas, los cuales suman 197 predios con un total de 2.042,12 ha, de las cuales el 43% benefician a mujeres y el 57% a hombres, y sobre un 36% se registra que fueron titulados a la pareja. Al igual que con las formalizaciones de baldíos, se observa que existe un promedio de hectáreas por familia beneficiaria por debajo de las UAF permitidas, el cual para la formalización de bienes fiscales patrimoniales es de 8,3 ha en las zonas focalizadas con POSPR formulado y de 10,9 ha en las zonas por demanda y descongestión.

Además, se encontró que 32 de los 197 predios corresponden a resoluciones de adjudicaciones que datan de antes de 2014, por lo que la ANT informa que si bien se hicieron antes del Acuerdo de Paz, no habían sido reportados en Sinergia, razón por la cual se están incluyendo en los resultados del periodo comprendido entre el 2017 y marzo 31 de 2021. Sobre esto, a juicio de la Procuraduría, se debería discriminar en los informes de gestión que reporta la ANT, los resultados en materia de formalizaciones que corresponden al ejercicio de depuración del rezago de expedientes del Incoder no reportados en Sinergia y la que efectivamente se efectuó por parte de la ANT dentro del periodo de análisis de medición de los indicadores de cumplimiento del Acuerdo de Paz.

En tercer lugar, en lo que respecta a la formalización de predios rurales dirigido a comunidades étnicas, se encuentra que, en los procesos de formalización de predios de la nación para los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos con ocupaciones ancestrales ya existentes, la ANT reporta que ha adelantado 51 procedimientos de constitución de resguardos indígenas con un área de 301.035,93 ha y 15 de ampliación de resguardos indígenas con 615.292,02 ha. Por su parte, en lo que respecta a los territorios colectivos de pueblos afrodescendientes, se reporta que se han adelantado 24 procesos de titulación colectiva con un aporte de 8.042,8 ha. Por lo anterior, el aporte de los procesos de formalización de territorios colectivos a comunidades étnicas a la meta de los siete millones de ha es del 13,2%, gestión que puede aportar a los indicadores del PMI. Cabe mencionar que no se reportan formalizaciones específicas para pueblos Rom.

En cuarto lugar, se presentan los resultados en materia de formalización de predios privados. Para ello, es necesario precisar sobre los tipos de informalidad sobre la propiedad privada rural, dentro de los cuales se encuentran la posesión, falsa tradición, herencias sin liquidar y títulos no registrados (MinAgricultura, 2016). En los casos de predios baldíos, la informalidad radica en la no solicitud o demoras en el trámite de la adjudicación legal a la ANT, la falta de registro de las resoluciones de adjudicaciones y de las afectaciones que han tenido los predios durante su ocupación como sucesiones o ventas informales (Ibañez et al., 2017). Sobre los predios de propiedad privada, la informalidad radica en la no legalización de las transacciones de compraventa, procesos de prescripción adquisitiva de dominio pendientes de fallo judicial, falta de sucesiones hereditarias, entre otras.

En relación con la formalización de bienes privados rurales, se dispone de cuatro rutas: i) Ruta Judicial, que hace referencia al saneamiento de predios privados, titulación de la propiedad o de la posesión material; ii) Ruta Notarial, en la que se resuelven solicitudes de liquidación de sucesiones, otorgamiento de escrituras públicas que protocolicen negocios jurídicos; iii) Ruta Administrativa, consiste en la entrega de títulos de procesos de formalización adelantado por la ANT cuando no hay oposición; y iv) Ruta Registral, que corresponde a solicitudes de acompañamiento a los adjudicatarios del Incoder que no registraron su título ante las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

En ese sentido, con corte a marzo de 2021, frente a los avances al respecto reportados por la ANT, se han entregado un total de 12.249 títulos con un área de 17.649 ha en 108 municipios de 20 departamentos, y con un promedio de 1,4 ha por predio. El 72% de las hectáreas formalizadas corresponde al rezago del programa de Formalización de MinAgricultura, por lo que este atañe a un plan de descongestión institucional por demanda y no por oferta como se propone en el Decreto Ley 902 de 2017. Los departamentos que lideran el número de hectáreas formalizadas sobre predios privados son: Cauca con el 20,5%, Huila con el 14,5%, Tolima con el 12,5% y Boyacá con el 12,3%.

Adicionalmente, del total del área formalizada, el 50% corresponde a la Ruta Administrativa y de la establecida en el Decreto Ley 902 de 2017, el 35% a la Ruta Judicial y el 15% a la Ruta Notarial. También, es necesario mencionar que, respecto al área formalizada de predios privados a mujeres rurales, corresponde al 36% del total del área (17.649 ha), 64% a hombres, y en un 2,95% de las ha formalizadas existe información que fueron tituladas a parejas.

Es preciso mencionar que el promedio de 1,4 ha de predios privados formalizados denota que se están titulando en su gran mayoría microfundios, lo cual va en contravía de uno de los propósitos de la Reforma Agraria y del Punto 1 del Acuerdo de Paz, como el de resolver la falta de acceso a la tierra para incentivar la producción agropecuaria del país y mejorar las condiciones socioeconómicas de las comunidades campesinas más pobres y afectadas por el conflicto armado.

En quinto lugar, se presentan los resultados en materia de adjudicaciones de predios rurales bajo la modalidad de programas especiales a través de compras directas de predios privados que viene adelantando la ANT, los cuales suman un total de 2.723 ha que corresponden a 49 títulos y benefician a 579 familias, en su gran mayoría a asociaciones campesinas de víctimas del conflicto armado. Cabe mencionar que estas hectáreas adquiridas y formalizadas bajo dicha modalidad deberán ser incluidas dentro del reporte de medición del indicador del PMI relacionado con los tres millones de ha adjudicadas.

En sexto lugar, se señala la adjudicación y formalización a Entidades de Derecho Público, en la cual la ANT ha entregado 824,98 ha de 651 que benefician al desarrollo de proyectos de infraestructura adelantados por alcaldías, gobernaciones, Agencia Nacional de Infraestructura, MinDefensa, Radio de Televisión Colombiana, entre otras. La Procuraduría resalta la importancia de avanzar en la formalización de predios a entidades de derecho público, ya que constituye un elemento clave para el desarrollo de las iniciativas de los PATR y los Planes de Retorno y Reubicación (PRyR) y Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) para la provisión de servicios públicos.

Mecanismos alternos de acceso a la tierra

Subsidios integrales y líneas de crédito para la compra de tierra

El PMI establece el indicador “Familias beneficiarias del subsidio integral” (A.6) como parte de la estrategia sobre otros mecanismos alternos de acceso a la tierra dispuesto en el numeral 1.1.2. del Acuerdo de Paz. Mediante el capítulo 2 del Decreto 902 de 2017 se crea y se dan los lineamientos para la operación del Subsidio Integral de Acceso a la Tierra (SIAT), como un aporte del Estado no reembolsable que cubre hasta el 100% del valor de la tierra y de los gastos financieros de los proyectos productivos. Al respecto, después de más de tres años de expedición del Decreto Ley 902 de 2017, el 6 de octubre de 2020 se expidió por parte del MinAgricultura y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) el Decreto 1330 de 2020 para reglamentar la operación de este subsidio.

Entre los aspectos principales del decreto se destacan que en la reglamentación, interpretación y aplicación se tendrán en cuenta los fines, principios y objetivos de la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017, y se compone de cuatro asignaciones referidas así:

- “El valor del predio por adquirir (Hasta que la ANT adelante la actualización, el monto máximo para la compra de la tierra no podrá superar por unidad familiar el equivalente en valor a noventa y tres (93) salarios mínimos legales mensuales vigentes - SMMLV)”.
- “El monto de los gastos notariales y de registro (Hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes-SMMLV por unidad familiar)”.
- “Los gastos de subdivisión del bien en los casos que proceda (Hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigente- SMMLV por unidad familiar)”.
- “El proyecto productivo (Hasta un monto máximo de treinta (30) SMMLV- salarios mínimos legales mensuales vigentes por unidad familiar) que será determinado por la Agencia de Desarrollo Rural, de acuerdo con el tipo de proyectos productivos”.

La asignación del subsidio se realizará de forma gradual de acuerdo con las disponibilidades presupuestales de la ANT y de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), y de manera prioritaria en favor de los sujetos a título gratuito. La ANT otorgará el SIAT con arreglo a los criterios de planificación y focalización adoptados por el MinAgricultura, a partir del ejercicio técnico realizado por la UPRA.

Los predios que se adquieran mediante el SIAT serán destinados a la constitución de una UAF, que permita generar a una familia entre 2 y 2,5 (SMLV). La metodología para el cálculo de la UAF será adoptada por el Consejo Directivo de la ANT a partir de la propuesta técnica de la UPRA.

En los casos en que la zona no haya sido focalizada y técnicamente no sea aplicable la metodología de cálculo de UAF adoptada a partir de los estudios técnicos adelantados por la UPRA, se establecerá para cada caso la UAF a nivel predial. Para el establecimiento del sistema productivo del proyecto se deberá dar prioridad a las apuestas productivas establecidas por el MinAgricultura y a las cadenas productivas determinadas para la cuantificación de la UAF.

El SIAT se otorgará preferentemente en las zonas focalizadas con posterioridad a la identificación física y jurídica del predio y dependerá de tres aspectos: i) la realización de barrido predial, ii) la conformación del Registro de Inmuebles Rurales y iii) la disponibilidad presupuestal de la ANT para la adjudicación del SIAT, también operará en

otras zonas no focalizadas donde se considere necesario atender la demanda, siempre y cuando en el Registro de Inmuebles Rurales estén inscritos los predios suficientes para los aspirantes y la ANT cuente con disponibilidad presupuestal para su adjudicación.

A 31 de marzo de 2021 (fecha de corte de este informe), no se han adjudicado subsidios por esta vía; sin embargo, se destaca que la ANT ha avanzado en la resolución del rezago de solicitudes de subsidios de modelos anteriores como el Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA) y Subsidio Integral de Desarrollo Rural (SIDRA), las cuales a fecha de corte corresponde a 371 con un área de 6.311,81 ha que benefician a 891 familias, con una inversión que supera los 44 mil millones de pesos. Los departamentos con el mayor número de ha adjudicadas vía subsidios para la compra de tierra son los siguientes: Caquetá con el 20,5%, seguido de Antioquia y Magdalena con el 9% cada uno.

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

Este mecanismo de acceso a la tierra ha presentado retrasos en su cumplimiento debido a que, según informa MinAgricultura, se han venido ajustando y desarrollando las condiciones normativas que garanticen el acceso a este tipo de línea de crédito. En ese marco, se aprobaron dos resoluciones: Resolución 10 de 2017 y Resolución 03 de 2018, vinculadas con la creación de nuevas actividades financiables para gastos en la formalización de la tierra de pequeños y medianos productores como documentación de predios, estudios jurídicos y técnicos, verificación de campo, gastos procesales y representación jurídica, trámites notariales y de registro, y la aprobación del Fondo de Garantías Agropecuarias para la compra de tierra del pequeño productor del 40%, para mujer rural del 50% y compra de tierra en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) del 40%.

Finalmente, en el mes de mayo de 2019 la CNCA aprobó la versión final de la Línea Especial de Crédito (LEC) para la RRI, con las siguientes condiciones financieras de acuerdo con el tipo de productor (ver Tabla 4).

Tabla 4. Especificaciones de la Línea Especial de Crédito para la compra de tierra

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

Fuente: MinAgricultura, 2019.

MinAgricultura reporta que se expidieron las resoluciones 04 de 2019 y 18 de 2019 por parte de la CNCA para la creación y puesta en marcha de esta LEC, que contienen tasas subsidiadas y mecanismos de aseguramiento de los créditos. No obstante, la colocación de esta LEC dependía de que los beneficiarios estuvieran inscritos en el RESO, y sobre la cual el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) no tiene injerencia. La falta de implementación del RESO ha generado baja oportunidad en la implementación de la línea establecida, y como consecuencia de la pandemia producida por la COVID-19 se retrasó en mayor medida el trámite de valoración y puntuación para este registro.

Como consecuencia de los retrasos en el otorgamiento de créditos para compra de tierras para la línea establecida en la Resolución 4 de 2019 debido a la baja implementación del RESO, la CNCA expidió la Resolución 5 del 21 de enero de 2021, en la cual se reguló esta LEC para acceder pequeños productores y personas naturales o jurídicas conforme a la categorización por tipo de productor previsto en el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA). Cabe señalar que la Resolución 5 de 2021 establece condiciones especiales para la Línea Especial de Crédito para la compra de tierras para mujeres rurales o cuando se trate de personas que cumplen con los requisitos exigidos para acceder al

RESO. A 31 de marzo de 2021, aún no se conocían los efectos de esta nueva medida que va a permitir tener un mayor avance de acceso a la tierra por esta vía, por lo que la Procuraduría resalta como avance su expedición y continuará haciendo seguimiento preventivo a su implementación.

De igual forma, respecto a los avances concretos de la colocación de créditos por la vía de la Resolución 4 de 2019 del CNCA, se tiene que, según el reporte de Finagro con radicado 2021002627, la entrega de 2 créditos en el 2020 en los municipios de Lejanías (Meta) y Líbano (Tolima) y 11 entregados en el primer trimestre del 2021, discriminado así por departamento: 3 en el Huila, 1 en Nariño, 1 en Risaralda, 4 en Santander y 2 en Valle del Cauca. El valor de los créditos otorgados suma un total de \$861 millones, una inversión total de \$1.513 millones y un valor comprometido de los subsidios de \$175 millones.

Instrumentos de planificación rural para facilitar el acceso a la tierra

Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural

Entre los principios que rige la política de ordenamiento social de la propiedad rural recomendada por la MTC, se encuentran la intervención territorial en materia agraria por oferta y no a solicitud de los interesados, atendiendo a que los problemas asociados a la tenencia de la tierra son complejos y diversos, por lo que se requiere de intervenciones públicas planificadas y de gran escala en zonas focalizadas. Esto supone la formulación e implementación de planes completos de ordenamiento social de la propiedad rural que comprendan acciones orientadas a solucionar problemas o necesidades relacionadas con la formalización, seguridad jurídica, administración y acceso a la tierra (DNP, 2015).

Con base en dichos lineamientos, se ha puesto en marcha la estrategia de intervención por oferta de la política de ordenamiento social de la propiedad rural contemplada en el Decreto Ley 902 de 2017, la cual se basa en definir la forma de intervención administrativa de la ANT en el territorio a través de la metodología de Barrido Predial Masivo³⁶, la cual consiste en visitar predio a predio para levantar toda la información relacionada con la tenencia de la tierra y resolver los conflictos existentes en ella. A partir de esta información, se formulan y ejecutan los POSPR que establecen una ruta de acción dirigida a administrar, entregar y regularizar tierras de la nación, y formalizar bienes privados rurales. Estos planes establecen una forma de intervención territorial en materia agraria a través de las siguientes etapas: i) focalización y programación, ii) formulación, iii) implementación y iv) mantenimiento y evaluación.

De acuerdo con la información levantada en los ejercicios del barrido predial, plasmada en los POSPR, se inicia con la aplicación del Procedimiento Único encaminado a ejecutar las actuaciones administrativas en materia agraria señaladas en el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017³⁷. En ese marco, bajo los principios de gradualidad y progresividad, se va

³⁶ El artículo 5 de la Resolución 740 de 2017 “por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones”, define al Barrido Predial Masivo como la visita masiva a la totalidad de predios rurales ubicados en la zona focalizada con el fin de realizar el levantamiento de la información física, jurídica y social, de acuerdo con la metodología de catastro multipropósito.

³⁷ El artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 señala que en el marco del Procedimiento Único se adelantan los siguientes asuntos: i) Asignación y reconocimiento de derechos de propiedad sobre predios administrados o de la ANT, ii) Asignación de recursos subsidiados o mediante crédito para la adquisición de predios rurales, iii) Formalización de predios privados, iv) Trámite de procesos agrarios de clarificación, deslinde y recuperación de baldíos, v) Extinción del dominio sobre tierras incultas, vi) Expropiación judicial de predios rurales, vii) Trámite de caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de adjudicación de baldíos, entre otros.

gestionando a gran escala las solicitudes y procesos relacionados con el ordenamiento de la ocupación y uso de los predios rurales en las zonas o municipios focalizados, que a su vez permite identificar y administrar las tierras de la nación y promover el acceso progresivo a la propiedad rural. Lo anterior, en articulación con los ejercicios de catastro multipropósito en los que la ANT es gestor catastral en los municipios con POSPR formulados y en implementación.

Cabe señalar que, pese a que los POSPR no fueron contemplados en el Acuerdo de Paz, son parte de las estrategias para hacer más eficiente los procesos administrativos dirigidos al cumplimiento de las disposiciones acordadas en el subpunto 1.1 sobre acceso y formalización de tierras y gestión del suelo rural.

Respecto a la focalización, se tiene que, con corte al 31 de marzo de 2021, se han priorizado 64 municipios para la implementación de los POSPR de acuerdo a los resultados de la metodología de selección establecida en la Resolución 130 de 2017³⁸, que consiste en el estudio técnico que realiza la UPRA, ANT y MinAgricultura según el cumplimiento de las variables y criterios establecidos en esta resolución, y teniendo en cuenta la priorización de municipios para la implementación de la política de Catastro Multipropósito. Los municipios priorizados corresponden a 12 del departamento de Cauca, 11 de Bolívar, 8 de Sucre, 6 de Antioquia, 5 de Tolima, 5 de Córdoba, 3 de Meta, 3 de Magdalena, 3 de La Guajira, 2 de Valle del Cauca, 1 de Santander, 1 de Putumayo, 1 de Norte de Santander, 1 de Nariño, 1 de Cundinamarca y 1 de Cesar. Cabe señalar que, de estos 64 municipios focalizados, en 45 (70%) se implementan los PDET.

De los 64 municipios priorizados, 49 de ellos ya tienen resolución de aprobación del POSPR, cinco se encuentran en proceso de formulación del plan y 10 sin formulación. Llama la atención que, de los 64 municipios focalizados, solo la mitad se encuentran programados para la implementación de los POSPR en las vigencias 2019- 2023, 18 aún no tienen recursos asignados para su operación, ocho se encuentran suspendidos porque no cumplen con las condiciones de seguridad requeridas y seis por restricciones presupuestales de la ANT. Los municipios suspendidos por situaciones de riesgo de seguridad corresponden a los siguientes: Ituango, Nechí, Tarazá y Valdivia del departamento de Antioquia; Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré del Sur de Córdoba; y Florida del Valle del Cauca.

³⁸ Resolución 130 de 2017 de Ministerio de Agricultura: “Por medio de la cual se adopta la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones”, entre otros.

En relación con el deterioro de las condiciones de seguridad en varios de los municipios priorizados para la implementación del modelo de atención por oferta de la ANT, la Procuraduría recomendó en el Segundo Informe al Congreso, fortalecer los acompañamientos en las labores de formulación e implementación de los POSPR y la puesta en marcha de una instancia de alto nivel que provea los insumos actualizados en materia de seguridad de los territorios priorizados de la política de ordenamiento. Al respecto, MinDefensa informó en respuesta recibida en febrero 2021, que se acoge dicha recomendación indicando que continuamente se proporciona acompañamiento y se emiten las apreciaciones de seguridad territorial de las zonas de interés de la ANT, a través de la Instancia de Seguridad en Territorio (INSTE), en la que se han generado más de 400 acompañamientos e informes de seguridad desde 2018 a la fecha. Sin embargo, estas acciones siguen siendo insuficientes en la medida en que se han incrementado el número de zonas suspendidas para la implementación de los POSPR por razones de riesgos a la seguridad, teniendo en cuenta que en el último año se suspendieron los ocho municipios antes señalados a través de la Resolución 6524 de julio 2020, Resolución 9636 de octubre 2020 y Resolución 96736 de diciembre de 2020, los que a 31 de marzo de 2021 continuaban en este estado.

De otra parte, también es necesario mencionar la baja asignación de recursos financieros para las etapas de formulación e implementación de los POSPR, toda vez que se han suspendido seis municipios por falta de recursos que impiden ejecutar la totalidad de la operación y 18 aún no tienen fuente de financiamiento para iniciar la fase de formulación de los planes. Sobre esta situación, la ANT informó a la Procuraduría, en el oficio de respuesta a las recomendaciones emitidas en el Segundo Informe al Congreso, que el presupuesto de funcionamiento e inversión para las vigencias 2020 y 2021 se ha reducido, entre otras, por las consecuencias económicas derivadas de la pandemia del COVID-19. Según el informe de gestión de la ANT de la vigencia pasada, la asignación inicial para el 2020 fue de \$269.617 millones, de los cuales \$236.242,8 millones estaban destinados para inversión y \$33.334,2 para funcionamiento, pero le fueron bloqueados \$51.490 millones hasta diciembre 2020 que no pudieron comprometerse ni ejecutarse. Preocupa que de los \$51.490 millones bloqueados, 25.324 correspondían al proyecto de inversión relacionado con la elaboración de los POSPR (ANT, 2021).

En el último informe de auditoría de cumplimiento articulado al proyecto de ordenamiento social de la propiedad rural, elaborado por la CGR, se permite ver la reducción presupuestal que ha tenido el proyecto de inversión relacionado con la elaboración de

los POSPR en los últimos años, teniendo en cuenta que del presupuesto de inversión para el 2019 por valor de \$316,4 mil millones, se bloquearon \$67,1 mil millones, de los cuales \$11 mil millones estaban destinados para los POSPR; y en el 2020 se asignaron a este proyecto \$33,5 mil millones a junio 30 de 2021, de los que se bloquearon \$21,7 mil millones (CGR, 2020). Adicionalmente, es relevante mencionar la observación que la CGR hizo a la ANT en relación con la falta de criterios técnicos para la priorización de los municipios a intervenir con el escaso presupuesto asignado para los POSPR, dado que se han hecho inversiones dispersas en diferentes actividades y zonas sin el adecuado estudio que determine en cuáles asuntos y zonas se requieren mayor prioridad, lo que ha generado baja efectividad en los recursos invertidos para este proyecto (CGR, 2020).

Lo anterior, permite reflexionar acerca de la baja efectividad de la estrategia de intervención de la ANT basada en la operación de los POSPR, teniendo en cuenta que a cuatro años de implementación del Decreto Ley 902 de 2017, estos no están logrando su propósito respecto de tener mayores resultados en materia de fortalecer el patrimonio del Estado sobre tierras rurales, garantizar el acceso y distribución equitativa de la tierra en beneficio de las familias campesinas en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, y resolver las situaciones históricas de inseguridad jurídica sobre la propiedad rural. Vale la pena preguntarse qué tan efectivos han sido a la luz de dichos resultados, aunado a que en 32 municipios de los 64 focalizados se ha suspendido y desprogramado la operación de los POSPR, 31 en operación y a la fecha solo un municipio (Ovejas, Sucre) ha logrado finalizar la etapa de campo y el Procedimiento Único agrario. Sin embargo, no se puede desconocer los enormes retos que supone la implementación de los POSPR en un escenario de baja disponibilidad presupuestal de las entidades a cargo, un rezago de procesos por demanda sin resolver heredados de entidades que antecedieron a la ANT, y la baja capacidad del Estado por garantizar las condiciones de seguridad requeridas en los territorios focalizados para su operación.

De igual forma, se ha podido identificar que la ANT sigue priorizando las estrategias de atención por demanda, incluso al interior de los municipios focalizados para la implementación de los POSPR, puesto que de acuerdo con la Resolución 915 de 2020 de esta Agencia, se busca establecer la viabilidad de continuar o no con la ejecución de los POSPR ya formulados y aprobados, teniendo en cuenta nuevos determinantes asociados a las condiciones físicas de los territorios y la capacidad administrativa y presupuestal.

En el marco de esta resolución, se pone en marcha la Mesa de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, que entre sus funciones se encuentra la determinación de viabilidad de darle continuidad con la fase de implementación del modelo de atención por oferta y la aplicación de la metodología de intervención por barrido predial masivo. Esto implica una segunda priorización dentro de los municipios, lo que genera mayores retrasos en cuanto a los resultados esperados con los POSPR formulados que son básicamente resolver, con mayor eficiencia, las situaciones de inseguridad jurídica de la propiedad, identificar bienes rurales adjudicables para campesinos que carecen de ellos, tramitar problemas agrarios y avanzar en la gestión del uso del suelo rural.

Por lo anterior, se evidencia que la gestión de la ANT por resolver de manera integral y masiva las enormes necesidades de acceso y formalización de tierras, continúa concentrada en la atención por demanda y trámite de los procesos del rezago que recibió esta entidad, en la medida en que la priorización para la ejecución de los POSPR se mantiene en un bajo número de municipios.

Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO)

El Acuerdo de Paz establece que las personas beneficiarias del plan de adjudicación y formalización de tierras gratuita y del subsidio integral serán seleccionadas por la autoridad administrativa competente, con la participación de las comunidades locales como garantía de transparencia y eficacia, a través de un procedimiento expresamente definido por la ley que incluya requisitos y criterios objetivos y que atienda a la priorización antes señalada. La autoridad administrativa competente elaborará un registro único de posibles beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral que será utilizado como insumo para la implementación de estos mecanismos.

En ese sentido, en desarrollo del compromiso establecido en el artículo 11 del Decreto Ley 902 de 2017, se creó el RESO, como una herramienta para identificar los sujetos a título gratuito y parcialmente gratuito de los destinatarios de las tierras en el Fondo de Tierras y de los programas de formalización de la propiedad rural, y los sujetos a título oneroso a los que se les formalicen predios privados.

Para la ANT, el RESO es un instrumento de planeación y ejecución de la política pública de ordenamiento social de la propiedad en materia de acceso y formalización que permite la identificación de los potenciales beneficiarios del Fondo de Tierras para la RRI. Este instrumento fue reglamentado mediante la Resolución 740 de 2017, disposición modificada, adicionada y en algunos apartes derogada por las resoluciones 12096 de 2019 y 915 de 2020.

Para la identificación de los beneficiarios de los mecanismos de acceso a la tierra y programas de formalización de la propiedad privada rural, la ANT ha puesto en marcha el RESO, a través de los módulos de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural. El primero, consiste en consignar a los posibles beneficiarios de los programas de dotación de tierras por la vía de Asignación de Derechos (adjudicaciones de predios del Fondo de Tierras, de subsidios de acceso a tierras y otorgamiento de créditos para la compra de Tierras) y Reconocimiento de Derechos (formalizaciones de predios baldíos y bienes fiscales patrimoniales con ocupaciones previas). El Segundo módulo se relaciona con los programas de formalización de bienes privados rurales.

Con el fin de valorar a los beneficiarios de estos programas, se adelantan en zonas focalizadas y no focalizadas las jornadas para el diligenciamiento de la solicitud de acceso y formalización a través del Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO).

Al respecto, con corte a marzo de 2021, la ANT reporta 89.837 registros de personas que han diligenciado el FISO. En las zonas focalizadas para la formulación y operación de los POSPR se han adelantado 126 jornadas de diligenciamiento del FISO con 4.241 registros. Sin embargo, la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 ha limitado la ampliación de municipios para llevar a cabo estas jornadas.

Según informe con corte al 31 de marzo de 2021, la ANT ha recibido un total de 90.743 solicitudes de inscripción al RESO, de las cuales el 36,2% (32.831) se encuentran valoradas e inscritas, el 16,4% (14.935) prevaloradas y el 47,3% (42.977) pendiente por valoración. Si bien se resalta como avance la valoración e inscripción en el RESO de un número importante de solicitudes, se observa que, de los sujetos inscritos en el RESO (32.831), solo el 3,5% (1.152) ha sido beneficiario de programas de adjudicación de bienes baldíos y fiscales patrimoniales, todos estos pertenecientes al municipio de Ovejas – Sucre, con un total de 52,3 ha adjudicadas y un área promedio por familia de 454 m². Además, 927 sujetos inscritos en el RESO ya han recibido títulos de bienes de propiedad privada en municipios de los departamentos Boyacá, Cauca, Nariño, Santander, Sucre y Tolima. Así que, menos del 10% de los sujetos incorporados en el RESO han sido beneficiarios de la entrega material de tierra ya sea por títulos de predios baldíos y fiscales patrimoniales como de bienes rurales de propiedad privada.

Por otro lado, el parágrafo del artículo 5º de la Resolución 915 de 2020 establece que, respecto a la valoración de los formularios FISO en los municipios no focalizados para la formulación e implementación de la estrategia de intervención por oferta, se suspende y solo procede dicho trámite cuando el área misional de la ANT, encargada de la formalización y adjudicación, lo solicite en atención a la disponibilidad de tierras en el Fondo de Tierras y de recursos financieros.

En relación con la implementación de dicho parágrafo, se ha generado incertidumbre para muchos aspirantes a programas de acceso a la tierra rural, varios de estos hacen parte de asociaciones campesinas y de víctimas con demandas históricas de tierra, quienes incluso ya han diligenciado los formularios FISO, pero siguen sin tener respuestas concretas y favorables por parte de la ANT dado que se ubican en zonas no focalizadas. Esta situación pone en riesgo la garantía del derecho constitucional de acceso progresivo a la propiedad rural, pues cada vez aumentan las barreras para la implementación de los mecanismos dispuestos por el Acuerdo de Paz en esta materia.

Restitución de Tierras y Derechos Territoriales

El Punto 11.7 del Acuerdo de Paz estableció que, con el fin de revertir los efectos del conflicto era necesario restituir a las víctimas del despojo y desplazamiento forzado los derechos sobre sus tierras. Esta medida de reparación tiene la vocación de generar las garantías para el retorno voluntario de la población desplazada. Por ello, el Acuerdo estimó necesario poner en marcha las medidas acordadas en el Punto 5 sobre víctimas del conflicto armado. Esta obligación implica el deber de fortalecer la institucionalidad creada por la Ley 1448 de 2011, lo que plantea grandes retos de articulación institucional, tanto al interior del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), como entre este y el Sistema Integral creado por el Acuerdo de Paz. La coordinación entre las medidas de restitución y los planes e iniciativas encaminados a desarrollar el Acuerdo de Paz constituyen garantías de sostenibilidad para la reparación, así como un mecanismo relevante para contribuir a la no repetición de los hechos victimizantes que motivaron la restitución.

La Procuraduría observa que en el PMI no se cuenta con indicadores específicos asociados a las medidas de restitución de tierras y derechos territoriales étnicos. Sin embargo, el presente análisis pondrá de presente la relevancia que reviste la política pública de restitución de tierras, particularmente para la adecuada implementación del Pilar 1 de la RRI, denominado “Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo” en dos subcategorías, a saber: i) realizar la microfocalización para la restitución de tierras y ii) fortalecer los procesos de restitución de tierras distribuidos en las 16 subregiones PDET.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se mostrará el panorama del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) administrado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT), y los diferentes cruces en relación con el Punto 1 del Acuerdo de Paz.

Durante toda la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y con corte a mayo de 2021, la URT ha recibido en los 170 municipios PDET un total de 64.850 solicitudes individuales o campesinas. Además, de los 667 territorios étnicos que cuentan con solicitud de restitución, 437 están ubicados en municipios PDET, lo cual corresponde aproximadamente al 66% de todos los casos de restitución de derechos territoriales étnicos que se han

presentado en Colombia en los últimos diez años. Así mismo, en 78 municipios PDET se han proferido históricamente 2.662 sentencias de restitución de tierras, mediante las cuales se resolvieron 4.737 solicitudes que ampararon un total de 14.717 personas.

Así, en aras de mejorar la articulación de la política de restitución de tierras y derechos territoriales étnicos y los programas derivados del Acuerdo de Paz, la Procuraduría ha desarrollado una serie de estrategias de seguimiento y control a la gestión de las autoridades y entidades comprometidas del SNARIV, de las cuales cabe destacar las que a continuación se exponen desagregadas por regiones de intervención judicial que coinciden con regiones PDET.

Bolívar: La iniciativa de colectivización de la ruta campesina en el posfallo constituye una estrategia de intervención integral del territorio para efectos de hacer seguimiento a la materialización de las órdenes judiciales emitidas en las sentencias de restitución de tierras desde un enfoque de goce efectivo de derechos. A través de espacios como los Comités de Justicia Transicional, de los subcomités técnicos de restitución, se ha identificado la coincidencia entre las órdenes de restitución dadas en las sentencias, los PRyR, PIRC y las iniciativas locales adelantadas con el fin de implementar los PDET.

No obstante, no existe claridad suficiente en la HRU sobre la manera en que deben articularse las órdenes judiciales de restitución de tierras y los planes e iniciativas que se adopten para implementar el Punto 1 del Acuerdo de Paz. En este sentido, el Ministerio Público comprende que la información de los procesos de restitución debe tenerse en cuenta no solo en cada uno de los casos, sino de manera colectiva para facilitar el cumplimiento de las órdenes de formalización de la propiedad, vivienda, salud, educación, etc. La colectivización de la ruta campesina en el posfallo puede brindar una respuesta eficaz para revertir el bajo nivel de cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras en el departamento de Bolívar y propugnar por acortar el abismo existente entre las finalidades de la Ley 1448 de 2011 en lo referente al goce efectivo de los derechos de los restituidos y las realidades actuales, que agudizan la desconfianza en las instituciones y minan las posibilidades de construcción de paz territorial.

Al respecto se tienen los siguientes avances: i) el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena accedió a disponer medidas de protección y acompañamiento institucional a favor de solicitantes restituidos en El Carmen de Bolívar, ii) se ha tenido un mayor interés de las autoridades en la realización de los Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras (COLRT), como espacio de interlocución institucional y planeación

estratégica de respuesta a las problemáticas evidenciadas en el territorio. Y los siguientes retrocesos: i) existe un alto nivel de dispersión y ausencia de información confiable, consolidada y sistematizada de las sentencias proferidas, de los predios y núcleos familiares restituidos, que evidencia debilidades en la interoperabilidad de los sistemas de información del SNARIV, ii) continúa la localización del riesgo y mayor vulnerabilidad de los derechos a la vida, libertad e integridad personal de los campesinos reclamantes de tierras en procesos formales de restitución, especialmente en los corregimientos de la Canzona, Centro Alegre, Huamanga, Lázaro, La Sierra, Macayepo, Santo Domingo de Meza, Bajo Grande, Caracolí, Hobo, San Carlos, San Isidro, Santa Lucía, Raizal, Arenas del Sur, El Salado, Verdum, Jesús del Monte, Hato Nuevo además de la zona urbana de El Carmen de Bolívar. Esta situación fue advertida a través de las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo No. 051-2018 y No. 006 de 2020. La ampliación de dicha alerta cobijó, también, a los corregimientos de Bajo Grande y Las Palmas del municipio de San Jacinto y las veredas Capaca, Florida, La Esperanza, Bongal y Cachipay del municipio de Zambrano, departamento de Bolívar.

A pesar de que en los años 2017, 2018 y 2019 se intentó realizar algunos pilotos y ejercicios de colectivización de la ruta campesina en El Carmen de Bolívar, San Jacinto, María la Baja, San Juan y El Guamo, se advirtió la falta de capacidad para implementar la estrategia. Pese a que se buscó la vinculación de otras entidades y organizaciones, no se han logrado resultados favorables. Actualmente la estrategia ha perdido impulso por falta de compromiso institucional.

Magdalena Medio: En esta región se presentan los siguientes avances: i) Es importante tener en cuenta que la zona presentaba desde el 2016 un rezago en las labores de microfocalización; a través de la participación en los COLRT, se insistió en la necesidad de comenzar dicho proceso, al menos para las solicitudes sobre predios ubicados en los cascos urbanos de los municipios PDET, y en un radio de entre 5 y 10 km a la redonda, según las condiciones de seguridad particulares. Así, se logró iniciar la microfocalización desde el 2019 en los municipios del Sur de Bolívar, lo que permite viabilizar el trámite de las numerosas solicitudes de restitución de tierras en dicha región.

Frente a los retrocesos se tiene: i) persisten condiciones de inseguridad en el Sur de Bolívar, y municipios limítrofes de Santander (Simití) y Antioquia (Yondó), que impiden que el proceso de microfocalización se adelante con la celeridad requerida, lo que generó que el COLRT determinara que no era viable ampliar el radio para microfocalizar

alrededor de los cascos urbanos donde ya se había determinado comenzar esa tarea, por la presencia de grupos armados ilegales y cultivos de uso ilícito, ii) un aparente del pie de fuerza insuficiente para garantizar la seguridad en las actividades de microfocalización, o en general, cualquier otra que implique la presencia institucional del Estado, lo cual amenazaría el statu quo de las organizaciones armadas ilegales y su control territorial consolidado, en gran parte, por la economía ilegal que se nutre de sus actividades ilícitas, (iii) finalmente, persisten dificultades en el acceso al territorio por el mal estado de las vías, o la inexistencia de ellas, dado que gran parte del transporte se realiza por vía fluvial.

Macarena – Guaviare: para la Procuraduría resulta relevante destacar que en esta zona existen aún municipios con solicitudes de restitución pendientes de respuesta de fondo de en etapa administrativa, puesto que aún no se ha microfocalizado el territorio teniendo en cuenta que, de acuerdo a los informes de las autoridades, no tienen garantizadas las condiciones de seguridad para adelantar los procesos de restitución. Por lo tanto, resulta necesario que el Estado avance en los compromisos con la comunidad víctima del conflicto y se priorice la intervención en el componente de prevención, protección y seguridad que permita, en primer lugar, salvaguardar a la población y, en segundo lugar, avanzar en el proceso que materialice el derecho a la restitución de los derechos sobre la tierra.

Entre los avances, se encuentra el compromiso de los jueces de restitución de tierras de Villavicencio - Meta, que han avanzado en las actuaciones judiciales, pese a las dificultades estructurales que se presentan. Sobre los retrocesos, se tiene: i) falta de claridades de la institucionalidad municipal en la definición de los usos del suelo, con EOT desactualizados, que interfieren de manera directa en los procesos de restitución. Esta falta de certeza frente al ordenamiento territorial incide negativamente tanto en las medidas de restitución material, como en las de compensación; ii) se ha incrementado el número de ha con cultivos de uso ilícito, y la intervención del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS) no ha sido suficiente ni efectiva para atender las necesidades de la población; iii) se han presentado nuevos hechos de violencia y violaciones de derechos humanos que atentan gravemente contra la seguridad e integridad de los reclamantes y colaboradores de la URT y han generado la suspensión de gestiones en los territorios e incertidumbre respecto de la viabilidad de los procesos.

Valle del Cauca: en esta región es importante destacar la Subregión Alto Patía y Norte del Cauca, en la que han sido priorizados los municipios de Florida y Pradera para adelantar los PDET, así como la Subregión Pacífico Medio, cuyo municipio priorizado es Buenaventura. Sin embargo, cabe advertir que municipios como Florida han presentado dificultades para adelantar la labor de georreferenciación de predios por temas relacionados con la presencia de minas antipersona, en especial porque las labores operativas del Batallón de Desminado Humanitario encargado de la zona fueron concluidas, tras recibir orden de finalización de dicha tarea por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) en el mes de abril del 2021.

La falta de desminado ha impedido la realización del proceso de georreferenciación, como pauta necesaria para avanzar en la restitución tanto en la ruta individual como en la ruta étnica. Esta situación se puso en contexto en el COLRT realizado el 25 de mayo de 2021, en el cual la Procuraduría solicitó al Alto Comisionado para la Paz, reconsiderar la postura de finalizar operaciones de desminado, tener en cuenta la importancia de esta labor para la restitución de tierras, y además advirtió que existe una orden judicial impartida por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Cali en la acción de tutela con radicación 202000322, en contra de la URT, para que adelante labores de georreferenciación de un predio que por la existencia de minas antipersona no se ha podido realizar.

Sobre los avances, se tienen: i) el proceso de microfocalización ha avanzando significativamente, cubriendo la mayor parte del departamento y ii) en 2020 se radicaron un alto número de demandas de restitución de derechos territoriales, cuyos principales beneficiarios son las comunidades afrocolombianas e indígenas.

En cuanto a los retrocesos: i) las dificultades de seguridad y orden público han retrasado las actuaciones de la URT y de otras entidades en territorio, así como la programación de diligencias judiciales y la caracterización con miras a documentar las demandas pendientes de presentar; ii) respecto al municipio de Buenaventura, la dificultad para avanzar con los procesos de restitución radica en la presencia de grupos armados presentes en la zona, que atenta contra la seguridad de las comunidades y del personal de las instituciones encargados de la política pública de restitución de tierras y de los planes y programas de implementación del Acuerdo de Paz en dichas zonas; iii) no hay avances en el cumplimiento de órdenes judiciales de restitución contenidas en la única sentencia de restitución étnica proferida en el municipio de Buenaventura, a favor del Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Yurumanguí.

Sucre: La política pública de restitución de tierras se ha integrado a las iniciativas PDET en este departamento, específicamente al Pilar 1 “Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo”, y del proceso de estructuración de los planes de acción de las entidades, como de la implementación de acciones, la asignación de recursos y sus fuentes de financiación; se denota ausencia de un instrumento técnico que le permita a la comunidad víctima hacer seguimiento periódico a los avances en la política pública departamental y municipal que se integra en sus territorios con los PDET, por lo que la articulación de esas dos políticas no resulta significativa ni evidente para el Ministerio Público.

Gestiones para la microfocalización

Desde el 2011 al 2015 fueron establecidas 507 zonas de intervención o zonas microfocalizadas, con un área de 14.287.457 ha, 2.567 m2, esto representa el 13% del área del país. A partir del 2016 y en marco de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se establecieron 675 zonas de intervención o zonas microfocalizadas, con un área de 47.679.371 ha, 2,561 m2, esto representa el 42% del área del país.

Mapa 1. Zonas de intervención Micro zonas, zonas focalizadas de comunidades de pueblos indígenas y consejos de comunidades negras con municipios PDET.



Fuente: Datos abiertos de la URT, elaboración propia.

En virtud de lo anterior, la intervención de las zonas microfocalizadas tuvo un incremento entre 2016 y 2021 del 57%, siendo el 2017 el año de mayor intervención con la apertura de 316 microzonas y en el 2018 la menor intervención con una apertura de 27 microzonas.

El Ministerio Público ha detectado que diferentes zonas rurales no tienen viabilidad de ser intervenidas por considerarse de “alta complejidad”, e inclusive, en el marco de los espacios institucionales para determinar la apertura de la microfocalización se recomienda suspender cualquier tipo de intervención.

Los municipios que se encuentran sin intervención están ubicados en el sur del departamento de Bolívar, Córdoba y Putumayo y en los departamentos de Antioquía, Arauca, Guaviare, Meta y Norte de Santander.

Esta situación preocupa a la Procuraduría, puesto que, en el marco de los COLRT, se estudian y establecen las zonas factibles para la intervención. Para ello, se deben tener en cuenta requisitos como la densidad del despojo, las garantías de seguridad y condiciones para el de retorno. Estos criterios pueden ser establecidos teniendo como unidad de análisis una vereda, corregimiento, municipio o departamento.

Por lo anterior, es deseable impulsar el avance en los procesos de microfocalización en zonas de intervención más pequeñas, para poder abarcar de manera gradual y progresiva la intervención en la totalidad del territorio nacional. Este es un paso necesario para garantizar los derechos a las víctimas de despojo o abandono de tierras y para evitar que dichas solicitudes se queden sin trámite en el tiempo de vigencia de la Ley 1448 de 2011. No obstante, para alcanzar esta meta, es indispensable garantizar las condiciones de seguridad en los territorios para los reclamantes, colaboradores de la institucionalidad y la Fuerza Pública.

Uso del Suelo Rural y Gestión Catastral

Avances y dificultades

Jurisdicción Agraria y Mecanismos de Conciliación y Resolución de Conflictos

En el Punto 11.8 del Acuerdo de Paz se estableció la creación y operación de una nueva jurisdicción agraria y mecanismos alternativos de resolución de conflictos de la tierra por uso y tenencia, con una adecuada cobertura y capacidad en el territorio y énfasis en las zonas priorizadas, que garanticen un acceso a la justicia de forma ágil y oportuna, para garantizar el uso adecuado de la tierra, mejorar su planificación y ordenamiento y prevenir los conflictos rurales. En ese marco, tanto el PMI como el PND 2018-2022 incorporaron objetivos, indicadores y metas encaminados a mejorar el acceso a la justicia, fortalecer los modelos de justicia local y rural, y promover el desarrollo integral de estos mecanismos.

En primer lugar, con respecto a la creación de una nueva jurisdicción agraria, el PMI estableció el indicador: “Jurisdicción Agraria en operación” (A.11), cuyo plazo para su cumplimiento quedó establecido para el 2031. Sin embargo, a la fecha de este informe, el indicador señalado no cuenta con ficha técnica para su reporte en el SIPO, en atención a que no existe a la fecha iniciativa legislativa aprobada.

En segundo lugar, en relación con los mecanismos de conciliación y resolución de conflictos, el PMI estableció los indicadores denominados: “Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento” identificado bajo el código A.12, cuyo plazo para su cumplimiento es hasta el 2021, el cual ya cuenta con ficha técnica para su reporte en el SIPO. Igualmente, el PMI contempla el indicador:

Mecanismos de prevención e impulso a solución a los conflictos entre vocación y usos del suelo creados” (A.21), con fecha de cumplimiento previsto para el 2019, tiene ficha técnica en el SIPO, cumplido en un 100%, a través de la expedición de la Resolución 261 de 2018 “Por medio de la cual se define la frontera agrícola nacional y se adopta la metodología para la identificación general”, acto administrativo que define y reglamenta la “frontera agrícola”, como un mecanismo de prevención y gestión de conflictos y fortalece otros lineamientos existentes.

Ahora bien, sobre la necesidad de creación de una nueva jurisdicción agraria, en el Primer y Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría recomendó a MinJusticia promover y hacer seguimiento al trámite legislativo del proyecto de ley para cumplir con este compromiso. Lo anterior, teniendo en cuenta que el proyecto de ley de creación de una especialidad agraria y rural al interior de las jurisdicciones ordinarias y de lo contencioso administrativo, fue presentado por el Gobierno Nacional el 20 de julio de 2018, que posteriormente fue archivado sin haber surtido su primer debate durante la primera legislatura³⁹.

MinJusticia reiteró su compromiso para dar cumplimiento a lo estipulado en el Acuerdo de Paz y manifestó que acogía la recomendación de la Procuraduría, informando que la Dirección de Justicia Formal asumió el liderazgo para dar cumplimiento al indicador de la creación de la jurisdicción agraria. Al respecto, MinJusticia informó que presentó al Congreso de la República un nuevo proyecto de ley estatutaria “por la cual se modifica la Ley 270 de 1996, se establecen mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones”, que fue ampliamente socializado con las altas cortes, la comunidad jurídica y con la Comisión, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI). Así mismo, informó que se adelantaron los trámites para contar con concepto favorable del MinHacienda en materia de impacto fiscal de la implementación de la especialidad agraria.

Adicionalmente, se informa por parte de MinJusticia que este nuevo proyecto de ley que se radicó en la Cámara de Representantes el 20 de julio de 2020, surtió los debates correspondientes y fue aprobado el 24 de noviembre de 2020 en Cámara. En mayo de 2021 este proyecto de ley pasó a último debate en el Senado de la República, después

de haber sido aprobado en la Comisión Primera de este órgano legislativo. Empero, no alcanzó a pasar en la última legislatura que finalizó el pasado 20 de junio de 2021; razón por la cual, la Procuraduría insiste al Gobierno Nacional sobre la importancia de este proyecto de ley para resolver los conflictos de tierras por uso y tenencia en las zonas rurales, donde se presenta un bajo nivel de acceso a la justicia y, como lo señaló la MTC (DNP, 2015), en los municipios PDET existen en promedio solo seis jueces por cada 100.000 habitantes y el 81,2% de estos no cuentan con centros de conciliación.

Se recomienda entonces que esta iniciativa vuelva a radicarse ante el Congreso de la República y se le dé un nuevo impulso, con estrategias más efectivas en el periodo legislativo que inicia el 20 de julio de 2021 a fin de que logre surtir los ocho debates requeridos en Cámara y Senado.

Es de anotar que el pasado 24 de julio de 2020, la Procuraduría presentó a MinJusticia comentarios al citado proyecto de ley estatutaria, siendo acogidas varias de las recomendaciones, especialmente se evidencia la incorporación de los asuntos ambientales, cuando estos están relacionados con las pretensiones agrarias, así como la creación de un procedimiento más claro en el texto del proyecto y la regla de competencia entre jurisdicciones.

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

De otra parte, sobre los mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia, incluyendo mecanismos tradicionales y que han contado con la participación de las comunidades, creados y en funcionamiento, esto es el indicador del PMI identificado con el código A.12, se establecen dichos mecanismos a través del artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017 por medio del cual se crean los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, dando prioridad a la conciliación sobre asuntos entre particulares relacionado con predios rurales, delegando a varios operadores como

³⁹ Artículos 190 y 208 de la Ley 5ª de 1992.

a funcionarios de la ANT, centros de conciliación autorizados por MinJusticia y agentes del Ministerio Público, para que los adelanten.

Sobre los avances relacionados con el indicador A.12 y el artículo 55 del Decreto 902 de 2017, MinJusticia señala que, dando alcance a lo ordenado por la Corte Constitucional en Sentencia C-073 de 2018, que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 55 del Decreto 902 de 2017, el Gobierno Nacional adoptó uno de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) ya consagrados por la normatividad nacional, como estrategia para dar cumplimiento al Punto 11.8 del Acuerdo de Paz, toda vez que la facultad de crear nuevos mecanismos está reservada, constitucionalmente, al poder legislativo.

MinJusticia consideró la necesidad de fortalecer los mecanismos ya existentes, particularmente la conciliación, en la capacitación en resolución de conflictos de funcionarios y líderes y lideresas, teniendo como objetivo las zonas más afectadas por el conflicto. En este sentido, se destaca el trabajo articulado entre ese Ministerio y la Consejería para la Estabilización, así como la asistencia técnica del Banco Mundial, la financiación del Fondo para el Apoyo a la Paz y el Posconflicto de la Embajada de Suecia y el apoyo de Confecámaras, para lograr el desarrollo del proyecto denominado Fortalecimiento de las capacidades institucionales del Gobierno para implementar los MASC a nivel territorial en zonas PDET.

Así mismo, MinJusticia resaltó que la implementación del proyecto en mención está dirigido a crear la capacidad de resolución de conflictos en materia agraria en los municipios PDET, formando funcionarios públicos, y líderes y lideresas comunitarias en esta materia y que, adicionalmente, las entidades que hacen parte del proyecto han diseñado jornadas de conciliación agraria en las zonas donde se realizan las capacitaciones. En la respuesta se destacan los ejercicios de capacitación y conciliación en los siguientes municipios: Ituango (Antioquia), Rioblanco (Tolima), Santa Marta y Ciénaga (Magdalena).

A juicio de la Procuraduría, es necesario que el Gobierno Nacional establezca con claridad cuál MASC decidirá adoptar para la solución de conflictos derivados del uso y tenencia de la tierra, si exclusivamente se empleará la figura de la conciliación o se considera adoptar otros mecanismos. Igualmente, es importante que adelante las gestiones necesarias con el fin de cumplir lo establecido por el artículo 55 del Decreto 902 de 2017 y que fue declarado exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-073 de 2018, en el sentido de concertar en el marco de la Mesa Permanente de Concertación

(MPC) y Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI), y adicional con las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales del país.

Es de mencionar que, con el respaldo de USAID, MinJusticia adelanta en 36 municipios PDET el proyecto denominado caja de herramientas de los MASC. Entre las que destaca las siguientes acciones desarrolladas en el primer trimestre de 2021 así:

- En los municipios de Roberto Payán, El Charco y Tumaco del departamento de Nariño, se hicieron en el primer trimestre de 2021 procesos de formación y simulación de audiencias de conciliación.
- En los municipios PDET de Putumayo, se adelantaron procesos de certificación de mediadores escolares e interculturales, así como actividades de simulación y formación de audiencias de conciliación.
- En cinco municipios PDET del Cauca, se adelantaron procesos de formación en la implementación de los MASC, simulación de audiencias de conciliación, entre otras actividades.
- En seis municipios del Chocó, se hicieron actividades de formación y simulación de audiencias de conciliación.
- En cuatro municipios del sur de Córdoba, se implementaron procesos de formación y simulación de audiencias de conciliación.
- En 12 municipios pertenecientes a las regiones PDET de Urabá y Nordeste Antioqueño, se continuó con la realización de las jornadas de capacitación y simulación de audiencias en MASC.

Entre otras gestiones efectuadas por MinJusticia, se señala que actualmente vienen adelantando en 22 municipios PDET nuevos Modelos de Justicia Local Rural, los cuales corresponden a estrategias que buscan implementar acciones más efectivas para responder a las necesidades de justicia en los territorios. Así pues, estos municipios corresponden a: Carepa y Nechí (Antioquia); Buenos Aires, Caldon, Jambaló y Miranda (Cauca); El Charco, Payán, La Tola y Santa Barbará de Iscuandé (Nariño); Puerto Libertador, San José de Uré y Tierralta (Córdoba); y Orito, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, San Miguel y Valle del Guamuez (Putumayo). Estos modelos consagran acciones relacionadas con los siguientes componentes: i) conciliación en uso y tenencia de tierras, ii) apropiación de la justicia para la paz y la legalidad, iii) fortalecimiento de las capacidades institucionales

y sociales para la prevención y atención de las violencias basadas en género y asuntos relacionados con tierras, y (iv) justicia juvenil restaurativa.

Por otro lado, se recomienda analizar el documento técnico sobre los MASC para el Plan Decenal del Sistema de Justicia que expidió el DNP en 2016, y en el que, entre otras, hace referencia a la Gran Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas (GENNJI), donde señala que de las 306.080 personas que acudieron ante particulares para resolver los conflictos, solo el 10,1% acudieron a conciliadores de centro de conciliación, y el 2,9% acudieron a un centro de conciliación y arbitraje. Antes de acudir a estas instituciones, las personas decidieron en un 78% ir a las oficinas de quejas y reclamos, juntas de acción comunal o a familiares y amigos (DNP, 2020). Este diagnóstico debe contrastarse con los resultados de la conciliación en los territorios rurales, así se podrá determinar si efectivamente con los mecanismos ya existentes, se está cumpliendo con lo establecido en el Acuerdo de Paz y específicamente en el indicador A.12 del PMI, en el sentido de contar con mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento, o si por el contrario se debe considerar la creación de nuevos mecanismos, lo que a la luz de la Sentencia C-073 de 2018 es una facultad exclusiva del poder legislativo.

Sobre los mecanismos de promoción que se han implementado para que las mujeres y sus organizaciones accedan (como operadoras y beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/u otros mecanismos para solucionar conflictos de uso y tenencia, creados y en funcionamiento (A.G.6 PMI), MinJusticia señala que la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, adelanta una estrategia que incluye acciones para el cumplimiento de los indicadores del PMI a través del Programa Nacional de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición y el Programa de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana. Sin embargo, para la vigencia 2020 y primer trimestre 2021, MinJusticia informa en respuesta entregada en abril 2021 que estas acciones se vieron afectadas por la crisis sanitaria generada por la pandemia derivada del COVID-19, debido a que no se pudieron adelantar dichas acciones en presencialidad y fueron reemplazadas con iniciativas virtuales, con los retos que esto impone en especial en las zonas rurales más alejadas.

Respecto a lo anterior, MinJusticia destaca los siguientes logros alcanzados a la fecha: i) promoción de los Modelos de Resolución de Conflictos en 36 municipios PDET, dentro de los cuales contempla un componente importante de enfoque de género; ii) articulación

de mujeres de los territorios priorizados en el proceso de implementación de estos modelos: 42 mujeres implementadoras y 141 se capacitaron en procesos de conciliación en derecho; iv) participación de lideresas y representantes de organizaciones de mujeres en procesos territoriales de toma de decisiones frente a la selección del método de resolución de conflictos a implementar y; iv) 219 mujeres participaron en la formación de otros mecanismos como la mediación comunitaria e intercultural.

Además, informa que durante la vigencia 2021 espera hacer una mayor pedagogía sobre los Modelos de Resolución de Conflictos a organizaciones de mujeres, dar a conocer el alcance de estos modelos en temas agrarios, uso y tenencia de la tierra, su relación con los derechos de las mujeres y visibilizar procesos de implementación de la conciliación en equidad, diplomados y jornadas gratuitas en derecho.

Catastro multipropósito

De acuerdo con la disposición establecida en el subpunto 1.1.9 del Acuerdo de Paz, se concibe la formación y actualización de la información catastral del país, como el medio para propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra que permita la consolidación del desarrollo agrario integral, el incremento del recaudo efectivo del impuesto predial en los municipios, la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva y regularizar con transparencia la propiedad de la tierra.

Así mismo, el Acuerdo de Paz señala que para dar cumplimiento a esta disposición, el Gobierno Nacional implementará: i) un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, para que en un plazo máximo de siete años concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el Registro de Inmuebles Rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal; ii) el apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios; iii) la garantía de una amplia y efectiva participación ciudadana; iv) un sistema para que los municipios liquiden, cobren y recauden efectivamente el impuesto predial; v) la adecuación normativa para que los municipios fijen las tarifas del impuesto predial en desarrollo del principio de progresividad; y vi) incentivos a los municipios incluyendo, cuando sea necesario, transferencias a las finanzas municipales para que adopten exenciones al impuesto predial para las personas beneficiarias de los programas de acceso y para los pequeños productores.

Para medir el avance de cumplimiento en esta materia, el PMI contempló el indicador: “Municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado” (A.13) dentro de

la línea de acción “Catastro Multipropósito formado, actualizado y operando”. En ese marco, se han expedido los siguientes documentos: i) Conpes 3859 del 13 de junio de 2016, por medio del cual se adopta la política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural y urbano; ii) Conpes 3951 del 26 de noviembre de 2018, en el que se emite concepto favorable para contratar operaciones de crédito externo con la Banca Multilateral hasta por USD 150 millones para financiar el programa de catastro multipropósito; y iii) Conpes 3958 del 26 de marzo de 2019 sobre la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. Igualmente, bajo los artículos 79, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 sobre el PND 2018-2022 se adopta el catastro como servicio público, mediante el Decreto 1983 de 2019 se reglamentan los requisitos para la habilitación de gestores catastrales, y el Decreto 148 del 4 febrero de 2020 establece las disposiciones generales del servicio público de gestión catastral.

El Conpes 3859 de 2016 establece los lineamientos de política para la implementación de un sistema catastral multipropósito completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble e integrado con otros sistemas de información. Se determinó que la implementación de esta política se realizaría en dos fases: i) pilotaje en 2016 para probar esquemas de articulación institucional, esquemas de tercerización, estándares y especificaciones técnicas y tecnológicas, y calibrar costos y tiempo y; ii) expansión, que partiría de los resultados de los pilotos para ajustar metodologías e instrumentos y escalar la política y el levantamiento del catastro en la totalidad del territorio a 2023.

De acuerdo con el Conpes 3958 de 2019 se desarrolla la estrategia para la implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito, y establece un plan de acción a siete años (2019-2025) que contempla el aprovechamiento de la información catastral y de las capacidades institucionales a nivel nacional y subnacional, para así lograr la actualización gradual y progresiva de la información catastral del país. De igual forma, en este documento se promueve el fortalecimiento del IGAC como autoridad catastral, regulador y gestor de última instancia, y los gestores que se habiliten estarán bajo el régimen de inspección, vigilancia, control y sanción a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Cabe mencionar que, la Ley 1995 de 2019 y los Decretos 1983 de 2019 y 148 de 2020 orientan la gestión catastral como un servicio público que comprende un conjunto de operaciones técnicas y administrativas dirigidas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del

enfoque catastral multipropósito que sean adoptados. En ese sentido, el IGAC podrá habilitar como nuevos gestores catastrales a las entidades públicas y territoriales, incluyendo esquemas asociativos de estas, que podrán adelantar las labores de formación, actualización y conservación de la información catastral, a través de la contratación de operadores catastrales.

En el marco de la ejecución de esta política, el Gobierno Nacional se propuso dentro de las metas del PND 2018-2022 pasar del 5,68% del área del territorio nacional con información catastral actualizada al 6 % en 2022, incluyendo el 100% de los municipios PDET, y posteriormente al 100% de cobertura en 2025, con un enfoque multipropósito previendo mecanismos para la sostenibilidad financiera y su actualización de manera permanente. Lo anterior, se definió a través de los siguientes indicadores:

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

De acuerdo con lo establecido en este Conpes de 2019, la política de catastro multipropósito planteada logró avances importantes en cuanto a la fase piloto de 2016, pero tuvo dificultades en la fase de expansión, entre otras, la no expedición de la ley de catastro y los retrasos en la ejecución de los pilotos, lo que impidió la culminación de varias de las acciones de política.

Como parte de los resultados hasta ahora logrados en materia de habilitación de gestores catastrales por parte del IGAC⁴⁰, con corte al 31 de diciembre de 2020, se tienen 17 entes territoriales habilitadas. Entre las entidades habilitadas por el IGAC se encuentran: Santa Marta, Cúcuta, Soacha, Rionegro, Fusagasugá y los municipios asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño (Masora), Área Metropolitana de Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas y La Virginia), Área Metropolitana de Bucaramanga (Bucaramanga, Girón, Floridablanca y Piedecuesta), Área Metropolitana del Valle de Aburrá en Antioquia (Bello, Copacabana, Barbosa y Girardota) y Área Metropolitana de

⁴⁰ Respuesta del IGAC con radicado No. 5000-2021-0003883-EE-001 del 16 de marzo de 2021.

Barranquilla, y los departamentos de Cundinamarca, Valle del Cauca y Antioquia, y los catastros descentralizados de Cali, Bogotá, Medellín y Barranquilla.

Respecto a los resultados en materia de actualización y formación catastral se encontró que, en relación con la línea de base de 2019, el 66% del territorio nacional tiene información catastral desactualizada, el 28,3% no posee formación catastral y solo el 5,68% del territorio nacional tiene información actualizada; para enero de 2021, se reporta como avance que el 15,39% (17.560.383 ha) del área nacional se encuentra actualizada, es decir ha subido 9,9 puntos porcentuales en dos años de implementación de la política. Del total del área actualizada, 8.545.408 ha se encuentran totalmente actualizadas, 447.231 ha parcialmente actualizadas y 8.567.743 ha actualizadas por conservación, sobre este total se están incluyendo los resultados en materia de titulación de resguardos indígenas adelantado por la ANT. Es importante anotar que el número de municipios con catastro actualizado corresponde a 137, esto es 12,21% del total.

Por otra parte, frente a los avances de la formación catastral se tiene que, con corte a enero 2021, el porcentaje del área nacional sin formación catastral se incrementó en dos puntos porcentuales respecto a la línea base de 2019 (28,3%), toda vez que se reporta un porcentaje del 30,8% sin formar, equivalente a un área rural de 34.904.146 ha y 619 ha urbana. Así mismo, el área rural desactualizada sigue siendo alta puesto que es del 61,5% (69.932.796 ha) respecto del total, con 979 municipios y 4.299.462 predios, y la urbana del 72,5% (293.864 ha) con 7.478.186 predios en 1.023 municipios.

Lo anterior, significa un reto enorme para dar cumplimiento con las metas señaladas en el PND en esta materia, dado que la desactualización y la información catastral sin formar se mantiene en altos niveles respecto al área nacional. Sin embargo, se espera un cumplimiento mayor con la implementación del crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM). A la fecha y con financiación proveniente de diferentes fuentes, el Gobierno Nacional cuenta con recursos para avanzar en la actualización catastral de 147 municipios. De acuerdo con el DANE, estos municipios alcanzan un aproximado de 2.383.785 predios, que cubren un área de 36.193.145 ha (que equivalen al 32% del área del país).

Es importante mencionar que la política del catastro multipropósito está integrada por las siguientes fases: i) Clasificación de municipios (priorización de municipios, kit territorial, gestión de comunicaciones con entidades territoriales), ii) Modernización

institucional (reforma IGAC, procesos ANT, modelo de Inspección, Vigilancia y Control en la SNR), iii) Financiación (créditos catastro, gestión de cooperaciones, recursos propios entidades territoriales) y, iv) Levantamiento de catastro (habilitación gestores catastrales, levantamiento PDET, levantamientos otros municipios).

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

Sobre la estructuración del crédito con el Banco Mundial se tiene que se suscribió un contrato por el valor de USD 50 millones para el fortalecimiento institucional y tecnológico de las entidades responsables en materia de catastro, que aumente la seguridad jurídica en la tenencia de la propiedad rural. Estos USD 50 millones se dividen en: USD 40,7 millones para la implementación territorial del catastro multipropósito y fortalecimiento de los gobiernos municipales priorizados, USD 6 millones para el fortalecimiento tecnológico, USD 2,7 millones para la administración del programa y USD 0,6 millones para medidas de fortalecimiento institucional. De otra parte, con el BID se suscribió un contrato por USD 100 millones para financiar las operaciones de catastro y contiene los siguientes componentes: i) fortalecimiento institucional; ii) desarrollo de las TIC y fortalecimiento de la infraestructura nacional de datos espaciales; iii) implementación y mantenimiento del catastro multipropósito; y iv) gestión del proyecto.

En el marco de las operaciones de estos créditos, con corte a marzo de 2021, se tienen ocho municipios del departamento de Boyacá que cuentan con contratos para desarrollar actividades de actualización catastral y 28 municipios en procesos de contratación. De estos últimos, tres se ubican en Bolívar, cinco en Sucre, cinco en Cesar, 10 en Boyacá, dos en Caquetá, dos en Cauca y uno en Meta. Así pues, como principales avances en este tema se presenta la culminación de la etapa de planeación para la ejecución de estos recursos, los cuales se ejecutan por una única entidad y un banco financiador. El DNP presenta a la Procuraduría las lecciones aprendidas con el proceso de planeación para la ejecución de estos créditos así: i) el trabajo coordinado y articulado entre las dependencias participes del proyecto al interior de cada entidad ejecutora, ii) la

capacidad de adaptación y respuesta frente a los cambios presentados, iii) las reuniones semanales de seguimiento con todas las entidades involucradas, iv) el reporte unificado de seguimiento del proyecto, v) la concertación de tiempos con los bancos para articular con los instrumentos de planeación, vi) la armonización de las herramientas de gestión del proyecto de crédito con las que vienen usando las entidades ejecutoras, entre otras.

Finalmente, se reporta que a al corte de información de marzo 31 de 2021, se han ejecutado vía estos créditos más de 17,9 mil millones al programa de catastro multipropósito, de los cuales 14,5 corresponde al crédito del Banco Mundial y 3,3 al del Banco Interamericano de Desarrollo.

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

Cierre de la frontera agrícola y zonificación ambiental

El Acuerdo de Paz estableció que, con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupa, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y bien vivir, bajo los principios de participación de las comunidades rurales y desarrollo sostenible, el Gobierno Nacional debía desarrollar en un plazo no mayor de dos años, esto es, hasta 2018, un Plan de Zonificación Ambiental (PZA) que debía delimitar la frontera agrícola, permitir actualizar y de ser necesario ampliar el inventario y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional.

Adicionalmente, el Acuerdo de Paz señaló que el Gobierno Nacional debía apoyar a las comunidades rurales que actualmente colindan con, o están dentro de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos programas de reasentamiento o de recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, que sean compatibles y contribuyan con los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental. Igualmente, y con el fin de

promover el uso adecuado de la tierra, el Acuerdo de Paz también estableció que el Gobierno debía adoptar medidas y crear los incentivos necesarios para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real, teniendo en especial consideración el PZA.

De acuerdo con la UPRA (2020), la frontera agrícola se define como “el límite del suelo rural que separa las áreas donde las actividades agropecuarias están permitidas, de las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley o el reglamento”. También señala que la frontera agrícola se constituye en un referente a escala nacional, para orientar la formulación de política pública y focalizar la gestión e inversiones del sector agropecuario y de desarrollo rural, además de promover el uso eficiente del suelo rural agropecuario, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias. Asimismo, contribuye a estabilizar y disminuir la pérdida de ecosistemas de importancia ambiental y se convierte en un insumo base para considerar dentro de la zonificación ambiental para el diseño de las estrategias orientadas al cierre de la frontera agrícola.

En el PMI se estableció en el indicador A.E.18, que para el 2018 se contaría con el PZA y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, que no incluyen a los territorios de los pueblos étnicos. Este indicador cuenta con ficha SIPO, y los avances que se analizarán más adelante están relacionados con la estructuración de bases técnicas de zonificación ambiental. Igualmente, en el indicador A.17. se señaló que para el mismo año existiría un porcentaje de municipios priorizados para zonificación ambiental, que serían zonificados de forma participativa, este indicador también tiene ficha SIPO y se menciona como avance para abril de 2021, el ejercicio de las bases técnicas de Zonificación Ambiental en la totalidad de las extensiones territoriales de los 170 municipios pertenecientes a las 16 subregiones PDET, sin excluir los territorios colectivos.

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

En el Primer y Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría señaló que el PZA era el instrumento indicativo de referencia para entidades como las corporaciones autónomas, que debe ser tenido en cuenta dada su metodología participativa de las comunidades y la escala de 1 a 100.000. Igualmente, resaltó la importancia del PZA para la implementación de los PNS, para el ordenamiento ambiental de las subregiones PDET, y para la focalización que la ANT realiza en áreas susceptibles de adjudicación y formalización, en la medida que zonifica las Áreas de Especial Interés ambiental (AEIA).

Con respecto al PZA, en marzo de 2021, MinAmbiente informa que en el 2019 se formuló la primera versión, la cual se ha venido ajustando en sus diferentes componentes y aún se encuentra en proceso de cierre técnico por parte de la Consejería para la Estabilización y el DNP. Adicionalmente, señalan que el PZA es indicativo y orientador y que está siendo discutido al interior del Gobierno Nacional, con el fin de determinar su naturaleza e instrumento de adopción y verificar el tipo de acto administrativo para su adopción ya que se encuentra soportado por el Acuerdo de Paz; así mismo, mencionan que al adoptar el PZA mediante un acto administrativo, las entidades territoriales podrían entenderlo como una determinante ambiental rígida de superior jerarquía que restringe el desarrollo.

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

Con respecto al cumplimiento del indicador “Porcentaje de municipios priorizados para zonificación ambiental que son zonificados de forma participativa” (A.17), MinAmbiente señala que sobre un total de 170 municipios priorizados pertenecientes a las 16 subregiones de PDET (39.077.276 Ha, 34.3% del territorio nacional continental), este indicador mide el número de municipios que cuentan con una zonificación ambiental participativa. Las subregiones y municipios de PDET se encuentran bajo la jurisdicción de 19 departamentos y 20 corporaciones ambientales regionales, y de acuerdo con esa cartera el proceso de participación institucional, consistió en talleres de socialización,

discusión y validación de la zonificación ambiental indicativa realizados por MinAmbiente y PNUD (2016, 2017, 2018), y el proceso de participación comunitaria se realizó en el marco de las mesas subregionales ambientales de cada subregión de PDET realizadas por la ART, en las que se expuso y se sometió a discusión la zonificación ambiental indicativa, con representantes comunitarios de los PDET.

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

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

Promoción y protección de las Zonas de Reserva Campesina

El Acuerdo de Paz estableció que el Gobierno Nacional deberá concertar con las comunidades, promover el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las Zonas de Reserva Campesina (ZRC)⁴¹, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, con el fin de que cumplan con el propósito de promover la economía campesina, contribuir al cierre de la frontera agrícola, aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal.

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

A marzo de 2021, la ANT informó sobre las gestiones adelantadas para el desarrollo y/o fortalecimiento de los Planes de Desarrollo de las ZRC constituidas, entre los avances más significativos, se destacan: i) la promoción de procesos de formalización y/o adjudicación de la propiedad a personas naturales en la ZRC del Guaviare, Valle del Río Cimitarra y Perla amazónica; ii) la actualización del Plan de Desarrollo Sostenible y actualización del estudio de sustracción del Bajo Pato para la ampliación de la ZRC de la Cuenca del Río Pato y Valle Balsillas; iii) Jornadas de diagnóstico, caracterización y prospección territorial en el área de posible traslape entre el resguardo Nukak y la ZRC del Guaviare; iv) la actualización cartográfica de las ZRC.

Igualmente, la ANT reporta que, con corte a marzo de 2021, se ha finalizado el proceso de constitución del proyecto de Montes de María 2, que tiene una cobertura en los municipios de El Guamo, Córdoba, San Juan de Nepomuceno y Zambrano del departamento de Bolívar. Sigue en trámite la constitución de las ZRC de Montes de María 1, Güejar-Cafre en Puerto Rico (Meta), Catatumbo en Norte de Santander, Sumapaz en jurisdicción de Bogotá, Perijá (Cesar), Losada Guayabero en el municipio de La Macarena (Meta), Santa Rosa en el departamento del Cauca y Pradera del departamento del Valle del Cauca.

Por otro lado, se menciona la realización de tres mesas técnicas en todas las ZRC durante el 2018, pero sin resaltar los compromisos de las mismas y el impacto en el desarrollo y/o fortalecimiento de los planes de desarrollo en las ZRC constituidas, tampoco se informa

⁴¹ La figura de ZRC creada en 1994 se define en la Ley 160 de 1994 como: áreas de estabilización de la frontera agrícola y fortalecimiento de la economía campesina. La ZRC fue organizada para ayudar a superar los conflictos sociales en el campo; sus funciones quedaron definidas en el decreto 1777 de 1996.

si este ejercicio tuvo algún impacto o materialización entre el 2019, 2020 y 2021.

Igualmente, se destaca como avance que en el 2018 se elaboró una propuesta de decreto para la modificación del marco normativo que regula las ZRC; con corte a 31 de marzo de 2021, la ANT informó que este trabajo interinstitucional continúa en desarrollo.

Adicionalmente, se incorporan resultados sobre las jornadas FISO adelantadas en el 2018 en las ZRC Guaviare y Valle del río Cimitarra, Arenal, Morales y Cabrera. La ANT informa que no ha sido posible adelantar jornadas FISO en los territorios durante el 2020 y que para la vigencia 2021 se adelantarán estas jornadas en territorio, conforme a las solicitudes de las comunidades.

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

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

Sobre el caso del Capítulo Cauca en el municipio de Santa Rosa, aunque el proceso de constitución se inició en el 2014, el trámite administrativo de constitución comenzó en 2018 mediante la Resolución No 1760. En diciembre de 2019 se estaba en etapa de seguimiento de acuerdos. La ANT informó que se realizó la formulación y socialización del plan de desarrollo sostenible pero no se establecieron las fechas; lo mismo sucedió con el capítulo Valle del Cauca, municipio de Pradera, cuya resolución de inicio de trámite administrativo se expidió en el 2018, sin que se defina qué sucedió durante el 2019 y cuál es el avance en el 2020 y primer trimestre de 2021.

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

Es importante mencionar que, en relación con el fallo de tutela del Juez Octavo de Ejecución de Penas de Bogotá, acción impetrada por la Asociación de Zonas de Reserva Campesinas – ANZORC, con el apoyo de Dejusticia y la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Ambientales, se ordenó a la ANT adelantar los trámites necesarios para la constitución definitiva de tres ZRC como Sumapaz (Cundinamarca), Losada-Guayabero (Meta) y Güejar-Cafre (Meta). Sin embargo, como ya se pudo ver, estas aún siguen en trámite y sin mayores avances.

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

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Se destaca la consolidación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, al cual han ingresado 6.443 predios rurales a marzo 31 de 2021; que corresponden a un área de 1.190.332 hectáreas (ha). De este total, el 70% se ubica en 15 municipios del país y el 48% se ubica en regiones (PDET) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- Pese a ello, no se está logrando el objetivo de la redistribución equitativa de la tierra que persigue el Acuerdo de Paz. En primer lugar, esto se debe a que la gran mayoría de bienes continúan sin una caracterización que permita determinar su ocupación, explotación y posibilidad de ser adjudicable. En segundo lugar, muchos bienes son objeto de procesos de titulación de baldíos o de bienes fiscales patrimoniales que adelanta la Agencia Nacional de Tierras (ANT) por la vía del reconocimiento de derechos, cuando se acreditan los requisitos y obligaciones exigidas por la normatividad agraria, por lo que no están disponibles para adjudicación. En tercer lugar, en este Fondo se incluyen predios que hacen parte de formalizaciones a entidades gubernamentales para la implementación de proyectos y obras de interés público.
- En el análisis realizado por la Procuraduría se encontró que al Fondo de Tierras han ingresado predios que presentan restricciones técnicas, ocupaciones previas e irregulares, y bienes que son objeto de procesos de formalización o regularización de ocupaciones previas. En efecto, del total del área ingresada (1.190.331,8 ha), tan solo el 2% no presenta ocupaciones, por lo que es tierra disponible para su redistribución (18.909,6 ha). El 27% (326.373 ha) presenta ocupaciones previas de campesinos o comunidades étnicas, razón por la cual procede la formalización o regularización de la propiedad sobre estos bienes. Frente al 71% del área restante (845.049,2 ha), la Agencia Nacional de Tierras no ha logrado una caracterización completa para determinar su ocupación.

- La Agencia Nacional de Tierras informa que, a marzo 31 de 2021, con cargo al Fondo, se han regularizado ocupaciones previas sobre un total de 3.003 ha a campesinos, 34.433 ha a comunidades étnicas y 61 ha a Entidades de Derecho Público. Por esta razón se puede afirmar que a este mecanismo ingresan bienes que son objeto de formalización y no de adjudicación a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.
- A marzo de 2021, existe una baja distribución geográfica del inventario de los bienes ingresados al Fondo de Tierras, pues el 71% del área ingresada se concentra en 15 municipios del país. Además, el 60% del total de hectáreas ingresadas en las 16 subregiones de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, se concentra en el Sur de Bolívar y en Arauca.
- Respecto a la destinación de los bienes del Fondo de Tierras, el 75% del área total (5.342 predios, correspondientes a 893.924 ha), está destinado a atender campesinos, seguido por el 24% (288.091,2 ha) para comunidades indígenas, el 0,6% (7.613,4 ha) para población afrocolombiana, el 0,1% (609 ha) para Entidades de Derecho Público, y 0,01% (93 ha) para personas en proceso de reincorporación o desmovilización.
- No ha habido un avance significativo de la gestión de la Agencia Nacional de Tierras sobre los procesos agrarios, pues estos se encuentran, en su gran mayoría, en las fases iniciales del procedimiento administrativo. A 31 de marzo de 2021, de los 34.515 procesos que se adelantan bajo el Decreto Ley 902, el 86,1% (29.731) se encuentra en dichas fases. Frente a los 2.432 que se tramitan en el marco del Decreto 1071 de 2015, el 40% (993) también está en las etapas iniciales.
- Existe una extensión importante de tierras con el potencial para ser recuperadas a través de los procesos agrarios. Por ello, la Procuraduría insiste en que requiere una gestión más eficaz por parte de la Agencia Nacional de Tierras, con disposición de suficientes recursos financieros, técnicos y de personal altamente calificado, para iniciar, culminar y ejecutar los procesos administrativos, así como su adjudicación o formalización.
- Se observa una dilación de los procesos y una falta de articulación efectiva entre la Agencia Nacional de Tierras y la Sociedad de Activos Especiales para disponer de bienes procedentes de los procesos de extinción judicial de dominio, que no tengan ocupaciones y que estén saneados jurídica y materialmente.
- La Agencia Nacional de Tierras informó a la Procuraduría que solicitó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la sustracción sobre un total de 508.696 hectáreas

de tierras en Zonas de Reserva Forestal, a través de 19 solicitudes. De estas, cuatro tienen auto de apertura del trámite administrativo, dos se encuentran en espera de respuesta por parte de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, una solicitud está suspendida, una tiene decisión de fondo de no sustracción por un área de 11.986 ha, y los 11 restantes se encuentran finalizadas con reporte de sustracción definitiva, con un área total de 47.178,6 ha. Cabe mencionar que estas últimas se dieron por gestión del extinto Incoder.

- Según la Agencia Nacional de Tierras, desde el inicio de la implementación del Acuerdo de Paz y hasta marzo de 2021, se han adjudicado y formalizado 2.074.250,58 ha de tierras a comunidades campesinas y étnicas, correspondientes a la regularización de 50.835 títulos que benefician a 64.104 familias.
- El 0,43% de las 2.074.250,58 hectáreas (9.034,87) se relaciona con procesos de adjudicación de tierras, y el 0,3% respecto a la meta de los tres millones de hectáreas adjudicadas. Estas cifras tienen en cuenta los lineamientos orientados a la asignación de derechos, a partir de los resultados en materia de entrega de subsidios de acceso a la tierra, procesos de compras directas y adjudicaciones especiales. Además, la ANT informó no haber efectuado a la fecha adjudicaciones de bienes baldíos y fiscales patrimoniales sin ocupación previa.
- La Procuraduría estima que la mayor parte de los avances de gestión reportados por la Agencia Nacional de Tierras obedecen al cumplimiento de la meta sobre los siete millones de hectáreas formalizadas en diez años de implementación del Acuerdo de Paz; es decir, 2.065.215,71 ha formalizadas a las comunidades, lo que significa un cumplimiento del 29,5% de la meta señalada en el indicador del PMI.
- El 99,7% del área total de baldíos formalizados a marzo de 2021 (1.120.327,63 ha) corresponde a gestiones que se realizaron en fechas anteriores a la firma del Acuerdo de Paz, como lo determinan las fechas de los actos administrativos de adjudicación.
- Más de tres años después de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, el Ministerio de Agricultura y Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 1330 del 6 de octubre de 2020 para reglamentar la operación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT). Pese a no tener resultados concretos sobre este mecanismo, se resalta la descongestión de 371 subsidios bajo modalidades anteriores con un área de 6.311,81 hectáreas.

- A pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional por definir una nueva política de ordenamiento social de la propiedad rural basada en atender de manera masiva y eficiente, por oferta, las situaciones jurídicas relacionadas con el acceso a la tierra y su formalización, el modelo de atención por demanda continúa priorizado. Esto se debe a que la focalización para la ejecución de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) se concentra en 64 municipios, de los cuales 49 tienen los Planes formulados. No se evidencia gestión alguna por levantar las suspensiones de los municipios que se encuentran en ese estado, por razones de seguridad y baja disponibilidad presupuestal. Además, solo uno de los POSPR está finalizado.
- La Agencia Nacional de Tierras ha recibido un total de 90.743 solicitudes de inscripción al Registro de Sujetos de Ordenamiento, de las cuales 32.831 (36,2%) se encuentran valoradas e inscritas, 14.935 (16,4%) están prevaloradas y 42.977 (47,3%) están pendientes de valoración. Si bien la valoración e inscripción en el Registro de Sujetos de Ordenamiento ha avanzado en un número importante de solicitudes, menos del 10% de los sujetos inscritos (32.831) han sido beneficiarios de la entrega material de tierra, tanto por títulos de predios baldíos y fiscales patrimoniales, como por bienes de propiedad privada.
- El proyecto de ley diseñado para cumplir con el compromiso del Acuerdo de Paz para crear una jurisdicción agraria se presentó el 20 de julio de 2020 ante el Congreso de la República. Sin embargo, después de haber sido aprobado en Cámara de Representantes y surtido los debates en Senado, el proyecto no alcanzó a pasar en el periodo legislativo que finalizó el 20 de junio de 2021.
- Los avances que se reportan en materia de catastro multipropósito siguen siendo preocupantes a la luz de las metas establecidas en el Plan Marco de Implementación (PMI) y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, puesto que, a enero de 2021, la información catastral actualizada en el país equivale apenas al 15,7% del área nacional, donde el 30,8% estaba sin formar y el 68,73% se encontraba desactualizada.
- No se evidencian avances representativos desde el 2018 en la gestión de constitución y planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina, pues solo ha finalizado un proyecto de constitución: Montes de María 2, con cobertura en los municipios de El Guamo (Córdoba), y San Juan de Nepomuceno y Zambrano (Bolívar). Tampoco se encuentran avances significativos de cumplimiento en relación con el fallo de tutela que ordenó a la Agencia Nacional de Tierras adelantar los trámites

necesarios para la constitución definitiva de tres Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en Sumapaz (Cundinamarca), Losada-Guayabero (Meta) y Güejar-Cafre (Meta).

- Al 31 de marzo de 2021 se han formalizado en total 1.120.328,23 hectáreas de predios baldíos, de las cuales el 70% beneficia a hombres y el 30% a mujeres. Sobre la titulación de este tipo de bienes rurales a parejas, se reportan 272 predios formalizados, que corresponden a 1.801,26 ha. De igual forma ha ocurrido frente a la formalización de predios privados rurales, es decir, de 12.249 títulos con un área de 17.649,63 ha, el 36% beneficia a mujeres y el 64% a hombres, y un 2,95% de esta área fue titulado a parejas.
- La política de restitución de tierras incide de manera directa y estructural en los pilares de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial de: ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, reactivación económica y producción agropecuaria, sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, reconciliación, convivencia y construcción de paz. Esta situación que demuestra la transversalidad de este componente de reparación integral a las víctimas en el Punto 1 del Acuerdo de Paz y la necesidad imperiosa de acelerar el ritmo de implementación para asegurar que la restitución de tierras se concrete en las regiones.
- Uno de los retos del Acuerdo es llegar a los territorios rurales más rezagados. En 78 municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial se han beneficiado 14.717 personas, sin embargo, gran parte del éxito de la medida radica en la consecución de mayor número de sentencias proferidas por la especialidad de restitución de tierras y la materialización de la totalidad de las órdenes contenidas en las providencias judiciales de restitución de tierras que realmente mejore la calidad de vida de campesinos, mujeres rurales y en general de los beneficiarios de la medida.
- De manera particular, se observan retrocesos en materia de seguridad en el municipio de Florida en el Valle del Cauca, puesto que se vienen presentando dificultades para la georreferenciación de predios por la presencia de minas antipersonas, así como situaciones en el Sur de Bolívar, y municipios limítrofes de Santander (Simití) y Antioquia (Yondó), en donde se ha impedido que el proceso de microfocalización se adelante con la celeridad requerida. Por otro lado, en el departamento de Guaviare varios municipios no cuentan con esquemas básicos de ordenamiento territorial

actualizados y esto interfiere de manera directa con la restitución de tierras y con las compensaciones cuando no procede la restitución material.

- El PMI contempló el indicador: “Municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado”, por lo que las actividades que se materialicen en ese sentido, deben velar por el fortalecimiento de los mecanismos de intercambio de información, las mesas técnicas que tratan la georreferenciación de predios en la etapa administrativa, el rol del perito en auxiliar de la justicia de los gestores catastrales en la etapa judicial del procedimiento y los procedimientos catastrales cuando los predios son objetos de restitución.

Recomendaciones

- I.** A la Agencia Nacional de Tierras y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, reportar de manera diferenciada la gestión de adjudicación y formalización de tierras, pues a marzo 31 de 2021, el dato agregado corresponde a 2'074.250,6 ha. Se requiere precisión sobre los conceptos técnico-jurídicos y las fuentes que permitirán medir el avance de los indicadores del PMI de: i) tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras (A.MT.1), y ii) siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural formalizadas (A.MT.2).
- II.** A la Agencia Nacional de Tierras, avanzar con la caracterización completa y valoración técnica de los bienes rurales dispuestos en el Fondo de Tierras a fin de determinar su ocupación, explotación y posibilidad de ser adjudicables. Esto, dado que, a marzo de 2021, el 71% del total del área ingresada al Fondo estaba pendiente de determinar la existencia de ocupaciones.
- III.** A la Agencia Nacional de Tierras, implementar un plan de acción concreto, con cronogramas de actividades y recursos asignados, que permita agilizar el trámite de los procesos agrarios de recuperación, extinción, deslinde y clarificación, que se encuentran en etapas de inicio al trámite administrativo. Se recomienda hacerlo de forma gradual, priorizando los procesos agrarios existentes en municipios que hacen parte del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial, con el fin de garantizar la disponibilidad de bienes en el Fondo de Tierras para estos municipios.
- IV.** A la Agencia Nacional de Tierras, formular e implementar un plan para la recuperación de los baldíos indebidamente apropiados y ocupados, priorizando los predios de grandes acumulaciones indebidas, con análisis de costo-beneficio, dada

la baja tasa de tierras disponibles para la redistribución del Fondo de Tierras.

- V.** A la Agencia Nacional de Tierras, que, en lo posible, antes de iniciar procesos de desalojo en predios de extinción judicial del dominio que haya transferido la Sociedad de Activos Especiales, valorar si los ocupantes de estos cumplen o no con los requisitos para ser sujetos de ordenamiento e inscribirlos en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), con el fin de que puedan ser beneficiarios de la formalización de estos predios conforme a la normatividad agraria vigente. Con esto se podría identificar y caracterizar a las familias, en los cuales se han evidenciado ocupaciones.
- VI.** A la Sociedad de Activos Especiales y la Agencia Nacional de Tierras, la puesta en marcha de estrategias más efectivas de articulación entre las dos entidades, dentro del proceso de transferencia de los bienes de extinción judicial de dominio para reforma agraria. De esta manera se podrá obtener información precisa de forma efectiva sobre la vocación agrícola de estos bienes, la manifestación expresa de la Agencia Nacional de Tierras de recibirlos, y agilizar el trámite de saneamiento jurídico y técnico.
- VII.** A la Agencia Nacional de Tierras, buscar socios estratégicos y adelantar la gestión ante el Ministerio de Hacienda para conseguir los recursos faltantes que abarquen los 18 municipios focalizados que no han comenzado con la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), y reunir los recursos para incluir a un mayor número de municipios en la operación de estos planes.
- VIII.** A la Agencia Nacional de Tierras, realizar estudios técnicos que identifiquen con precisión las zonas donde se requiere intervenir con mayor prioridad. Esto, con el fin de aumentar la efectividad en la inversión de los recursos asignados para el proyecto de los POSPR.
- IX.** A la Agencia Nacional de Tierras, desarrollar un plan de acción concreto para dar respuesta a los aspirantes al Registro de Sujetos de Ordenamiento que se ubican en zonas no focalizadas, teniendo en cuenta que la implementación del parágrafo 1º del artículo 5 de la Resolución 915 de 2020 ha generado incertidumbre en varias asociaciones campesinas, las cuales han solicitado intervención de la Procuraduría con el fin de que no se les suspenda el trámite de valoración y puntuación en el Registro de Sujetos de Ordenamiento por esta razón.

X. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, impulsar el trámite legislativo del proyecto de ley que crea la Especialidad Judicial Agraria ante el Congreso de la República, radicado nuevamente el 27 de julio de 2021, avanzar en su discusión para el periodo legislativo que comienza en julio de 2021, y contar con estrategias de seguimiento más efectivas para impulsar este proyecto con la prioridad que exige, dada su relevancia en beneficio de la ruralidad del país, con altas limitaciones en el servicio de acceso a la justicia.

XI. Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, avanzar con la creación de una instancia o mecanismo de alto nivel que se encargue de formular los lineamientos generales orientados hacia la planeación indicativa del uso de la tierra en áreas estratégicas ambientales, para coordinar, articular y armonizar políticas sectoriales, según su vocación, el bien común y las visitas territoriales de desarrollo rural. Lo anterior, con la adecuada reglamentación y operación del Plan de Zonificación Ambiental.

XII. Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la colaboración armónica de la Agencia Nacional de Tierras, avanzar en las solicitudes de sustracción que se encuentran en trámite, como es el caso de las dos que están en espera de una respuesta concreta por parte de MinAmbiente y que corresponden a 353.963,5 ha que pueden aportar de forma significativa a la consolidación del Fondo, ubicadas en los municipios PDET de El Bagre (Antioquia), y Cantagallo, San Pablo y Santa Rosa de la subregión Sur de Bolívar.

XIII. A la Agencia Nacional de Tierras, acelerar los avances en el cumplimiento del fallo de tutela del Juez Octavo de Ejecución de Penas de Bogotá, en el que se ordenó adelantar los trámites necesarios para la constitución definitiva de tres Zonas de Reserva Campesina en Sumapaz (Cundinamarca), Losada-Guayabero (Meta) y Güejar-Cafre (Meta).

XIV. A la Agencia Nacional de Tierras, fortalecer la aplicación del enfoque de género en el trámite administrativo de acceso a la propiedad rural. En ese sentido, se requiere priorizar las solicitudes rezagadas de formalización de predios baldíos y privados de mujeres rurales, madres de cabeza de familia, y la valoración en el Registro de Sujetos de Ordenamiento de titulares mujeres. Igualmente, se retoma la recomendación del Informe de la Instancia Especial de Mujeres de 2019

para el enfoque de género del Acuerdo de Paz, frente al ajuste de los requisitos de calificación de las mujeres rurales en el RESO, dado que la puntuación actual prioriza a las mujeres con carrera, formación o conocimientos técnicos y experiencia en actividades productivas. Estos aspectos que, dadas las condiciones de vida en el campo, la situación socioeconómica y la estructura social del género, son el reflejo de la desigualdad que viven las mujeres en zonas rurales, no deberían definir el acceso o no a un programa o beneficio determinado.

XV. A la Unidad de Restitución de Tierras, al Departamento Nacional de Planeación y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, definir indicadores específicos de restitución de tierras que permitan evidenciar las metas y objetivos a cumplir en el marco del Plan Marco de Implementación, teniendo en cuenta la prórroga de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 y el deber de fortalecer esta medida de reparación contemplada en el Acuerdo de Paz.

XVI. A la Agencia de Renovación del Territorio, la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, dado el bajo nivel de habilitación y madurez que según los resultados de la Hoja de Ruta Única presentan algunas iniciativas, priorizar aquellas asociadas a las víctimas del conflicto armado y restitución de tierras, promoviendo su habilitación e implementación en el marco de las sesiones interinstitucionales, mesas de impulso y todas las demás estrategias e instancias de articulación.

XVII. A la Unidad de Restitución de Tierras tomar medidas que garanticen un trato igualitario a las víctimas en los demás municipios del Cesar, especialmente en las zonas de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, aunque se exalta la puesta en marcha de brigadas especiales de recepción de solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente en los municipios de Agustín Codazzi y La Jagua de Ibirico, en el departamento del Cesar.

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

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

Como resultado del proceso participativo que realizó la ART en las zonas PDET, el cual concluyó en el primer trimestre de 2019 y contó con la participación de más de 200.000 personas, se formularon los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los cuales son el instrumento que materializa la planeación a diez años, contienen las prioridades de las comunidades, y definen las apuestas del territorio para su desarrollo integral. Sin embargo, y como ha expuesto la Procuraduría en los informes anteriores, los PATR suscritos en las 16 subregiones, aunque contienen las necesidades identificadas por las comunidades, carecen de elementos imprescindibles para un documento de planeación como son metas, cronogramas, responsables y recursos, y tampoco contienen una visión conjunta del territorio.

El Gobierno Nacional ha manifestado que estos elementos serán definidos en el marco de la Hoja de Ruta Única (HRU), donde según el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019⁴², habrá un acuerdo de inversión y cronograma de ejecución anualizado por cada subregión, en el cual se identifiquen los proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y

recursos apropiados por las entidades competentes del orden nacional y en las entidades territoriales. Si bien la HRU dota de una visión estratégica al PDET y traza las trayectorias para transformar las iniciativas PDET en proyectos de desarrollo, no es concluyente en cuanto a la definición de los acuerdos de inversión; igualmente, persisten retos en la articulación con otras agendas de planeación del territorio.

Asimismo, en el Segundo Informe al Congreso se manifestó que no se evidenciaba una priorización estratégica de las iniciativas sino la manera en que éstas se acomodan a la oferta estatal ya existente. Esta dificultad se subsana parcialmente en la HRU al permitir seleccionar aquellas iniciativas que son más estratégicas; no obstante, persiste la dificultad de cómo ajustar la oferta a las necesidades identificadas en los PATR y en particular hacia estas iniciativas que resultan estratégicas.

También, en el Segundo Informe al Congreso se recomendó poner a disposición un sistema de información que dé cuenta de manera integral cómo avanza la implementación del PDET. Los documentos metodológicos de la HRU así como las respuestas remitidas por la ART, anuncian una serie de sistemas de información para el seguimiento del PDET; no obstante, a la fecha de corte de este informe⁴³ ninguno de estos sistemas es de acceso público.

En línea con lo anterior, en esta sección se hace primero un recuento de la información que se encuentra disponible y la que falta para hacer seguimiento integral a la implementación del PDET. Posteriormente, se presenta el análisis sobre la implementación de las iniciativas con base en la información disponible, incluyendo el de las iniciativas con marca de género y las estrategias de Obras PDET y Obras por Impuestos. Luego, se presentan las observaciones a la HRU. Finalmente, se presenta una sección sobre restitución de tierras construida a partir de insumos remitidos por la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras.

Por una parte, en el PMI hay 12 indicadores relacionados con los PDET, de los cuales seis responden a indicadores incluidos en el capítulo étnico y uno en el capítulo de género y, por otra parte, hay 59 indicadores de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) desagregados en los municipios PDET. De los cinco indicadores temáticos y el indicador de género, tres debieron finalizar en 2018 (incluyendo el de género), uno en 2020, uno en 2022 y uno en 2027. Los 59 indicadores de los PNS serán analizados en la sección correspondiente a los Planes.

⁴³ 31 de marzo de 2021.

⁴² "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"

Los indicadores que debían finalizar en 2018 hacen referencia a la construcción participativa de los PATR, con enfoque reparador y acompañada de una estrategia de promoción de participación de las mujeres, para todos se reporta en el SIIPO un cumplimiento del 100%. El indicador que debía finalizar en 2020 es sobre obras de infraestructura comunitaria ejecutadas en municipios PDET. Sobre este último indicador se reportó un avance de 100% sobre la meta para el 2018, 101,7% para 2019 y 6,8% para 2020 cuando se tenía una meta de 500 obras y se realizaron 34. Al respecto en el reporte cualitativo del SIIPO, se explica que la meta no se alcanzó por la emergencia sanitaria puesto que se presentaron inconvenientes de acceso a los territorios lo que ocasionó la suspensión de contratos y la disminución de mano de obra; asimismo, el cumplimiento de la meta prevista se vio afectado por los inconvenientes de orden público en regiones de concentración de disidencias de las FARC-EP y otros grupos al margen de la ley.

Respecto al indicador que debe finalizar en 2022 hace referencia a la inclusión del PDET en los Planes Nacionales de Desarrollo. El análisis de la inclusión del PDET en el PND 2018-2022 se incluyó en el Primer Informe al Congreso, en el SIIPO se reporta un cumplimiento de 100% para el 2019. Finalmente, el indicador que debe finalizar en 2027 se refiere a informes de seguimiento sobre el avance en la implementación de los PATR que sean de acceso público, para el cual se reporta un avance de 100% en los años 2018, 2019 y 2020, con la elaboración de 16 fichas anuales de seguimiento que contienen información del avance de la gestión y logros de las estrategias de intervención que se desarrollan como parte de la implementación de los PATR. No obstante, en estas fichas no se evidencia la asociación a las iniciativas de los PATR de manera que se pueda contar con un porcentaje de avance en iniciativas cumplidas o implementadas, como está planteado en el indicador.

Avances y dificultades

Información disponible para hacer seguimiento al PDET

En el Segundo Informe al Congreso se llamó la atención sobre la falta de un sistema de información que dé cuenta de manera integral sobre cómo avanza la implementación del PDET. Este vacío persiste, a pesar de que en los documentos de la HRU y en información remitida por la ART a la Procuraduría se anuncian varios sistemas de información para el seguimiento al PDET, por ejemplo, uno que contiene toda la información de las iniciativas y su evolución a través de los diferentes componentes de la HRU, así como un modelo de seguimiento participativo que involucra a las comunidades en el seguimiento; a 31 de marzo de 2021 ninguno de estos sistemas es de acceso público. Al respecto la ART ha informado a la Procuraduría que se está trabajando en un portal público de información que se proyecta esté disponible en el segundo semestre del 2021.

Igualmente, en la página web de la ART y en el portal para la paz se encuentran informes de seguimiento al PDET donde se reportan proyectos e inversiones por subregión. Entre estos informes resalta el informe de seguimiento a la implementación de los PDET 2019, el cual fue publicado en octubre de 2020 y el correspondiente al primer semestre de 2020 publicado en marzo de 2021. Si bien, como ya se mencionó, aún no se cuenta con un sistema que permita hacer seguimiento integral al PDET y que brinde información sobre la proporción de iniciativas implementadas o cumplidas, estos informes contienen datos sobre la asociación de iniciativas con proyectos o gestiones. En el informe del año 2019 se habla de iniciativas gestionadas, es decir que están asociadas a proyectos en distintos estados de avance (en estructuración, estructurado, estructurado y financiado, en ejecución y terminado). En este informe se identificaron 2.818 proyectos que están asociados con la gestión de 2.498 iniciativas, de un total de 32.808, lo cual representa un 7,61%.

Por su parte, en el informe del primer semestre de 2020, se hace referencia a iniciativas que tienen una ruta de implementación activada por medio de proyectos o gestiones, registrando 3.134 iniciativas gestionadas asociadas a 3.742 proyectos en diferentes estados de avance (iguales a los del informe de 2019), lo que representa la gestión del 9,6% del total de las 32.808 iniciativas incluidas en los PATR. En el Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría hizo uso de los datos de iniciativas asociadas con proyectos para valorar los avances en la implementación del PDET, encontrando una asociación de 8%, cifra similar a la reportada en los informes de la ART. Estos datos se consideraron como un importante insumo para el seguimiento integral al PDET por lo que la Procuraduría recomendó a la ART continuar con el ejercicio y hacerlo de conocimiento público. Los informes mencionados son un avance en esta vía; no obstante, se insiste en la necesidad de contar con un sistema de información para el seguimiento al PDET, que sea de acceso público y que esté en constante actualización.

Asimismo, en los informes de seguimiento a la implementación de los PDET de la ART se hace un análisis del avance en cada uno de los ocho pilares de los PATR a partir de registros administrativos y estadísticas derivadas. También se incluye un análisis por subregiones a partir de indicadores socioeconómicos que se relacionan con las iniciativas PDET (por ejemplo, indicadores de mercado laboral, coberturas de educación, tasa de homicidios, cobertura de vacunación, entre otras), donde se llama la atención sobre la ausencia de información para el Pilar 7 “Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación”. Adicionalmente, en un ejercicio de articulación de distintas entidades se generó el “Triage poblacional para las subregiones y municipios PDET” (DANE, 2020) el cual contiene información sobre la dinámica demográfica y poblacional a partir de las relaciones con aspectos socioeconómicos y ambientales. Igualmente, se generó un informe sobre seguridad en los municipios PDET, uno de caracterización económica en el marco de la pandemia y otro sobre género y mujer rural. Todos estos informes proporcionan información sobre las condiciones de vida de los habitantes de las subregiones PDET y son un insumo valioso para la orientación de las políticas públicas, por lo cual es importante mantenerlos actualizados y monitorear su evolución en el tiempo.

En esta misma línea, el PND 2018 – 2022 contiene el indicador “Porcentaje de iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, con viabilidad jurídica y técnica, implementadas”, con una meta de 43% a 2022. Sobre este indicador se reporta un avance

en el Sinergia⁴⁴ de 22,19% (51,61% frente a la meta) con corte a 31 de marzo de 2021, lo que corresponde a 7.282 iniciativas únicas asociadas a 6.902 proyectos, contratos, convenios y gestiones. Esta es la base de datos que se usa para el análisis de la siguiente sección y la usada en los informes de seguimiento a la implementación de los PDET de la ART.

Por otra parte, como resultado de las mesas interinstitucionales de impulso al PDET se han generado dos bases de datos: la primera corresponde a la base de iniciativas que, de manera concertada con los diferentes actores institucionales que participan de las mesas de impulso, fueron incluidas en los planes de trabajo 2020 y 2021; la segunda, contiene los proyectos y su estado de avance, identificados en las mesas de impulso, con los que se implementarán las iniciativas seleccionadas en los planes de trabajo. Asimismo, en el marco de la elaboración de la HRU y de cruces con otras agendas, se han generado bases de datos que permiten caracterizar las iniciativas y ver cuál es su relación con agendas como los PIRC, PRyR y Zonas Futuro. Igualmente, se cuenta con una base de datos sobre Obras PDET que contiene información como la iniciativa asociada a la obra, el valor de la obra, su estado, la fuente de financiación, entre otros. Finalmente, está la base de datos de Obras por Impuestos la cual contiene información como el nombre y costos del proyecto, la ubicación, la empresa contribuyente y la relación con las iniciativas de los PATR. Todas estas bases de datos tienen información sobre las iniciativas producto de las fases municipales y subregionales para la construcción de los PATR y son usadas en el presente informe. La fuente para estas bases de datos es la ART, excepto la que cruzan iniciativas de los PATR con los PIRC y PRyR, cuya fuente es la ART y la Unidad para la Reparación de las Víctimas Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

⁴⁴ El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados fue creado con el fin de hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el PND.

Información a nivel veredal

Para la Procuraduría ha sido de particular interés conocer el uso que se le está dando a la información de las iniciativas recogidas en la fase veredal, como un valioso insumo de caracterización de las necesidades en este nivel territorial donde existe poca información disponible. También este interés parte de la necesidad de identificar los cruces entre los PIRC, PRyR y PATR, que deberían aplicarse en un nivel territorial menor al municipal para asegurar la implementación de las iniciativas y medidas de manera articulada. En el Primer Informe al Congreso, la Procuraduría realizó un ejercicio de asociación entre las iniciativas de los PATR (en adelante iniciativas) y las medidas y acciones de los PIRC y algunos PRyR y Sentencias de Restitución de Tierra (en adelante medidas), en tres municipios de la Subregión Montes de María (Colosó, Morroa y Ovejas), identificando que un 42,3% de las iniciativas tienen al menos una medida asociada; no obstante, solo para una cuarta parte, aproximadamente 9,4%, fue posible identificar la coincidencia en el nivel veredal, principalmente por no contar con información precisa sobre su ubicación.

Más adelante, a finales del 2020 la Procuraduría intentó hacer un ejercicio más amplio de cruce entre los PIRC, PRyR y PATR en el nivel veredal; sin embargo, durante la exploración de la información se identificaron limitaciones que impidieron realizar dicho análisis y que se mencionan a continuación, por lo tanto, se mantuvo en una escala municipal⁴⁵. Para este ejercicio, de parte de la ART se recibió primero una base de datos con 31.023 iniciativas correspondientes a la fase veredal del proceso participativo de construcción de los PATR y que resultaron del trabajo con los Grupos Motor y la Ruta Étnica, esta es la usada por la Procuraduría para el análisis. La segunda contiene 145.242 iniciativas que son las recolectadas y tratadas en los espacios participativos de preasambleas, Grupos Motor y momentos de la Ruta Étnica y comunitaria de la fase veredal de los PDET.

En la base con 31.023 registros, existe una columna llamada “localización iniciativa” la cual enlista una o varias veredas. Al principio, se consideró que dichos registros correspondían a las veredas donde se formularon o donde se proyectaban implementar las iniciativas. Sin embargo, según lo sostenido por la ART en reunión realizada el día 4 de diciembre de 2020, no se tiene certeza de que las veredas relacionadas en dicha columna correspondan con lo señalado anteriormente. Adicionalmente, la ART mencionó que debido a la falta de especificidad en la formulación y redacción de ciertas iniciativas no se pudo identificar en todos los casos los nombres de las veredas, en esas ocasiones

⁴⁵ Los resultados de este cruce se presentan en la sección sobre la HRU.

la Agencia agregó las veredas que consideró apropiadas según la naturaleza de la iniciativa. Por ejemplo, en el caso de una iniciativa que aludía a cierta intervención de infraestructura para “todo el municipio”, se registraron todas las veredas de la entidad territorial en la columna “localización iniciativa”. Para citar otro ejemplo, se encontró que algunas iniciativas hacían mención a una vereda en particular en su descripción, pero la entidad registró en dicha columna veredas adicionales⁴⁶. En justificación de estos cambios, la ART mencionó que se realizaron a partir de validaciones en campo, ya que se habían encontrado inconsistencias que requerían ratificación. No obstante, cabe resaltar que los cambios realizados carecen de registro en las matrices y por tal razón no hay una trazabilidad de los mismos.

También es importante señalar que las veredas referenciadas en las matrices de la Agencia de Renovación del Territorio se basan en una construcción propia de la ART y no en la división político administrativa oficial determinada por el DANE. La ART denominó a este proceso de identificación y validación de veredas como “Nucleación Veredal”. A la fecha de corte de este informe, estaban disponibles en la página web datos.gov.co, los relacionados con las subregiones del Catatumbo, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Aunque la ART rescata la importancia de dicha “nucleación” ya que al realizar los ejercicios en territorio se encontraron divergencias con la división política vigente -como es usual en los ejercicios de validación de campo- estas diferencias en la codificación, impiden la comparación con la información geográfica disponible, limitando significativamente el análisis y el seguimiento a las necesidades expresadas por las comunidades en la fase veredal. La Tabla 5 muestra un ejemplo de las diferencias entre la codificación oficial y la realizada por la ART.

⁴⁶ Un ejemplo de lo mencionado es el siguiente: Código iniciativa: 119075025992. Descripción de la iniciativa: Se necesita buscar opciones para que la energía sea totalmente gratis y esto depende de las formas de generar energía, para esto se sugiere la creación de plantas alternativas de energía llamadas Pelton dentro de la comunidad de la Planada. Localización iniciativa: El Porvenir, La Cabaña, La Floresta, La Laguna, La Marquesa, La Planada, Río Turbio, San Antonio, San Francisco, Versalles. En la descripción de la iniciativa solo se menciona la “comunidad de La Planada”, sin embargo, en la localización aparecen 9 veredas más.

Tabla 5. Diferencias en la codificación de la división político-administrativa

Fuente	Departamento	Municipio	Código Vereda	Nombre Vereda
DANE	Cauca	Argelia	19050018	Corregimiento del Sinaí
ART	Cauca	Argelia	8146	Corregimiento del Sinaí

Fuente: ART para la base de datos de iniciativas veredales y DANE para la base de datos "Información veredas", 2020, elaboración propia.

Por otro lado, la columna "Código Iniciativa" relaciona un identificador único para cada una de las filas de la matriz. Sin embargo, durante el proceso de depuración y agrupación de las iniciativas llevado a cabo durante los diálogos preparatorios, relecturas, entre otros espacios, se generaron nuevos códigos en la fase municipal. La generación de los nuevos códigos, provocó que ese identificador único no se correspondiera con ninguna de las otras bases de la ART, ni con las de la UARIV. Esto impidió realizar un cruce a nivel veredal como era la intención inicial de la Procuraduría y, conocer el estado de implementación o de la asociación de las iniciativas veredales en los diferentes instrumentos de planeación.

En resumen, en las matrices suministradas por la ART no es posible identificar una articulación entre las bases, lo cual desvincula las iniciativas de una fase a la otra, ocasionando una pérdida importante de información e imposibilitando la comparación con el resto de bases de datos. Por esta razón esta matriz no pudo utilizarse en los análisis posteriores. Para ilustrar esto, la Tabla 6 muestra un ejemplo de las diferencias entre los códigos de las iniciativas en las distintas fases (veredal, municipal y subregional).

Tabla 6. Ejemplo sobre diferencias entre los códigos de las iniciativas veredales, municipales y subregionales

Fuente	Departamento	Municipio	Código Iniciativa	Descripción Iniciativa
Base municipal y subregional	Cauca	Argelia	119050290973	Facilitar el acceso a las líneas de créditos blandos para compra de tierras para campesinos de Argelia Cauca
Base veredal	Cauca	Argelia	119050192955	Gestión. Programa de créditos para compra de tierras para campesinos de Argelia Cauca

Fuente: ART, base de datos iniciativas veredales y base de datos iniciativas municipales y subregionales, 2020, elaboración propia.

Por las limitaciones mencionadas, todos los análisis sobre el PDET se hacen con la información del nivel municipal y subregional, con base en la matriz de 32.808 iniciativas de las cuales un 96% corresponde a la fase municipal y un 4% a la subregional. Igualmente, es importante señalar que esta matriz de iniciativas municipales es la usada para la construcción de HRU, para las mesas interinstitucionales de impulso al PDET y demás espacios promovidos por la institucionalidad para el cumplimiento del PDET.

Llama la atención que a pesar de existir información veredal producto de las diferentes fases de construcción del PATR, esta se desvincule totalmente del resto de ejercicios de planeación y oferta, al no poder identificarse en la información municipal y subregional consolidada. Adicionalmente, se pierde un importante insumo para el seguimiento a la implementación del PDET que hacen las comunidades, pues como se mencionaba en el Primer Informe al Congreso, es en las veredas en donde fueron identificadas las necesidades, en donde se esperan las intervenciones.

Implementación del PDET

La Procuraduría reconoce que el Gobierno Nacional ha puesto en marcha una serie de acciones para la implementación del PDET entre las que se resaltan las siguientes:

- i) La realización de sesiones institucionales con autoridades locales y nacionales, con el fin de establecer compromisos y cronogramas de actividades para avanzar de manera articulada en la implementación del PDET, desde 2019 hasta marzo de 2021 se habían realizado 110 de estas sesiones cubriendo la totalidad de las 16 subregiones.
- ii) Producto de las sesiones institucionales realizadas en 2020 se planteó como estrategia las mesas de impulso, las cuales sesionan de manera periódica y por pilares para establecer compromisos y concertar rutas de implementación de las iniciativas. Actualmente, 128 mesas se encuentran funcionando y como resultado se han formulado planes de trabajo para 2020 y 2021.
- iii) El desarrollo de una estrategia territorial que incluye: el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades territoriales, la incorporación de los PATR como herramientas de planificación a largo plazo mediante la suscripción de 17 ordenanzas departamentales y 170 acuerdos municipales, proceso impulsado con apoyo de la Procuraduría; el acompañamiento en la actualización y formulación de instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios, así como la preparación para la llegada y administración del catastro multipropósito; el acompañamiento a las entidades territoriales en la formulación de sus Planes de Desarrollo Territorial (PDT) que tuvo como resultado la inclusión de 11.913 iniciativas de los PDET. En línea con este último punto la Procuraduría emitió la directiva 7 de 2020 con lineamientos para la inclusión de los temas de paz y víctimas en los PDT.
- iv) Se puso a disposición en la página web de la ART la “Central de información PDET” que contiene una serie de informes y estudios.
- v) Se han realizado acciones para enfrentar la emergencia sanitaria producto de la pandemia del COVID-19 orientadas principalmente a la difusión de servicios ofrecidos en este marco, y medidas para evitar la propagación del virus.
- vi) Haciendo uso del trazador presupuestal para la paz, se han identificado las partidas presupuestales destinadas a la atención del Acuerdo de Paz, con un énfasis especial a la implementación de los PDET, esto ha permitido contar con información sobre la programación y ejecución de recursos para los 170 municipios; no obstante,

no siempre es posible asociar estas inversiones con las iniciativas de los PATR, en lo que se profundizará más adelante.

- vii) Con el Plan Maestro de Estructuración, se están identificando estrategias y fuentes de financiación para estructurar proyectos de los PDET en los sectores de vías, agua y saneamiento, energía, educación, salud, desarrollo productivo, económico y ambiental.
- viii) Publicación de documentos metodológicos de la HRU y resultados en las subregiones PDET Catatumbo, Sur de Bolívar y Sur de Córdoba⁴⁷. El análisis de la HRU se presenta más adelante.

En cuanto a los retos para la implementación del PDET se resaltan los siguientes, los cuales son detallados más adelante:

- i) Aún no se cuenta con un sistema de información que dé cuenta de manera integral cómo avanza la implementación del PDET y que brinde información sobre el avance y el estado actual de cada una de las iniciativas de los PATR; así como información consistente sobre los montos invertidos. En este mismo sentido, no es claro con qué criterios se están planeando y ejecutando las inversiones reportadas como cumplimiento del PDET que podrían no estar asociándose a iniciativas de los PATR.
- ii) No existe una trazabilidad de los cambios realizados en las iniciativas entre las fases veredal y municipal, ni se ha encontrado evidencia sobre el uso de la información recogida en el proceso participativo en el nivel veredal.
- iii) No se han definido los criterios para que las iniciativas se consideren cumplidas o implementadas.
- iv) No se cuenta con una estrategia de transversalización del enfoque de género en la implementación del PDET.
- v) Las comunidades continúan sintiéndose excluidas de la implementación del PDET y los espacios en donde se toman decisiones para su habilitación y priorización. En esta misma línea, en el quinto informe del Instituto Kroc se identifica como un desafío el diálogo sostenido e incluyente con la sociedad civil en los territorios (Instituto Kroc, 2021).
- vi) La HRU avanza con un modelo técnicamente robusto en hacer una priorización estratégica de las iniciativas en términos de la proyección de escenarios meta y la

⁴⁷ Posteriormente a la fecha de corte de este informe (31 de marzo de 2021) se publicaron los resultados para las subregiones Putumayo y Montes de María.

identificación de potencialidades del territorio; no obstante, persiste la dificultad de cómo ajustar la oferta a las necesidades identificadas en los PATR. Igualmente, la HRU dota de una visión estratégica al PDET y traza las trayectorias para transformar las iniciativas PDET en proyectos de desarrollo; sin embargo, no es concluyente en cuanto a la definición de los acuerdos de inversión; además, persisten retos en la articulación con otras agendas de planeación del territorio.

Iniciativas con una ruta de implementación activada

En esta sección se presenta el análisis de las iniciativas con una ruta de implementación activada. Esta es la misma información que se usa para realizar el reporte del indicador del PND 2018 – 2022 “Porcentaje de iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, con viabilidad jurídica y técnica, implementadas” con una meta de 43% a 2022 y un avance frente a esta meta de 51,61% a 31 de marzo de 2021 (correspondiente a 7.282 iniciativas con ruta de implementación activada); también es la información usada para los informes de seguimiento a la implementación de los PDET de la ART.

En el reporte de Sinergia, así como en respuesta remitida por la ART, se aclara que no se hace referencia a iniciativas que están implementadas, sino a iniciativas con una ruta de implementación activada, a través de proyectos o gestiones en diferentes estados de avance. Si bien, se realizan las aclaraciones necesarias para la lectura del indicador, su nombre, así como su fórmula de cálculo (número de Iniciativas PDET Implementadas / número de iniciativas PDET Formuladas en los PATR X 100) dan a entender que se trata de iniciativas implementadas y no que se encuentran en una ruta de implementación. Al respecto la ART manifestó a la Procuraduría que las iniciativas pueden requerir más de un proyecto o gestión específica para su cumplimiento y que algunas requieren acciones permanentes para su ejecución, por ejemplo, aquellas relacionadas con mantenimientos de vías terciarias o dotaciones escolares, que implican acciones periódicas y permanentes en el tiempo. Dado lo anterior, la Agencia de Renovación del Territorio no hace referencia a iniciativas que están implementadas, cumplidas o finalizadas, sino a iniciativas con una ruta de implementación activa. En reunión posterior sostenida el 10 de mayo de 2021, el equipo de la ART manifestó que los criterios para dar una iniciativa por implementada, finalizada o cumplida aún están en proceso de definición. Lo planteado genera una alerta, en cuanto a la necesidad de definir claramente cuáles serán esos criterios y llevar un reporte de las mismas. El Decreto 893 de 2017, establece que los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez años y que los PATR se revisarán y actualizarán cada cinco años de forma participativa en el territorio. De lo anterior, a juicio de la Procuraduría, se entiende que los PDET concluirán en diez años al término de los cuales se habrá finalizado la implementación de las iniciativas recogidas en los PATR, cuando tengan viabilidad jurídica y técnica.

Las 7.282 iniciativas con ruta de implementación activada concuerdan con 11.268 proyectos (9.885, equivalente al 88,6%) o gestiones (1.383, equivalente al 12,3%). Dentro

de las 32.808 iniciativas, correspondiente a un 22,2%, cifra que representa un aumento significativo frente a lo reportado en el Segundo Informe al Congreso cuando ascendía al 8%. Sin embargo, vale mencionar que la información usada en el informe anterior solo contenía la asociación con proyectos y no con gestiones. Igualmente, preocupa a la Procuraduría la abismal diferencia en el monto de la inversión reportado, a pesar del aumento en el número de iniciativas asociadas a un proyecto, el cual ascendía en 2020 a \$2,8 billones y para la presente vigencia es de \$292,2 mil millones, lo que da como resultado un descenso de \$2,5 billones.

Sobre estas diferencias la ART ha explicado a la Procuraduría que para sus reportes hace uso de información administrada por la misma entidad, así como de fuentes externas oficiales y que los datos sobre proyectos asociados a la implementación de las iniciativas, pueden presentar modificaciones dependiendo de los procesos de actualización, validación y ajustes realizados por las entidades a cargo de su implementación, así como, por las fechas de corte de los reportes. Frente a esto, es entendible que este tipo de información esté en constante actualización y ajuste, pero a juicio de la Procuraduría no es una razón suficiente para justificar un descenso tan importante en el monto de la inversión. Adicionalmente, las fuentes de los recursos reportadas en el 2020 para el Segundo Informe al Congreso eran ocho⁴⁸ y para 2021 se reducen a tres: cooperación, otros recursos propios (entidades territoriales) y Presupuesto General de la Nación (PGN). Entre las fuentes que no se reportan para el 2021 llama particularmente la atención el Sistema General de Regalías (SGR) que tenía en 2020 la participación más importante con un 39,94% del total de recursos invertidos, y el Sistema General de Participaciones (SGP) con 6,95%. Adicionalmente, esto dista de lo planteado en el Conpes 3932 de 2018 donde en la estimación indicativa de fuentes de financiamiento para los PDET en un horizonte de 15 años, se estimaba una participación del SGP cercana al 60% (incluyendo libre inversión y destinación específica) y del SGR de 10,4% (incluyendo ordinarios y OCAD Paz).

La Procuraduría indagó a la ART por estas diferencias, a lo que en mesa técnica realizada el 24 de junio de 2021, manifestó que se contaba con una información más completa, pese a que en el oficio de mayo de 2021 mediante el cual se remitió la base de datos, se indicaba que la información disponible en la ART incluía proyectos gestionados por la misma entidad, mecanismo de Obras por Impuestos, asignación para la paz del sistema

⁴⁸ Cooperación Internacional, Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), Entidades Territoriales (recursos propios o aportes en especie), Obras por Impuestos, Presupuesto General de la Nación (PGN), Sector Privado, Sistema General de Participaciones (SGP), Sistema General de Regalías (SGR).

general de regalías, y fuentes de financiación externas a partir de sistemas oficiales como los administrados por el DNP. Asimismo, en reunión citada por la ART y realizada el 10 de mayo de 2021, para explicar el contenido de la base de iniciativas con ruta de implementación activada que iba a ser remitida a la Procuraduría, se hizo referencia a todas las fuentes de financiación, sin que se mencionara que se remitiría información parcial de algunas de ellas. Posterior a la mesa técnica realizada el 24 de junio de 2021, la ART remitió una nueva base explicando que se había interpretado que solo se requería la información de las fuentes que la ART moviliza, esta nueva base registraba un monto de inversión de 780 billones, lo cual se consideró desproporcionadamente elevado, la cual incluía otras fuentes de inversión como las regalías y el SGP. Dadas las inconsistencias reportadas, la Procuraduría hizo uso de la información remitida oportunamente por parte de la ART para la elaboración de este informe en el mes de mayo de 2021, donde se registraba un monto de inversión de \$292,2 mil millones, y es la que se tiene en cuenta para los análisis que siguen. Lo anterior, refuerza la necesidad de contar con un registro ordenado, único, sistemático y público del avance e inversiones en las iniciativas de los PATR.

La información reportada tampoco corresponde con otros informes que genera la ART sobre recursos invertidos. Por ejemplo, según el informe sobre avances del PDET con corte a marzo 31 de 2021, con el trazador presupuestal para la paz (artículo 220 de la Ley 1955 de 2019) se reportó un avance de ejecución de \$ 651,5 mil millones (\$ 513 mil millones comprometidos y \$138,5 mil millones obligados), de los recursos programados para el PDET. Igualmente, para la vigencia 2021, se registró una programación inicial para los 170 municipios PDET por un monto de \$1,3 billones. Según estas cifras, el reporte de lo ejecutado mediante el trazador presupuestal (\$651,5 mil millones) es de más del doble de lo que se registra en las iniciativas con una ruta de implementación activada (\$292,2 mil millones). En relación a esto, la ART ha explicado que la información sobre proyectos de inversión generalmente no permite llegar al nivel de especificidad que tiene una iniciativa, igualmente ha informado que se está trabajando para mejorar el reporte de esta información.

Otra de las fuentes de financiación del PDET son las regalías, que como ya se mencionó están ausentes del reporte de las iniciativas con una ruta de implementación activada. Dentro de esta fuente resalta la creación del OCAD Paz mediante el Acto Legislativo 04 de 2017, destinado a la aprobación de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz. Posteriormente, el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019 estableció que los proyectos con cargo a los recursos del OCAD Paz deben

orientarse al desarrollo de las inversiones previstas en la Hoja de Ruta Única (HRU) en los municipios PDET. Asimismo, el Acuerdo 57 de 2020 expedido por la Comisión Rectora del SGR, determinó que los representantes legales de las entidades que presenten los proyectos, deben contar con una certificación de correspondencia con las iniciativas de los PATR, suscrita por la ART, hasta el momento en que se adopte la HRU. Vale mencionar que, aunque a la fecha de corte de este informe había finalizado la formulación de la Hoja de Ruta Única en tres subregiones PDET, la Procuraduría no ha tenido conocimiento de lineamientos posteriores para la certificación de correspondencia con las iniciativas de los PATR en los proyectos del OCAD Paz, es importante que se generen para priorizar las iniciativas identificadas como más estratégicas en el marco de este instrumento. Igualmente, la ART expidió la Resolución 597 de 2019 donde se establecen los requisitos y criterios para la certificación de la concordancia de los proyectos que se sometan a consideración del OCAD Paz, además cuenta en su página web⁴⁹ con un manual de procedimiento para solicitar la certificación de alineación para proyectos del OCAD Paz. Todo lo anterior permite ilustrar que los recursos del OCAD Paz deben orientarse a la implementación de las iniciativas de los PATR y que por la expedición de certificaciones debe haber un claro registro de los proyectos, por lo que esta fuente de financiación no debería estar ausente de ningún reporte de iniciativas con una ruta de implementación activada.

Adicionalmente, en la página web del DNP⁵⁰ se encuentra información de los proyectos aprobados en el OCAD Paz, según la cual hay 334 proyectos aprobados por un valor de 2,1 billones (solo la asignación paz). También, en el informe sobre Inversiones PDET 2012-2019 de la ART se establece que, los recursos del OCAD Paz son una de las fuentes de financiación más importantes y movilizadoras en los municipios PDET. Por lo tanto, a juicio de la Procuraduría, todos los proyectos aprobados deberían estar registrados en la categoría de “estructurado y financiado” de la matriz de iniciativas con ruta de implementación activada.

Igualmente, está el SGP con la mayor participación (cercana al 60%) en la estimación indicativa de fuentes de financiamiento para los PDET del Conpes 3932 de 2018 y que tampoco hace parte de la matriz de iniciativas con ruta de implementación activada enviada por la ART. Según la Agencia, se estima que en el 2018 la inversión rural realizada

⁴⁹ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/OCAD%20PAZ%20Infografia.pdf> Consultada en mayo de 2021.

⁵⁰ <https://www.dnp.gov.co/> Consultada en mayo de 2021.

por los municipios PDET a través de los recursos de SGP ascendió a \$ 2,29 billones, y a \$ 2,48 billones en 2019.

En línea con lo mencionado hasta el momento, es necesario y urgente que se mejore el registro sobre la implementación de las iniciativas de los PATR y las inversiones asociadas. Los datos mostrados a partir de los distintos informes evidencian que hay una amplia brecha con lo que registra la matriz de iniciativas con una ruta de implementación activada que es la que se está usando para hacer seguimiento al PDET y para los reportes en Sinergia. Aunque como parte de la implementación del PDET podría haber inversiones adicionales a las que se hagan en las iniciativas de los PATR, la Procuraduría considera que lo identificado por las comunidades debe ser la prioridad. Además, no es claro con qué criterios se están planeando y ejecutando las inversiones reportadas como cumplimiento del PDET que podrían no estar asociándose a iniciativas de los PATR.

Finalmente, en respuesta entregada por la ART a la Procuraduría se hace la salvedad de que pueden existir otros proyectos y/o gestiones que se estén llevando a cabo por diferentes entidades e instancias públicas y privadas que contribuyan a la implementación de los PATR y que no estén registrados en la información entregada sobre iniciativas con una ruta de implementación activada. Al respecto, es importante que la ART fortalezca la labor de recolección y sistematización de información de todas las fuentes para hacer un adecuado y exhaustivo seguimiento al PDET, de manera que lleve un registro completo de las acciones desarrolladas por los distintos actores y que contribuyen a la implementación de cada una de las iniciativas de los PATR. Lo anterior teniendo en cuenta que la ART tiene la función de liderar la coordinación intersectorial a nivel nacional y territorial para la estructuración y ejecución de planes y proyectos de intervención territorial y de definir el esquema de seguimiento y evaluación de los PDET (Decreto 1223 de 2020).

Con las observaciones realizadas hasta el momento, a continuación, se presenta el análisis de las iniciativas con una ruta de implementación activada. La Tabla 7 presenta la información por subregión, las que tienen una mayor proporción de iniciativas en implementación son Pacífico Medio (32,3%), Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (30,7%) y Sierra Nevada – Perijá (29,6%). En contraste, las de menor proporción son Arauca (14,0%), Putumayo (16,1%), Chocó y Montes de María (ambas con 18,8%). En comparación con la información del 2020 y consignada en el Segundo Informe al Congreso, las mayores variaciones positivas en la proporción de iniciativas en ruta de implementación se dieron

en Pacífico Medio con 27,4 puntos porcentuales (pp), Sierra Nevada y Perijá con 22,0 pp y Catatumbo con 20,1 pp. Por su parte, las que presentaron las menores variaciones fueron Arauca (6,0 pp) y Putumayo (6,9 pp), justamente las dos subregiones que siguen presentando menores avances en la implementación de iniciativas.

En cuanto a los montos invertidos (ver Tabla 7), los más altos se registran en Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Putumayo, Alto Patía y Norte del Cauca y Macarena – Guaviare. Putumayo, como se mencionó, es una de las subregiones con menor proporción de iniciativas con una ruta de implementación activada, no obstante, es de las que presenta mayores montos de inversión, indicando una inversión por iniciativa más alta que en otras subregiones. Por otra parte, las subregiones con menores montos invertidos son Sur de Bolívar, Montes de María y Pacífico Medio. Esta última subregión presenta una situación particular al tener inversiones muy inferiores al resto de las subregiones y un solo proyecto registrado con \$321 millones frente a un promedio de las otras 15 subregiones de \$ 19,4 mil millones.

Como se refirió anteriormente, el monto total invertido presenta una disminución muy significativa al pasar de \$2,8 billones en 2020 a \$292,2 mil millones en 2021, por lo que no es útil realizar comparaciones entre ambas vigencias por subregión en estos términos, pues todas presentan descensos igual de importantes. Dado lo anterior, se hace una comparación según el orden en el que se ubican las subregiones. En el 2020 la subregión Pacífico Medio se ubicaba en el último lugar con la menor inversión, al igual que en 2021. Los cambios más importantes se encuentran en Catatumbo que en el 2020 se ubicaba en los últimos lugares y en 2021 se ubica de sexta; Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño que pasó del sexto lugar al primero y, Pacífico y Frontera Nariñense que también mejoró su posición. Por el contrario, Arauca y Sur de Bolívar desmejoraron su posición con respecto a las demás subregiones y en el 2021 son de las que menores inversiones registran.

Tabla 7. Iniciativas con una ruta de implementación activada por subregión PDET

Subregión PDET	N.º Iniciativas con ruta de implementación activada	N.º total de iniciativas	% de iniciativas con ruta de implementación activada	Monto de la inversión	Fuente de los recursos invertidos
Alto Patía y Norte del Cauca	947	4466	21,2%	\$ 33.919.466.699	Cooperación y PGN
Arauca	320	2283	14,0%	\$ 7.890.066.370	Cooperación, otros recursos propios y PGN
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	598	1947	30,7%	\$ 25.567.198.751	Cooperación y PGN
Catatumbo	318	1115	28,5%	\$ 20.320.257.378	Cooperación, otros recursos propios y PGN
Chocó	382	2027	18,8%	\$ 12.196.700.583	Cooperación y PGN
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	831	3322	25,0%	\$ 47.689.546.287	Cooperación y PGN
Macarena – Guaviare	537	1896	28,3%	\$ 32.343.479.946	Cooperación y PGN
Montes de María	551	2931	18,8%	\$ 1.297.463.012	PGN
Pacífico Medio	203	629	32,3%	\$ 321.776.288	Se registra el monto de inversión sólo para un proyecto y no se identifica la fuente
Pacífico y Frontera Nariñense	312	1534	20,3%	\$ 17.778.101.538	Cooperación, otros recursos propios y PGN
Putumayo	554	3440	16,1%	\$ 34.204.409.601	Cooperación, otros recursos propios y PGN
Sierra Nevada - Perijá	633	2135	29,6%	\$ 19.142.543.593	Cooperación y PGN
Sur de Bolívar	251	1052	23,9%	\$ 3.398.581.561	Cooperación y PGN
Sur de Córdoba	283	1222	23,2%	10.676.321.663	Cooperación y PGN
Sur del Tolima	251	1168	21,5%	\$ 16.170.615.578	PGN
Urabá Antioqueño	311	1641	19,0%	\$ 9.324.422.538	PGN
Total	7.282	32.808	22%	\$ 292.240.951.386	

Fuente: ART, 2021, elaboración propia.

En cuanto a la información de las iniciativas con una ruta de implementación activada por cada pilar, se puede observar en la Tabla 8 que, los que tienen una mayor proporción en esta categoría con respecto al total de iniciativas son el de infraestructura y adecuación de tierras (27,3%), reactivación económica y producción agropecuaria (25,4%), educación rural y primera infancia rural (24,8%) y ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo (23,8%). Por otra parte, el de menor proporción es el Pilar de reconciliación, convivencia y construcción de paz con 14,7%.

Respecto a los montos invertidos (ver Tabla 8), los pilares de infraestructura y adecuación de tierras y reactivación económica y producción agropecuaria concentran más del 70% de los recursos. En contraste, el Pilar del sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación no tiene inversiones a pesar de que se reportan 417 proyectos asociados a iniciativas de los cuales 304 están en ejecución y 46 están terminados. Le sigue en orden el Pilar de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo que presenta inversiones que están muy por debajo del resto de pilares con \$240 millones en comparación con un promedio de \$41.714 millones para los otros 7 pilares. Estos \$240 millones se distribuyen en tres proyectos de construcción de salones comunales, asociados a iniciativas de formalización de predios para su construcción. Igualmente, el Pilar de salud rural se ubica entre los de menor inversión con \$1.312 millones.

Llama la atención que el Pilar de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo sea uno de los que presenta una mayor proporción de iniciativas con una ruta de implementación activada, pues como se analizó en el anterior capítulo aún se ve poco avance en temas como los procesos de adjudicación y formalización de tierras, la formulación y ejecución de los POSPR y la actualización o formación del catastro multipropósito en los municipios PDET. Igualmente, resalta que sea uno de los pilares con menor inversión. Las 785 iniciativas con ruta de implementación activada de este Pilar se encuentran asociadas con 725 proyectos y 127 gestiones. De los 725 proyectos, 464 están en ejecución y 11 están terminados; no obstante, solo tres registran el monto de la inversión. Asimismo, de los 475 proyectos en ejecución o terminados, 338 (71,2%) están asociados al proyecto “Elaboración de planes de ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional” el cual está a cargo de la ANT y no registra el monto de la inversión en esta matriz.

Al consultar el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) se encuentra que para la vigencia 2020 en este proyecto, para la actividad “Construcción paz asociado

a PDET” hay un monto de recursos vigentes por \$3.298 millones, regionalizados en municipios PDET de los departamentos de Bolívar, Cauca, La Guajira y Tolima, y una ejecución financiera de \$2.948 millones. Por lo tanto, es confuso para la Procuraduría que no se consigne información sobre los recursos invertidos en las iniciativas asociadas a este proyecto de inversión, en especial, porque según la información entregada por la ART, para construir la base de iniciativas con una ruta de implementación activada se hace uso de los sistemas de información oficiales administrados por el DNP, como es el caso del SPI. Esto, en parte puede explicarse por la dificultad identificada por la ART y que se recogía anteriormente, sobre la poca disponibilidad de información en los proyectos de inversión en un nivel tan detallado como puede llegar a presentar una iniciativa.

Tabla 8. Iniciativas con una ruta de implementación activada por pilar PDET

Pilar PDET	N.º Iniciativas con ruta de implementación activada	N.º total de iniciativas	% de iniciativas con ruta de implementación activada	Monto de la inversión	Fuente de los recursos invertido
1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	785	3304	23,8%	\$ 240.055.439	Cooperación y PGN
2. Infraestructura y adecuación de tierras	1059	3873	27,3%	\$ 124.399.447.108	Cooperación, otros recursos propios y PGN
3. Salud Rural	606	3526	17,2%	\$ 1.312.324.249	Cooperación y PGN
4. Educación rural y primera infancia rural	1746	7049	24,8%	\$ 48.845.847.977	Cooperación y PGN
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	540	2680	20,1%	\$ 6.355.309.033	Cooperación y PGN
6. Reactivación económica y producción agropecuaria	1543	6065	25,4%	\$ 86.274.256.799	Cooperación y PGN
7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	334	1755	19,0%	\$ -	No se registra información sobre el monto
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz	669	4556	14,7%	\$ 24.813.710.783	ni la fuente de los recursos
Total	7282	32808	22,2%	\$ 292.240.951.386	Cooperación y PGN

Fuente: ART, 2021, elaboración propia.

Adicionalmente, con base en la información de iniciativas con una ruta de implementación activada, que como se mencionó al inicio de esta sección son 7.282 que concuerdan con 9.885 proyectos y 1.383 gestiones, se tiene que de los 9.885 proyectos el 49,6% se encuentra en ejecución, el 20,2% terminados, el 13,4% estructurados, el 12,9% en estructuración y el 4,0% estructurado y financiado. De estas categorías, solo para los terminados o en ejecución se consigna el monto de inversión, de los 6.899 proyectos que se encuentran en estas dos categorías, solo para 1.596 (23,1%) se registra el monto de inversión, lo que refleja la necesidad de fortalecer el registro de esta información.

En cuanto a las fuentes de inversión, como ya se ha citado, solo se tienen tres en cuenta: el PGN, recursos propios de las entidades territoriales y cooperación. La mayor participación la tiene el PGN con el 60,0% de los \$ 292,2 mil millones, seguido por la cooperación con 10,5% y los recursos propios con 1,6%, para el restante 27,9% no se tiene información sobre la fuente de los recursos.

Finalmente, de las iniciativas con una ruta de implementación activada se analizan, en el capítulo del Punto 4, aquellas que tienen la marcación PISDA y a continuación las que tienen marcación de género, que son 4.606 de las 32.808. De estas 4.606 iniciativas 1.175 (25,5%) tienen una ruta de implementación activada que concuerdan con un total de 1.730 proyectos o gestiones, distribuidos así: 1.565 (equivalente al 90,5%) proyectos y 165 (equivalente al 9,5%) gestiones. De acuerdo con estas cifras, las iniciativas de género tienen una mayor proporción en implementación que las iniciativas a nivel general donde esa cifra se ubica en el 22,2%.

Por subregión (ver Tabla 9), las que tienen una mayor proporción de iniciativas de género con ruta de implementación activada son Pacífico Medio con 46,2%, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño con 40,8% y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño con 33,9%. En la lectura para la subregión Pacífico Medio es necesario tener en cuenta que es de lejos la subregión con menos iniciativas con marcación de género con 13, frente a un promedio del resto de subregiones de 306. Por el contrario, las subregiones con menor proporción de iniciativas de género en implementación son Arauca y Montes de María. Respecto a los montos invertidos, la subregión Alto Patía y Norte del Cauca concentra el 38,0% del total de los recursos y es al mismo tiempo la subregión con un mayor número de iniciativas con marcación de género (1.179); le siguen en orden descendente Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Putumayo. Hay tres subregiones que, a pesar de tener iniciativas con una ruta de implementación activada, no tienen información sobre los montos ni fuentes de inversión, incluso teniendo proyectos asociados que se encuentran terminados y/o en ejecución: Arauca, Pacífico Medio y Urabá Antioqueño. Esta situación evidencia una vez más la necesidad de fortalecer el registro de la información, en particular la de los proyectos que se asocian a las iniciativas. Por su parte, las fuentes de inversión se limitan al PGN y la cooperación internacional, los recursos propios de las entidades territoriales, que es la otra fuente que hace parte de esta base, no tienen inversiones en las iniciativas con marcación de género.

Tabla 9. Iniciativas con marcación de género con una ruta de implementación activada por subregión PDET

Subregión PDET	N.º Iniciativas con ruta de implementación activada	N.º total de iniciativas	% de iniciativas con ruta de implementación activada	Monto de la inversión	Fuente de los recursos invertidos
Alto Patía y Norte del Cauca	258	1179	21,9%	\$ 13.384.955.909	Cooperación y PGN
Arauca	19	166	11,4%	\$ -	No registra información de fuentes
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	69	169	40,8%	\$ 1.210.216.014	Cooperación y PGN
Catatumbo	82	278	29,5%	\$ 2.065.982.706	Cooperación y PGN
Chocó	65	195	33,3%	\$ 253.066.761	PGN
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	174	514	33,9%	\$ 8.234.943.609	Cooperación y PGN
Macarena – Guaviare	75	324	23,1%	\$ 1.019.353.615	Cooperación y PGN
Montes de María	100	538	18,6%	\$ 188.662.422	PGN
Pacífico Medio	6	13	46,2%	\$ -	No registra información de fuentes
Pacífico y Frontera Nariñense	40	179	22,3%	\$ 1.782.765.614	Cooperación
Putumayo	76	305	24,9%	\$ 4.432.082.071	PGN
Sierra Nevada - Perijá	57	182	31,3%	\$ 930.029.133	PGN
Sur de Bolívar	28	118	23,7%	\$ 511.017.485	No registra información de fuentes
Sur de Córdoba	46	138	33,3%	\$ 563.454.813	No registra información de fuentes
Sur del Tolima	54	203	26,6%	\$ 649.215.872	PGN
Urabá Antioqueño	26	105	24,8%	\$ -	No registra información de fuentes
Total	1175	4606	25,5%	\$ 35.225.746.025	

Fuente: ART, 2021, elaboración propia.

Como se puede observar en la Tabla 10, la proporción de iniciativas de género en implementación no presenta variaciones importantes por pilar, va de un 20,9% en el Pilar de reconciliación, convivencia y construcción de paz a un 29,7% en el Pilar de reactivación económica y producción agropecuaria. En cuanto a los recursos invertidos, el Pilar de reactivación económica y producción agropecuaria tiene la cifra más alta participando con un 60,5% en el total. El Pilar del sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación no presenta inversiones, al igual que para el general de las iniciativas. Tampoco registra inversión el de Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo que, como se presentó anteriormente, para el conjunto de todas las iniciativas en implementación presenta montos que están muy por debajo del resto de pilares.

Tabla 10. Iniciativas con marcación de género con una ruta de implementación activada por pilar PDET

Pilar PDET	N.º Iniciativas con ruta de implementación activada	N.º total de iniciativas	% de iniciativas con ruta de implementación activada	Monto de la inversión	Fuente de los recursos invertido
1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	99	371	26,7%	\$ -	No registra información de fuentes
2. Infraestructura y adecuación de tierras	44	161	27,3%	\$ 5.281.137.987	Cooperación y PGN
3. Salud Rural	114	515	22,1%	\$ 973.826.318	PGN
4. Educación rural y primera infancia rural	188	735	25,6%	\$ 3.310.528.871	Cooperación y PGN
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	104	404	25,7%	\$ 666.860.968	PGN
6. Reactivación económica y producción agropecuaria	399	1342	29,7%	\$ 21.325.325.697	Cooperación
7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	93	436	21,3%	\$ -	No registra información de fuentes
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz	134	642	20,9%	\$ 3.668.066.184	Cooperación y PGN
Total	1175	4606	25,5%	\$ 35.225.746.025	

Fuente: ART, 2021, elaboración propia.

Más allá de la implementación de las iniciativas con marcación de género, se debería contar con una estrategia de transversalización del enfoque de género en la implementación del PDET. La Estrategia de género y mujer rural en los territorios PDET de la ART (2020) brinda un contexto general y señala los puntos a fortalecer para garantizar la transversalización del enfoque de género, teniendo en cuenta que el 49,9% de la población de los 170 municipios PDET son mujeres. Así, el documento contiene información respecto a la situación de la mujer en la ruralidad en materia de autonomía económica, educación, violencia de género y participación política.

Además, la estrategia de género y mujer rural plantea la necesidad de incluir una mayor proporción de las iniciativas con marcación de género en las mesas de impulso. Así mismo, esta estrategia señala la importancia de fortalecer las capacidades institucionales a nivel territorial para el enfoque de género, fortalecer el diálogo entre las instituciones, autoridades locales, y organizaciones de mujeres, para la participación de las mujeres en los puestos de trabajo decisorios; y se nombran algunas necesidades en materia de reactivación económica y ordenamiento territorial.

Si bien el documento permite comprender la importancia de la inclusión del enfoque, no brinda herramientas para la implementación de las recomendaciones que plantea. En este sentido, más que una estrategia para la transversalización del enfoque, es un ejercicio diagnóstico sobre la realidad de las mujeres en la ruralidad, y los puntos prioritarios para que la implementación de los PDET tenga un impacto en sus vidas, reconociendo su situación particular.

Obras PDET

Las Obras PDET, antes denominadas Obras PIC (Pequeñas Obras de Infraestructura Comunitaria), enmarcan las intervenciones que se han realizado en el territorio desde la firma del Acuerdo de Paz para atender las principales necesidades de las comunidades rurales en el corto plazo, mejorar su calidad de vida y fortalecer organizaciones comunitarias, contribuyendo a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios PDET. Estas obras se caracterizan por ser de baja escala y rápida ejecución e incluyen el mejoramiento de vías terciarias⁵¹, proyectos sociales y comunitarios⁵², y servicios públicos⁵³, que se han implementado a través de las estrategias de Pequeñas Obras de Infraestructura Comunitaria-PIC en su Fase 1, Plan 50/51 y las Obras PDET Fase 2 y 3.

En la Gráfica 1 se puede observar la distribución por subregión del número de obras a través de las siguientes cuatro estrategias de intervención:

- i) **Plan 50/51:** consistió en el mejoramiento de vías terciarias en 51 municipios con una inversión de \$49.808 millones y un total de 252 tramos correspondientes a 2.309 kilómetros de vías intervenidas. Este plan se ejecutó entre los años 2016 y 2018.
- ii) **Pequeñas Obras de Infraestructura Comunitaria – PIC (Fase 1):** iniciaron su ejecución en el 2017, y fueron ejecutadas por PNUD a través de organizaciones sociales de base, con una inversión de \$23,8 mil millones y un total de 281 obras ejecutadas.
- iii) **Obras PDET Fase 2:** nombre dado a las PIC en el actual gobierno, el cual tuvo una inversión de \$95,9 mil millones, con un total de 874 obras, que se clasificaron en 3 niveles de complejidad. Las de complejidad 1 fueron ejecutadas por las Juntas de Acción Comunal, y las de complejidad 2 y 3 a través de 11 operadores logísticos, seleccionados por el Patrimonio Autónomo – Fondo Colombia en Paz. A la fecha de corte de este informe se encuentran 13 obras suspendidas, por temas de seguridad en las zonas a intervenir en las subregiones de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Sur de Córdoba. Igualmente, es importante señalar que, para el presente informe, la ART reportó para esta fase un valor diferente al del segundo informe que correspondía a una inversión de \$139,5 mil millones, con un total de 868 obras. Según la entidad

⁵¹ Mejoramiento de vías terciarias, a través del mantenimiento periódico; construcción de placa huella para mejorar la superficie del tránsito vehicular; técnicas de estabilización y afirmados; así como construcción de puentes peatonales.

⁵² Mejoramiento y ampliación de instituciones educativas, centros comunitarios, polideportivos, parques y puestos de salud.

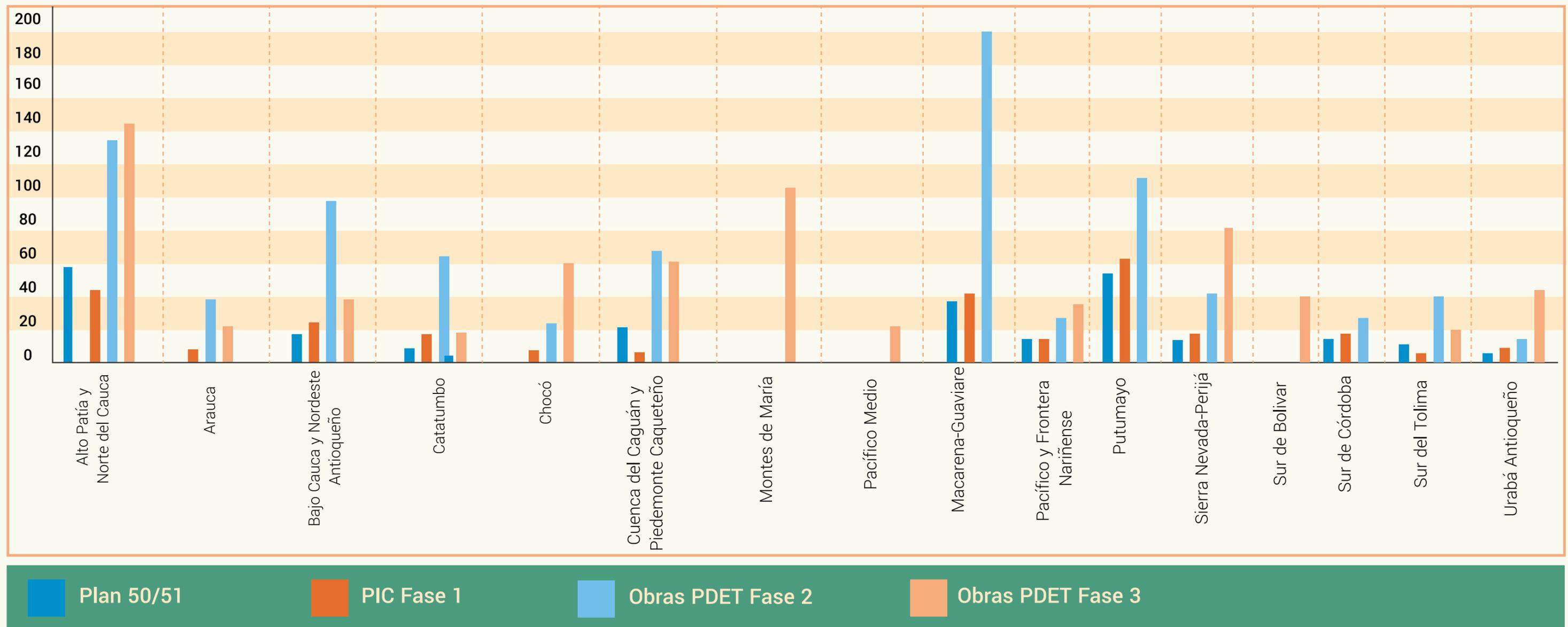
⁵³ Hace referencia a la infraestructura de agua potable (filtros de agua), saneamiento básico y energía (paneles solares).

esta diferencia obedece a que en la última información entregada no se incluyeron otros costos como interventoría, fortalecimiento y otros costos asociados; situación que no es clara para la Procuraduría, pues la presentación de la información debería ser homogénea de una vigencia a otra, además es necesario que se reporte con claridad a qué corresponde el valor total de cada obra.

iv) **Obras PDET Fase 3:** de acuerdo con la información emitida por la ART, se tiene que, al corte del presente informe hay 711 obras por valor de \$104,7 mil millones en 114 municipios. Con las obras PDET Fase 3 se pretende llegar a 120 municipios PDET y desarrollar más de 1.000 obras en los años 2020 y 2021, con una inversión estimada de \$141 mil millones. A la fecha de corte de este informe se habían reportado 711 obras en esta fase, cuyo detalle se presenta a continuación.

En la Tabla 11, se relacionan las 711 obras de la Fase 3 discriminadas por subregión y el estado en que se encuentran. Estas obras responden a los ejercicios metodológicos desarrollados con las comunidades en el 2019 en donde se

Gráfica 1. Número de obras de intervención rápida por subregión



identificaron 2.806 necesidades en 119 municipios de las 16 subregiones PDET, incluidos resguardos indígenas y consejos comunitarios. Asimismo, es importante recalcar que, para esta Fase, se incluyeron por primera vez las subregiones de Montes de María, Sur de Bolívar y Pacífico Medio.

De acuerdo con la información remitida por la ART, se observa que, de las 711 obras de esta Fase, el 73% (521) se encuentran en estructuración, el 21% (147) en ejecución, el 3% (20) en verificación, el 2% (16) terminadas, el 1% (6) entregadas y el 0,14% (1) estructuradas. Adicionalmente, de las obras que se encuentran en estructuración, la mayoría se ubican en las subregiones de Alto Patía y Norte del Cauca con un total de 112, seguida de Montes de María con 83; por otro lado, las que menos tienen, son Arauca y Sur del Tolima con cuatro obras cada una. En cuanto a las 147 que se encuentran en ejecución, 31 están ubicadas en la subregión Alto Patía y Norte del Cauca, seguida de Montes de María con 26 y las que menos tienen son el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Pacífico y Frontera Nariñense con dos obras cada una.

Teniendo en cuenta lo anterior, resalta que las obras ubicadas en Montes de María, Sur de Bolívar y Pacífico Medio representen el 25% del total de las 711 obras, dado que estas subregiones no habían sido tenidas en cuenta para las Fases 1 y 2. Al respecto la ART informó que la priorización de subregiones y obras se hace según el orden establecido por las comunidades, el tipo de iniciativas susceptibles de financiamiento conforme lo establece el anexo técnico de la estrategia, el alcance técnico y la verificación de no financiación por otros sectores. Igualmente, la ART aclaró que para la Fase 3 se previó la ejecución de las 711 obras en 115 municipios, por lo que, el número de obras ejecutadas en las tres subregiones, es proporcional al número de municipios intervenidos.

En cuanto al avance de la ejecución de las obras PDET en el marco del PMI, conforme al seguimiento realizado por la Procuraduría, se ha evidenciado que la ART reporta un

Tabla 11. Obras PDET Fase 3 por subregión y estado

Subregión	Terminados	Estructurado	Entregados	En Verificación	En estructuración	En ejecución	Total
Alto Patía y Norte del Cauca	0	0	1	0	112	31	144
Arauca	2	0	3	0	16	4	25
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	1	1	2	0	32	2	38
Catatumbo	0	0	0	0	16	4	20
Chocó	0	0	0	10	38	12	60
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	0	0	0	1	42	19	62
Montes de María	5	0	0	1	83	26	115
Pacífico Medio	0	0	0	0	21	3	24
Macarena – Guaviare	0	0	0	0	0	0	0
Pacífico y Frontera Nariñense	0	0	0	0	33	2	35
Putumayo	0	0	0	0	0	0	0
Sierra Nevada – Perijá	0	0	0	3	63	17	83
Sur de Bolívar	0	0	0	5	22	13	40
Sur de Córdoba	0	0	0	0	0	0	0
Sur del Tolima	8	0	0	0	4	7	19
Urabá Antioqueño	0	0	0	0	39	7	46
Total	16	1	6	20	521	147	711

Fuente: ART, 2021, elaboración propia.

cumplimiento de la meta establecida en el PMI en su indicador obras de infraestructura comunitaria en municipios PDET, ejecutadas (A.285), para el 2018 del 100% con 396 obras ejecutadas, para el 2019 de 101,7%, con un total de 407 obras ejecutadas de las 400 establecidas como meta. De acuerdo con el reporte cualitativo del indicador e información remitida por la ART a la Procuraduría, se informa que, durante el 2020 no lograron cumplir con la meta propuesta debido al retraso en el inicio y la ejecución de obras como consecuencia de la emergencia sanitaria, dificultades de acceso a los territorios por condiciones climáticas y de seguridad, tiempos que tomó la aprobación de protocolos de bioseguridad y disminución de frentes de trabajo en las obras a ejecutar por el cumplimiento de protocolos de bioseguridad, y que por estas razones las obras ejecutadas durante el 2021 hacen parte de la meta rezagada de 2020. Así las cosas, la entidad reporta un total de 397 obras ejecutadas incluyendo las 53 obras terminadas a mayo de 2021⁵⁴, para

un total acumulado de 450 obras ejecutadas respecto a la meta definida para 2020 de 500 obras. Para las 50 obras pendientes, la ART indicó que la supervisión de cada uno de los contratos procedió a ajustar los planes operativos y los respectivos cronogramas con el fin avanzar en la ejecución de este rezago, quedando planeado su terminación en el tercer trimestre del 2021. La Procuraduría considera importante que esta información quede consignada en el reporte cualitativo del SIPO.

La Procuraduría reitera del Segundo Informe al Congreso, que estas estrategias de intervención en el territorio son una apuesta importante de la ART para llegar a los territorios más afectados del conflicto armado y generar confianza en las comunidades con la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución. Estas obras han generado un impacto positivo al contribuir a la reconstrucción social y económica de las comunidades y a la construcción de confianza. Sin embargo, se insiste en que la legitimidad de la intervención integral del PDET depende en gran medida de que se avance en la implementación de las demás iniciativas identificadas en los PATR.

En ese sentido se invita a la ART a que continúe socializando con las comunidades el alcance y objetivo de estas obras, tal como ya lo ha recomendado la Procuraduría, pues si bien contribuyen a un cumplimiento parcial de algunas iniciativas consignadas en los Planes Municipales de Transformación Regional (PMTR), la intervención que se espera en el marco del PDET por parte de las comunidades es más robusta e integral.

Así mismo es importante recalcar el trabajo realizado, tanto para las PIC como para las Obras PDET, en el componente de fortalecimiento comunitario, que consistió en organizar a las Juntas de Acción Comunal, así como formalizar otras organizaciones de base, que pudieron ejecutar estas obras de baja escala. Este fortalecimiento ha sido una herramienta útil y buena práctica para empoderar a las comunidades puesto que ha permitido hacerlas parte de la ejecución del PDET, reactivar la economía local y, adicionalmente, ha generado resultados importantes en cuanto a niveles de ejecución y maximización de la eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos. No obstante, lo anterior, la Procuraduría no tiene conocimiento de la existencia de datos y/o evaluaciones que permitan conocer la efectividad de la estrategia con base en evidencia, por ejemplo, no se conocen registros sobre obras que posteriormente a estas estrategias hayan sido ejecutadas por las organizaciones fortalecidas.

Respecto a la alineación que han tenido las obras PDET con las iniciativas consignadas en los PMTR, se pudo observar que, 513 obras se encuentran asociadas a estas. Sin embargo,

la Procuraduría llama la atención en la forma en que la entidad se encuentra realizando este ejercicio, pues una vez verificada la información, algunas obras no tienen relación directa con la iniciativa asociada, por ejemplo la obra PDET que trata de la “construcción de un parque infantil para la I.E. Ortega, sede principal y Carrizalito”, para el municipio de Cajibío en el Cauca, se encuentra asociada a la iniciativa PDET “estudios, diseños y construcción de escenarios deportivos en las instituciones educativas del municipio”, sin tener certeza que con esta obra se satisface de manera parcial la necesidad planteada en los ejercicios metodológicos que se realizó con la comunidad, en la construcción de los PDET. Adicionalmente, se recomienda a la Agencia contar con mayor información sobre estas asociaciones, por ejemplo, especificando si la obra contribuye de manera total o parcial a la implementación de la iniciativa.

La Procuraduría, tal como se expuso en el Segundo Informe al Congreso, valora el micrositio dispuesto por la ART en su página web, en donde se puede observar las obras terminadas y entregadas de esta estrategia, siendo una herramienta útil, tanto para los órganos de control como para las comunidades, que permite verificar las obras PDET en su Fase 2 y 3 que ya fueron entregadas a la comunidad; no obstante, se recomienda realizar complementos a la información presentada, que permitan entender los costos de la obra de manera desagregada, fechas de entrega a la comunidad y participación de las mismas en la ejecución.

Obras por Impuestos

Las Obras por Impuestos son un mecanismo del Gobierno Nacional que da la posibilidad a las empresas de pagar hasta el 50% de su impuesto de renta, a través de la ejecución directa de proyectos de inversión en las zonas más afectadas por la violencia y la pobreza (municipios ZOMAC). Estos proyectos corresponden a sectores como: educación, infraestructura vial, infraestructura energética y vivienda, entre otros y, según lo informado por la ART, todos están asociados a iniciativas de los PATR.

Para la vigencia 2018, se ejecutaron 14 obras en nueve subregiones PDET, con una inversión de \$161,3 mil millones y, ocho proyectos desarrollados en las ZOMAC y por fuera de los PDET, por un valor de \$58,1 mil millones, para un total de 23 proyectos y \$220,6 mil millones. Es importante mencionar que la información entregada para la vigencia 2018 difiere de la entregada para el Segundo Informe, cuando se reportaron 15 obras por \$162,5 millones. Según la ART, la diferencia radica en la declaratoria de incumplimiento del contribuyente Dow Química de Colombia S.A, emitida por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) el día 9 de septiembre de 2020, mediante Resolución 016541, a un proyecto para la construcción de aulas verdes para una institución educativa en Puerto Asís (Putumayo).

Asimismo, para la vigencia 2019, se ejecutaron 25 proyectos en 12 subregiones PDET, con una inversión de \$186,3 mil millones y 7 proyectos desarrollados en las ZOMAC y por fuera de los PDET, con un valor invertido de \$72,9 mil millones, para un total de 42 proyectos aprobados y \$247,3 mil millones, de los cuales 41 se encuentran en ejecución o ejecutados y uno en preparación o suspendido. Los proyectos ejecutados para esta vigencia se enmarcan en los sectores de educación, infraestructura vial, vivienda, y uno del sector trabajo. De los 25 proyectos ejecutados en 2019 en territorios PDET, 22 se encuentran asociados a una o varias iniciativas municipales, los tres restantes -a pesar de estar en estas zonas-, no registran una iniciativa asociada.

Finalmente, para la vigencia 2020, hay 20 proyectos aprobados en nueve subregiones PDET, por un valor de \$ 145,1 mil millones y 19 proyectos aprobados en ZOMAC y por fuera de los PDET por un valor de \$93,6 mil millones, para un total de 39 proyectos aprobados, con una inversión total de \$209,4 mil millones, de los cuales 31 se encuentran ejecutados o en ejecución, siete en preparación y uno en desistimiento y a la espera de resolución. Igualmente, de los 20 proyectos que se encuentran en subregiones PDET, 17 están

asociados a una o más iniciativas, mientras que los tres restantes, no presentan iniciativas asociadas. Los proyectos ejecutados para esta vigencia se enmarcan principalmente en los sectores de infraestructura vial, seguido de educación, vivienda y desarrollo integral de niños y niñas en primera infancia.

De acuerdo con la Gráfica 2, se puede evidenciar que, las subregiones de Arauca y Putumayo fueron las que recibieron la mayor parte de obras, con ocho cada una, con un valor para Arauca de \$104,3 mil millones y para Putumayo de \$43,6 mil millones, seguido de Alto Patía y Norte del Cauca con 7 obras por valor de \$61,8 mil millones y, Urabá Antioqueño con 6 obras por valor de \$37,7 mil millones. Asimismo, se puede observar que para la subregión Pacífico Medio no se tienen obras y que las siguientes subregiones tienen solo una obra: Montes de María por un valor de \$3,1 mil millones, Macarena Guaviare por valor de \$3,8 mil millones, Chocó por \$4,5 mil millones y Sur de Córdoba por valor de \$8,8 mil millones.

Gráfica 2. Número de Obras por Impuestos por subregión PDET, 2018, 2019 y 2020



Fuente: ART, 2021, elaboración propia.

La Procuraduría considera que la estrategia de Obras por Impuestos, como se mencionó en el Segundo Informe, ha sido útil para involucrar a empresas del sector privado en la implementación del Acuerdo de Paz mediante intervenciones que pueden contribuir al cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. Sin embargo, se recomienda realizar una evaluación de la estrategia para conocer con mayor certeza la contribución de las obras al cierre de brechas y la implementación del PDET y, del mismo modo, informarse respecto a la percepción de las comunidades sobre las obras e identificar los procesos que podrían mejorar su operación. La ART informó a la Procuraduría que, a corte 31 de marzo de 2021, no había implementado mecanismos para determinar el impacto de las obras y la percepción de la comunidad.

Hoja de Ruta Única

La HRU quedó planteada inicialmente en la Ley 1491 de 2018⁵⁵, posteriormente en el artículo 281 de la Ley 1995 de 2019 del PND 2018 – 2022, se define como una herramienta para articular los instrumentos derivados del Acuerdo de Paz (PATR, PNS, PISDA, PIRC, y el PMI) y los Planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII o Zonas Futuro), donde haya coincidencia territorial. Asimismo, el artículo establece que la HRU deberá tener un acuerdo de inversión y cronograma de ejecución anualizado por cada subregión en el cual se identifiquen los proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y recursos apropiados en las entidades competentes del orden nacional y en las entidades territoriales, de acuerdo con sus competencias y autonomía. Si bien, la HRU no fue contemplada en el PMI su análisis se incluye dentro de los informes de la Procuraduría, puesto que es la herramienta definida por el Gobierno Nacional para la puesta en marcha de los PDET en articulación con otras agendas de planeación que se implementan en el territorio.

A la fecha de corte de este informe se habían publicado los documentos metodológicos de la HRU, así como los resultados de su aplicación en tres subregiones PDET: Catatumbo, Sur de Bolívar y Sur de Córdoba⁵⁶. A juicio de la Procuraduría, la HRU avanza con un modelo técnicamente robusto en hacer una priorización estratégica de las iniciativas en términos de la proyección de escenarios meta y la identificación de potencialidades del territorio; no obstante, aún no se evidencian estrategias para ajustar la oferta sectorial a las necesidades identificadas en los PATR. Igualmente, la HRU dota de una visión estratégica al PDET y traza las trayectorias para transformar las iniciativas PDET en proyectos de desarrollo; sin embargo, no es concluyente en cuanto a la definición de los acuerdos de inversión; igualmente, persisten retos en la articulación con otras agendas de planeación del territorio.

⁵⁵ La Ley 1941 de 2018 constituye un primer marco normativo para la Hoja de Ruta. En esta se contempla la designación presidencial de un Gabinete de Paz con el fin de coordinar la “Estrategia integral en los territorios priorizados donde se articularán en la Hoja de Ruta Única, lo correspondiente a la intervención de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) y los dispuesto[sic] en el Plan Marco de implementación (PMI).”

⁵⁶ Posterior al 31 de marzo de 2021 se publicaron los resultados en las subregiones Putumayo y Montes de María.

En los documentos metodológicos, la HRU se define como una herramienta de planeación a largo plazo proyectada para la articulación de los diferentes instrumentos de planificación y gestión a nivel técnico, territorial, de recursos y de financiación. En distintas fases, la HRU ordena las iniciativas mediante criterios técnicos y participativos, de acuerdo con su relevancia estratégica y plantea la trayectoria para convertirlas en proyectos. El modelo consta de tres componentes⁵⁷:

- i) Modelo de prospectiva: en el subcomponente de Análisis Prospectivo para la Proyección de los Escenarios Meta (MAP-EM), se proyectan los resultados de indicadores económicos, sociales, ambientales, seguridad, justicia y legalidad, a los cuales se espera que llegue la subregión después de la aplicación de la HRU. Por su parte, en el subcomponente del Modelo de Identificación de Potencialidades Territoriales (MIP) se identifican aquellas económicas, sociales, ambientales y de conexiones entre actores y territorios, a partir de análisis cartográfico y de la convergencia de los planes e instrumentos derivados del Acuerdo de Paz; igualmente, se identifican las restricciones operativas para el aprovechamiento de las potencialidades.
- ii) Modelo Multicriterio para el Ordenamiento de Iniciativas PDET (MCDA-PDET): ordena las iniciativas PDET de acuerdo a su relevancia estratégica en función de los meta-objetivos de: i) seguridad, justicia e institucionalidad, ii) desarrollo sostenible, iii) territorios dispersos y conectar. Cada uno de los meta-objetivos está compuesto por dimensiones y cada dimensión por criterios; entre más criterios cumpla una iniciativa, será calificada como más relevante por el MCDA-PDET. Estos criterios toman en cuenta los sectores o actividades identificadas como potenciales o estratégicos en el componente de prospectiva. Como resultado las iniciativas de alta relevancia se clasifican en detonantes (estimulan la conexión entre actores estratégicos y entre territorios) y dinamizadoras (20 iniciativas de puntaje más alto de cada municipio o sujeto de concertación), el resto de iniciativas se denominan locales, se excluyen las decisiones administrativas y los instrumentos de política.
- iii) Trayectorias de implementación: este componente se desarrolla para la totalidad de las iniciativas, se definen las líneas de acción para aquellas que después de la evaluación se considere que no están listas para ser proyecto. Para aquellas que

⁵⁷ Agencia de Renovación del Territorio. Documento sobre el Diseño Metodológico para la Construcción de la Hoja de Ruta. Consultado en julio de 2020. Posteriormente a la fecha de corte de este informe, en mayo de 2021, se publicó una versión actualizada del documento, donde los componentes del modelo se mantienen.

sí clasifican como potencial proyecto se evalúa su grado de madurez con base en tres criterios: formulación integral, financiación (disponibilidad de recursos para su implementación), dimensión institucional (identifica un responsable).

Un primer reto que evidencia los resultados del modelo es que la mayor parte de las iniciativas no tienen identificado su alcance, las potenciales fuentes de financiación y/o la entidad responsable de su ejecución; es decir, que no están habilitadas para proyectos. Este es el caso para el 91,1% de las iniciativas en Catatumbo, 91,6% en Sur de Córdoba y 91,9% en Sur de Bolívar (ver Tabla 12). El documento metodológico indica que para estas iniciativas la ART debe definir las líneas de acción para su habilitación, sin entrar en detalle de cuáles son esas líneas. En respuestas a oficios y reuniones con la ART se ha manifestado que las líneas de acción corresponden con las sesiones institucionales y mesas de impulso al PDET en cada subregión y que los compromisos y avances son registrados en las trayectorias de implementación de la HRU. Como ya se ha indicado en los documentos metodológicos de la HRU se anuncian una serie de sistemas de información, que a la fecha de corte de este informe⁵⁸ no están a disposición del público de manera que se pueda corroborar cómo los compromisos de las sesiones institucionales y mesas de impulso, están siendo registrados en las trayectorias de implementación de las iniciativas.

Igualmente, los resultados permiten ver que el principal cuello de botella en la habilitación de las iniciativas se encuentra en la dimensión de formulación integral; es decir, la disponibilidad de información técnica para su estructuración. Como se puede observar en la Tabla 12, un bajo porcentaje de iniciativas se encuentran habilitadas en esta dimensión: 8,9% en Catatumbo, 9,8% en Sur de Córdoba y 8,2% en Sur de Bolívar. En el documento de la HRU del Catatumbo se señala que la mayoría de las iniciativas se habilitaron mediante el Plan Maestro de Estructuración de la ART y se reconoce que, si bien ese mecanismo de habilitación cumplió con los objetivos planteados, no debería ser un mecanismo de habilitación con el fin de mantener el orden lógico de la metodología. Lo anterior se basa en el hecho de que este mecanismo entorpece el intento de fomentar la estructuración de proyectos diseñados exclusivamente para cumplir con el alcance de las iniciativas; en otras palabras, fomenta la dependencia de la HRU hacia la oferta existente por parte de los sectores nacionales (ART, 2020).

⁵⁸ 31 de marzo de 2021.

Esta situación puede afectar unas temáticas más que otras, por ejemplo, en Catatumbo las iniciativas relacionadas con infraestructura tuvieron porcentajes más altos de habilitación que otras como las productivas, las de generación de ingresos y las de asistencia técnica. Esta dificultad había sido advertida por la Procuraduría en el Segundo Informe al Congreso, donde se indicaba que no se estaba dando una priorización estratégica de las iniciativas, sino que la oferta estatal ya existente se asocia a las mismas. La recomendación derivada de esta observación no fue acogida por la ART argumentando que se cuenta con la estrategia Nación – Territorio, que contiene las sesiones institucionales, mesas de impulso, construcción de la HRU, Plan Maestro de Estructuración, entre otras. No obstante, la Procuraduría considera que este riesgo persiste puesto que mediante la HRU se identifican las iniciativas más estratégicas, pero no necesariamente se fomenta el ajuste de la oferta sectorial hacia las mismas.

A juicio de la Procuraduría, uno de los elementos más valiosos de la HRU es que ordena las iniciativas e identifica aquellas que son más estratégicas. Dado que, según información de la ART, las sesiones institucionales y las mesas de impulso son los espacios en los que se trazan las líneas de acción para la habilitación e implementación de las iniciativas, se esperaría que las detonantes y dinamizadoras, estén priorizadas en estos espacios. Al respecto, la Procuraduría ha evidenciado en las sesiones institucionales y mesas de impulso a las que ha asistido, que no se hace referencia explícita a estas iniciativas, ni a los resultados de la HRU. Igualmente, como se puede observar en la Tabla 12, en la subregión Catatumbo un 22,3% de las iniciativas son detonantes y dinamizadoras, pero solo un 8,5% están incluidas en los planes de trabajo 2020 – 2021 y un 7,7% tienen una ruta de implementación activada⁵⁹. Estas cifras son similares en Sur de Bolívar y son aún menores en Sur de Córdoba donde un 11,9% son detonantes y dinamizadoras, un subconjunto de 3,8% son detonantes y dinamizadoras y además están incluidas en los planes de trabajo 2020 – 2021 y un 4,1% tienen ruta de implementación activada. De lo anterior se concluye que no hay evidencia que permita afirmar que las iniciativas identificadas como estratégicas en la HRU estén siendo priorizadas para la implementación a través de los planes de trabajo que se derivan de las sesiones institucionales y mesas de impulso.

⁵⁹ Para efectos de tener un referente, 10.991 iniciativas están incluidas en los planes de trabajo 2020 – 2021 y 7.282 tienen una ruta de implementación activada, lo que representa un 33,5% y un 22,2% del total de las 32.808 iniciativas, respectivamente.

Por otra parte, como se señaló anteriormente, el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019 estableció que los proyectos con cargo a los recursos del OCAD Paz deben orientarse al desarrollo de las inversiones previstas en la Hoja de Ruta Única en los municipios PDET. Teniendo esto en cuenta, se considera importante que para las inversiones de los recursos del OCAD Paz se prioricen las iniciativas detonantes y dinamizadoras, en particular aquellas que tengan maduración baja. Con la información remitida sobre iniciativas con ruta de implementación activada, no es posible corroborar si esta priorización se está dando, pues la fuente de regalías está ausente del reporte. Asimismo, aún no se conocen los lineamientos de correspondencia de los proyectos presentados al OCAD Paz y la HRU, como quedó planteado en el Acuerdo 57 de 2020 expedido por la Comisión Rectora del SGR.

Tabla 12. Principales resultados de la Hoja de Ruta Única en las subregiones Catatumbo, Sur de Córdoba, Sur de Bolívar

	CATATUMBO		SUR DE CÓRDOBA		SUR DE BOLÍVAR	
	No.	%	No.	%	No.	%
Total iniciativas	1115		1222		1052	
Modelo Multicriterio						
Detonantes y dinamizadoras	249	22,3%	146	11,9%	192	18,3%
Detonantes y dinamizadoras incluidas en planes de trabajo 2020 - 2021	95	8,5%	46	3,8%	85	8,1%
Detonantes y dinamizadoras con ruta de implementación activada	86	7,7%	41	3,4%	43	4,1%
Locales	866	77,7%	1076	88,1%	860	81,7%
Trayectoria de habilitación						
Habilitadas	99	8,9%	103	8,4%	85	8,1%
Formulación integral	99	8,9%	120	9,8%	86	8,2%
Financiamiento	912	81,8%	1002	82,0%	934	88,8%
Institucional	1105	99,1%	1217	99,6%	1042	99,0%
No habilitadas	1016	91,1%	1119	91,6%	967	91,9%
Nivel de Maduración						
Medio o alto	292	26,2%	285	23,3%	252	24,0%
Bajo	823	73,8%	937	76,7%	800	76,0%

Fuente: ART, 2021, elaboración propia.

Nota: para la elaboración de esta tabla se usó la información oficialmente remitida por la ART a la Procuraduría. Respecto a los documentos publicados para cada una de las subregiones se encontraron las siguientes diferencias: para la subregión Catatumbo, en el documento de la HRU se analizaron un total de 1.241 iniciativas, la ART explicó a la Procuraduría que este aumento se debió a una desagregación de algunas iniciativas por línea productiva o producto; no obstante, en la información remitida había 1.115 iniciativas, igual número que el de la base de datos de las 32.808 iniciativas. Asimismo, en el documento de la HRU del Catatumbo se tenían 190 iniciativas habilitadas. Adicionalmente, en el documento de Sur de Córdoba se registra 231 iniciativas en nivel de maduración medio o alto. Finalmente, en las bases de datos del modelo multicriterio para las subregiones de Sur de Bolívar y Sur de Córdoba solo se incluyeron las iniciativas municipales, dejando por fuera las subregionales; por lo tanto, los cálculos de iniciativas detonantes y dinamizadoras incluidas en los planes de trabajo 2020 – 2021 y, con una ruta de implementación activada, se hicieron solo con las iniciativas municipales.

La HRU en su definición también contempla la articulación de los diferentes instrumentos de planificación y gestión a nivel técnico, territorial, de recursos y de financiación. En el artículo 281 de la Ley 1995 de 2019, se mencionan explícitamente los PATR, PNS, PISDA, PIRC, el PMI y los Planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII o Zonas Futuro), donde haya coincidencia territorial.

En cuanto a los PNS, son los que deben definir la oferta para la RRI que desde los distintos sectores se llevará a los territorios PDET y no PDET y, establecer los presupuestos indicativos, metas y criterios de focalización territorial. Idealmente, estos Planes debían estar formalizados previo al proceso participativo de la construcción de los PATR y, posteriormente, previo a la formulación de las HRU; no obstante, a la fecha de corte de este informe un Plan se encontraba en ajuste y seis más pendientes de adopción. A juicio de la Procuraduría, los PNS deberían ser la principal herramienta para realizar ajustes a la oferta sectorial en función de las iniciativas de los PATR. Si bien los sectores reportan intervenciones en los municipios PDET como parte de la ejecución de los PNS, éstos se encuentran ausentes de las sesiones interinstitucionales y mesas de impulso al PDET, donde la Procuraduría no ha evidenciado que se estén integrando en la gestión de oferta y acciones para la implementación de iniciativas.

Respecto a los PISDA, con corte a marzo de 2021 se contaba con un universo de 812 iniciativas del PART con marcación PISDA, para 48 municipios donde coinciden el PDET

y el PNIS. De estas iniciativas, 268 contaban con ruta de implementación activada y 353 estaban contenidas en los Planes de Trabajo 2020 – 2021. Tanto la cifra de iniciativas del PATR con marcación PISDA como el avance en las iniciativas con ruta de implementación, incluidas en los planes de trabajo, representan un avance en la articulación entre la ART y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), al igual que la participación de los delegados de las instancias del PNIS en los ejercicios de HRU. No obstante, a juicio de la Procuraduría, sigue sin ser evidente la manera en que estas iniciativas benefician directamente a los núcleos veredales del PNIS o a sus pobladores y promueven la sostenibilidad de la sustitución, por ejemplo, en el caso de aquellas de reactivación económica y producción agropecuaria. De igual forma, sigue sin ser clara la forma en que la identificación de iniciativas del PATR en veredas PNIS podría servir como criterio para su priorización en el marco de la HRU o de las sesiones interinstitucionales y mesas de impulso del PDET.

Por su parte, en las agendas de planeación de las víctimas del conflicto armado, se incluyeron los PIRC, pero quedaron ausentes del artículo de la HRU los PRyR. Esta articulación es de particular interés para la Procuraduría, por lo que en marzo de 2021 se culminó la elaboración de un informe sobre el enfoque reparador del PDET y recomendaciones para su fortalecimiento.

En el informe sobre el enfoque reparador del PDET se hizo uso del cruce remitido por la ART y la UARIV de acciones y medidas de los PIRC y PRyR, con las iniciativas de los PATR según el cual, el 2,8% (908) del total de las iniciativas de la fase municipal y subregional (32.808) se asocian con 1.000 medidas de los PIRC y 325 de los PRyR⁶⁰. Adicionalmente, se encontró que de los 106 municipios PDET que contaban con PRyR formulado, 47 no tenían iniciativas asociadas en la matriz de cruce, lo que equivale al 45%⁶¹. Vale mencionar que, según la información remitida por estas entidades, el cruce se realizó de manera manual usando criterios principalmente geográficos y temáticos. Asimismo, en reunión con ART y

⁶⁰ Para este informe se usó el cruce con corte a mayo de 2020, en la actualización remitida con corte a marzo de 2021 se tienen cifras similares con 914 iniciativas que se asocian con 1.011 medidas de los PIRC y 325 de los PRyR. Vale mencionar que una iniciativa puede coincidir con una o varias medidas y acciones de los PIRC y PRyR. Igualmente, con corte a marzo de 2021 se tiene que las 1.011 medidas de los PIRC que se encuentran asociadas con iniciativas de los PATR, representan un 50,6% dentro del universo de medidas de los PIRC en municipios PDET (1.998); para el caso de los PRyR este porcentaje es de 5,6% (325 de un total de 5.811 medidas).

⁶¹ Para este informe se usó el cruce con corte a mayo de 2020, en la actualización remitida con corte a marzo de 2021 estas cifras se mantienen iguales.

UARIV se informó que no se ha generado un documento técnico que presente el proceso realizado para asociar las iniciativas y medidas, por lo tanto, los ejercicios de contraste de la información se realizaron de manera subjetiva.

A juicio de la Procuraduría, el bajo porcentaje de asociación entre las iniciativas formuladas en el PATR y las acciones de los PIRC y PRyR (2,8%), así como la proporción significativa de municipios PDET que cuentan con PRyR y que no tienen iniciativas asociadas en la matriz de cruce (45%), refleja la desarticulación de instituciones como la UARIV y la ART y la necesidad de fortalecer el enfoque reparador. Igualmente, refleja la baja articulación que desde un principio se tuvo en el proceso participativo para la formulación de los PATR, con las medidas de reparación que ya existían en los territorios.

Adicionalmente, en el informe sobre el enfoque reparador del PDET, la Procuraduría realizó un ejercicio de clasificación usando un análisis de texto simple en el título y descripción de las iniciativas, haciendo uso de palabras clave relacionadas con las víctimas del conflicto armado⁶². Producto de este análisis y el cruce de la ART y UARIV, se identificaron 3.101 iniciativas orientadas a víctimas lo que representa un 9,5% del total de las 32.808. Estas cifras muestran que cerca del 70% identificadas en el ejercicio de la Procuraduría, no están registradas en el cruce proporcionado por la ART y UARIV. Adicionalmente, puede existir un subregistro ya que algunas de las iniciativas no contienen las palabras clave identificadas, pero están orientadas a víctimas, como se puede corroborar en la matriz de cruce proporcionada por la ART y UARIV.

Del universo de las 3.101 iniciativas orientadas a víctimas, la subregión con mayor proporción frente al total de iniciativas municipales y subregionales fue Montes de María con 15,4%, seguida de Catatumbo con 11,5%, Alto Patía y Norte del Cauca con 10,8% y Urabá Antioqueño con 10,7%. En contraste, las de menor proporción fueron Arauca con el 4,8%, Pacífico Medio con 5,9% y, Pacífico y Frontera Nariñense con 6,4%. Por pilares, el que presentó una mayor proporción fue el 8 “Reconciliación, Convivencia y Construcción De Paz”, con 37,6%; seguido por el 6 “Reactivación Económica y Producción Agropecuaria”, con 14,5%; el 1 “Ordenamiento Social De La Propiedad Rural y Uso Del Suelo”, con 12,4%; y el 4 “Educación Rural y Primera Infancia Rural”, con 12,2%.

⁶² Las palabras claves usadas en el análisis fueron: población víctima, víctimas, memoria histórica, identidad colectiva, memoria colectiva, retorno, planes de retorno, desplazamiento forzado, desplazamiento masivo, despojo, masacres, reclutamiento forzado, reparación, restitución.

En los documentos metodológicos de la HRU se menciona que, dentro del modelo multicriterio para el ordenamiento de iniciativas, se da puntaje adicional, entre otras, a aquellas iniciativas que están dirigidas a población víctima del conflicto armado, se enmarcan en una estrategia de reparación colectiva, constituyen o promueven procesos de retorno, se enmarcan en una acción de restitución de tierras. Dado el bajo nivel de habilitación y madurez que según los resultados de la HRU presentan las iniciativas, la asociación con las víctimas del conflicto armado debería continuar siendo un criterio para su priorización, promoviendo su habilitación en el marco de las sesiones interinstitucionales, mesas de impulso y todas las estrategias que para este fin defina la ART.

Asimismo, el artículo de la Hoja de Ruta Única establece que habrá una intervención coordinada de los planes para las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), creadas mediante la Ley 1941 de 2018, en tanto, deberán coordinarse con la Consejería para la Estabilización y construirse a partir de los resultados de los procesos participativos de los PATR en los territorios donde coincidan con los PDET. En el Primer Informe al Congreso, se indicaba que las ZEII debían acoger las iniciativas que resultaron de los ejercicios participativos del PDET para tener intervenciones articuladas y que den respuesta a las necesidades que las comunidades ya identificaron, tanto en el componente de servicios sociales como en el de medidas para la protección de la población. En este sentido, la Procuraduría revisó los Planes Estratégicos de Intervención Integral (PEII) formulados para las ZEII, encontrando que contaban con un capítulo de aceleración del PDET; no obstante, en el plan de aceleración que contiene las acciones específicas a implementar, no se incluyó la asociación con las iniciativas de los PATR, lo que dificulta corroborar cómo estas acciones contribuyen a la implementación del PDET.

La Procuraduría solicitó esta asociación, la cual fue remitida por la ART, encontrando que cada subregión presenta un distinto formato para su registro y no en todas es posible evidenciarla, para algunas se remite el listado de las iniciativas sin que se presente la acción del PEII a la que corresponde. Las subregiones donde se presenta cada intervención con su iniciativa asociada son Arauca, Pacífico Nariñense y Chocó. En comunicaciones y reuniones con la ART se indicó que se había solicitado a los delegados presidenciales en cada ZEII remitir las iniciativas que habían quedado incorporadas en el correspondiente PEII, lo que sugiere que la asociación se realizó después de establecidas las acciones de los PEII; es decir, no es claro si las iniciativas fueron tomadas como punto de partida para su formulación.

En el Primer Informe al Congreso, en el marco del análisis de las ZEII, la Procuraduría hizo referencia a la importancia de una acción coordinada para la protección de la población, pues sin esto no es posible generar las condiciones que habiliten la implementación del PDET. A 31 de marzo de 2021, fecha de corte del informe, las condiciones de seguridad en los territorios PDET siguen siendo adversas. Según un informe de la ART sobre seguridad en municipios PDET, se advierte que los principales indicadores de seguridad como son hurtos, homicidios, desplazamientos forzados, presencia de cultivos ilícitos de coca medidos en hectáreas y homicidios de líderes sociales, muestran importantes brechas entre los municipios PDET y no PDET, siendo los primeros los más afectados; igualmente, al interior de los municipios PDET se mantiene la brecha con desventaja para las áreas rurales en comparación con las urbanas. A pesar de identificarse todos estos retos, el documento no plantea orientaciones o acciones de política pública, ni hace referencia alguna a las ZEII.

Adicionalmente, el artículo de la HRU indica que deberá tener un acuerdo de inversión y cronograma de ejecución anualizado por cada subregión en el cual se identifiquen los proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y recursos apropiados en las entidades competentes del orden nacional y en las entidades territoriales. En los resultados de las HRU para Catatumbo, Sur de Bolívar y Sur de Córdoba, se avanza en elementos como la identificación de proyectos, responsables y fuentes de financiación; sin embargo, no se informa sobre acuerdos de inversión, compromisos o cronogramas anualizados.

Sobre los acuerdos de inversión, existe además en el Plan de Acción del Conpes 3932 de 2018 la siguiente acción que está a cargo de la ART: “Establecer acuerdos de inversión con entidades públicas nacionales y territoriales, privadas y organismos de cooperación internacional, para garantizar la programación de los recursos de cada PART de los PDET”. Sobre esta acción, Sisconpes⁶³ registra un avance sobre la meta final de 23,4% para el indicador “Documentos con acuerdos de inversión establecidos”, sin que sea claro cuál es el número de documentos. La Procuraduría indagó a la ART por el número de acuerdos de inversión generados, entre qué entidades, con qué montos y para qué acciones o iniciativas. En la respuesta la ART, indicó que los acuerdos de inversión se construyen a partir de la información de la HRU, las iniciativas consignadas en los PATR y

⁶³ Sistema que registra el avance el cumplimiento del Plan de Acción y Seguimiento de los documentos CONPES. <https://sisconpes.dnp.gov.co/sisconpesweb/>

los procesos de articulación y coordinación de los actores que se encuentran vinculados a su implementación. Asimismo, explicó que los reportes realizados en Sisconpes hacen alusión a las inversiones aprobadas a través de las fuentes movilizadoras. En la respuesta no se reportó información precisa sobre el número de acuerdos y sus características; asimismo, a juicio de la Procuraduría no es claro por qué en Sisconpes se están reportando montos de inversión, cuando el indicador mide el número de documentos.

Finalmente, vale reiterar la importancia de contar con los sistemas de información que se anuncian en los documentos metodológicos de la HRU pero que a la fecha de corte de este informe no se encontraban disponibles. Los resultados de la HRU, como se establece en su metodología, son dinámicos, por lo que se requiere de información completa, actualizada y sistemática que permita monitorear, por ejemplo, los cambios en las trayectorias de habilitación conforme se mejore la caracterización de cada una de las iniciativas.

PDET y Restitución de Tierras

Esta sección se construye a partir de insumos remitidos por la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras. El subpunto 5.1.3. del Acuerdo de Paz señala que los procesos de restitución de tierras deben articularse con los de reparación colectiva, los PDET y los demás planes derivados de la implementación del mismo. También, establece que deben fortalecerse las gestiones para la microfocalización, el rol de las entidades territoriales, los procesos organizativos de las comunidades, la memoria histórica para la reconciliación y la implementación de los procesos de retornos y reubicaciones.

En materia de restitución de tierras, a la fecha de corte de este informe se cuenta con un universo de fallos de restitución de tierras que asciende a 6.395 sentencias, las cuales recaen sobre comunidades sujetas de reparación colectiva; 4.457 solicitudes están en territorios de municipios PDET (Ruta Campesina), que recaen sobre población sujeta de planes de retorno y reubicación. Igualmente, posterior a la suscripción del Acuerdo de Paz y hasta la fecha de corte de este informe se registran 675 zonas de intervención o zonas microfocalizadas. Este panorama exige intervenciones integrales para mejorar las condiciones de vida de las víctimas de desplazamiento forzado, lo cual es indispensable para la erradicación de la pobreza rural, la promoción de la igualdad y el aseguramiento del goce efectivo de derechos, como se establece en los objetivos de los puntos 1 y 5 del Acuerdo de Paz.

De las 32.808 iniciativas de los PATR, 135 se ubican en la estrategia de restitución de tierras, de las cuales 41 (30,4%) tienen una ruta de implementación activada. De estas 41 iniciativas, 35 están asociadas a un mismo proyecto de inversión: “Contribución a la mejora de la Gestión del Proceso de Protección y Restitución de las Tierras y Territorios Despojados o Abandonados Forzosamente a Nivel Nacional”, el cual se encuentra en ejecución, las seis restantes no tienen un proyecto asociado. El mencionado proyecto está en ocho subregiones PDET: Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Montes de María, Putumayo, Sierra Nevada – Perijá, Sur de Córdoba, Sur del Tolima y Urabá Antioqueño. Adicionalmente, se identificaron los siguientes proyectos en ejecución que, si bien no se relacionan con iniciativas de la estrategia de restitución de tierras, sí tienen que ver con este tema:

- Establecer el proyecto productivo familiar de ganadería doble propósito con pastoreo, en el marco del programa de proyectos productivos de la Unidad Administrativa Especial de gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para contribuir al retorno efectivo de los beneficiarios a los predios. Este proyecto se encuentra asociado a una iniciativa del Pilar 6 “Reactivación económica y producción agropecuaria”, en la subregión Urabá Antioqueño.
- Apoyo para el establecimiento de cultivos en asocio para la seguridad alimentaria de núcleos familiares de seis familias beneficiadas con restitución de tierras en el corregimiento de Pajonalito del municipio de San Onofre. Este proyecto se encuentra asociado a una iniciativa del Pilar 7 “Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación”, en la subregión Montes de María.
- Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para el acompañamiento en la ejecución en los programas de reparación de víctimas y restitución de tierras en el municipio de Morroa - Sucre. Este proyecto se encuentra asociado a cuatro iniciativas del Pilar 8 “Reconciliación, convivencia y construcción de paz”, en la subregión Montes de María.

Más allá de la implementación de las iniciativas, para la materialización de las más de 6.130 providencias de restitución de tierras, se requiere de una línea estratégica coordinada que impulse el cumplimiento de las órdenes judiciales en el cual se identifiquen los proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y recursos apropiados en las entidades competentes del orden nacional y en las entidades territoriales. Igualmente, en algunos municipios PDET las condiciones de inseguridad han ocasionado la suspensión de diligencias en terreno y han retrasado los procesos

de microfocalización, también se ha dificultado la georreferenciación de predios por presencia de minas antipersonas. Al respecto, se resalta el establecimiento de una estrategia integral de seguridad para líderes sociales y de restitución de tierras con presencia institucional de la Fuerza Pública en la zona rural del Municipio PDET de Zaragoza, Antioquia. Finalmente, algunos municipios PDET no cuentan con esquemas básicos de ordenamiento territorial actualizados, lo que interfiere de manera directa con la restitución de tierras y con las compensaciones en caso de no restitución material.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- La Procuraduría reconoce como elemento positivo la existencia de informes de seguimiento al Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) e informes sobre las condiciones de vida de los habitantes de estos territorios. Sin embargo, aún no hay un sistema de información que dé cuenta de los avances en su implementación de manera integral y que brinde información sobre el estado actual de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). En los documentos de la Hoja de Ruta Única (HRU) y en información remitida por la Agencia de Renovación del Territorio a la Procuraduría, se anuncian varios sistemas de información para el seguimiento al Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (por ejemplo, uno que contiene toda la información de las iniciativas y su evolución a través de los diferentes componentes de la HRU, así como un modelo de seguimiento participativo que involucra a las comunidades). Sin embargo, a la fecha, ninguno de estos sistemas es de acceso público.
- La información de las iniciativas recogida en la fase veredal constituye un valioso insumo de caracterización de las necesidades en este nivel territorial, que actualmente no cuenta con datos suficientes. También considera importante identificar los cruces entre los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), Planes de Retorno y Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) a nivel veredal para asegurar la implementación de las iniciativas y medidas de manera articulada. Al intentar hacer uso de esta información, la Procuraduría ha encontrado las siguientes dificultades:
 - i) Debido a la falta de especificidad en la formulación y redacción de ciertas iniciativas, no es posible identificar las veredas donde se formularon o donde se proyectaba su implementación.

ii) Las veredas referenciadas en las matrices de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) se basan en una construcción propia de la Agencia y no en la división político administrativa oficial determinada por el DANE, lo que impide la comparación con información geográfica disponible, y limita significativamente el análisis y el seguimiento a las necesidades expresadas por las comunidades en la fase veredal.

iii) No existe una trazabilidad de los cambios realizados en los códigos de las iniciativas en las fases veredales y municipales; la falta de articulación entre estas bases impide conocer el estado de implementación de las iniciativas recogidas en la fase veredal y realizar cruces con otra información, por ejemplo, entre los PATR, los PIRC y PRyR (Planes de Retorno y Reubicación), donde se usa el código de las iniciativas municipales y subregionales. Esto representa la pérdida de un importante insumo para el seguimiento a la implementación del PDET, pues la Procuraduría considera que allí mismo, en las veredas en que las comunidades expresaron sus necesidades, es donde se espera que sean implementadas las intervenciones.

- El Gobierno Nacional ha puesto en marcha una serie de acciones para dar cumplimiento al PDET, entre las que resaltan las sesiones institucionales y mesas de impulso al PDET, donde se generan compromisos y se definen las rutas de implementación de las iniciativas. Las comunidades han llamado la atención sobre la necesidad de ampliar la información sobre estos espacios y facilitar su participación.
- En los reportes realizados en el Sinergia sobre el indicador “Porcentaje de iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, con viabilidad jurídica y técnica, implementadas”, así como en la información remitida por la ART para la elaboración del presente informe, no se hace referencia a iniciativas ya implementadas, sino a las que cuentan con una ruta de implementación activada. Según la ART, lo anterior se debe a que las iniciativas pueden demandar más de un proyecto o gestión específica para su cumplimiento, y algunas de ellas requieren acciones permanentes para su ejecución. Esto advierte sobre la necesidad de definir claramente cuáles serán los criterios para dar por finalizada la implementación de las iniciativas y del PDET. El Decreto 893 de 2017 establece que los PDET se formularán una sola vez, con una vigencia de diez años, y que los PATR se revisarán y actualizarán cada cinco años de forma participativa en el territorio. De allí se entiende que los PDET concluirán

al cabo de diez años, luego de los cuales habrá finalizado la implementación de las iniciativas recogidas en los PATR, cuando cuenten con viabilidad técnica y jurídica.

- A la fecha de corte de este informe (31 de marzo de 2021) existían 7.282 iniciativas con ruta de implementación activada, las cuales corresponden a 11.268 proyectos o gestiones. Esto equivale al 22,2% de las 32.808 iniciativas, y representa un aumento significativo frente a lo reportado en el Segundo Informe al Congreso, cuando la cifra equivalía al 8%. Sin embargo, vale mencionar que la información usada en el informe anterior solo contenía la asociación con proyectos y no con gestiones. De igual forma, pese al aumento en el número de iniciativas asociadas a un proyecto, resulta preocupante la diferencia abismal en el monto de la inversión reportado, que pasó de \$2,8 billones en 2020 a \$292 ,mil millones para la vigencia actual, lo que da como resultado un descenso de \$ 2,5 billones.
- Sobre las diferencias en los montos invertidos, la ART le ha explicado a la Procuraduría que la información sobre proyectos asociados a iniciativas está en constante actualización, validación y ajuste. A juicio de la Procuraduría, esta no es razón suficiente para justificar un descenso tan importante en el monto de la inversión entre las vigencias 2020 y 2021. A pesar de haber aclarado a través de solicitudes escritas y mesas de trabajo que se estaba remitiendo información sobre la totalidad de proyectos, recursos y fuentes asociados a las mismas, la ART manifestó que contaba con otra base más completa y que había interpretado que solo se requería información de las fuentes movilizadoras de la Agencia. En junio de 2021, la ART remitió una nueva base que registraba un monto de inversión de 780 billones, lo cual resultó desproporcionadamente elevado a juicio de la Procuraduría, e incluía otras fuentes de inversión como las regalías y el SGP. Dadas las inconsistencias reportadas, la Procuraduría hizo uso de la información remitida oportunamente por parte de la ART para la elaboración de este informe en mayo de 2021, donde se registraba un monto de inversión de \$292,2 mil millones. Esta situación refuerza la necesidad de contar con un registro ordenado, único, sistemático y público del avance y las inversiones en las iniciativas de los PATR.
- La información sobre recursos invertidos tampoco corresponde con otros informes que ha generado la ART a través del trazador presupuestal para la paz (artículo 220 de la Ley 1955 de 2019). Al respecto, la ART ha informado que los datos disponibles sobre proyectos de inversión generalmente no permiten llegar al nivel de especificidad de una iniciativa, y que se está trabajando para mejorar el reporte de esta información.

- Llama la atención que las regalías estén ausentes del reporte de iniciativas con ruta de implementación activada, si se tiene en cuenta que el OCAD Paz (Órgano Colegiado de Administración y Decisión) es una de las fuentes movilizadoras del PDET y que la ART debe proporcionar una certificación de correspondencia entre los proyectos y las iniciativas de los PATR. Adicionalmente, en la página web del Departamento Nacional de Planeación (DNP) hay información disponible sobre los proyectos aprobados en el OCAD Paz, según la cual hay 334 proyectos aprobados por un valor de \$2,1 billones (solo en la Asignación Paz). Por tanto, a juicio de la Procuraduría, todos los proyectos aprobados deberían estar registrados en la categoría de “estructurado y financiado” de la matriz de iniciativas con ruta de implementación activada.
- La información remitida por la ART sobre iniciativas con una ruta de implementación activada, contiene la salvedad de que pueden existir otros proyectos y/o gestiones que se estén llevando a cabo por parte de diferentes entidades e instancias públicas y privadas que contribuyan a la implementación de los PATR y que no estén registrados en la información entregada. A juicio de la Procuraduría, se debe fortalecer la labor de recolección y sistematización de información de la ART, proveniente de distintas fuentes, para un reporte completo sobre la implementación del PDET. Para ello, el Decreto 1223 de 2020 le asignó a la Agencia la función de liderar la coordinación intersectorial a nivel nacional y territorial para la estructuración y ejecución de planes y proyectos de intervención territorial, así como definir el esquema de seguimiento y evaluación de los PDET.
- A partir de todas las observaciones realizadas, se hizo un análisis de las iniciativas con ruta de implementación activada, cuyos principales resultados fueron:
 - i) Las subregiones con una mayor proporción de iniciativas en implementación son Pacífico Medio (32,3%), Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (30,7%) y Sierra Nevada-Perijá (29,6%). En contraste, las de menor proporción son Arauca (14,0%), Putumayo (16,1%), Chocó y Montes de María (ambas con 18,8%).
 - ii) Los montos más altos invertidos por subregión se registran en Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (\$47.689 millones), Putumayo (\$34.204 millones), Alto Patía y Norte del Cauca (\$33.919 millones) y Macarena-Guaviare (\$32.343 millones); los más bajos en Sur de Bolívar (\$3.398 millones), Montes de María (\$1.297 millones) y Pacífico Medio (\$321 millones).
 - iii) Los pilares que tienen una mayor proporción de iniciativas con una ruta

de implementación activada con respecto al total son el de infraestructura y adecuación de tierras (27,3%), reactivación económica y producción agropecuaria (25,4%), educación rural y primera infancia rural (24,8%) y ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo (23,8%). Por otra parte, el de menor proporción es el Pilar de reconciliación, convivencia y construcción de paz, con 14,7%.

iv) Respecto a los montos invertidos, los pilares de infraestructura y adecuación de tierras, y reactivación económica y producción agropecuaria concentran más del 70% de los recursos. En contraste, el Pilar del sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación no tiene inversiones, a pesar de que se reportan 417 proyectos asociados a iniciativas, de los cuales 304 están en ejecución y 46 están terminados. Le sigue el Pilar de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, que presenta inversiones de \$240 millones, una cifra muy baja frente al promedio de \$41,7 mil millones de los otros siete pilares.

v) De los 6.899 proyectos terminados o en ejecución, solo 1.596 (23,1%) registran el monto de inversión, lo que refleja la necesidad de fortalecer el registro de la información.

vi) De las 4.606 iniciativas con marcación de género, 1.175 (25,5%) tienen una ruta de implementación activada a través de proyectos o gestiones, cifra superior al promedio de las iniciativas a nivel general, que se ubicó en 22,2%. Por subregiones, las que tienen una mayor proporción de iniciativas de género en implementación activada son Pacífico Medio con 46,2% (aunque esta subregión es, de lejos, la que tiene menos iniciativas con marcación de género), Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño con 40,8% y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño con 33,9%. Por el contrario, las subregiones de menor proporción son Arauca y Montes de María. Frente a los pilares, no se presentan variaciones importantes; la proporción oscila entre un 20,9% en el Pilar de reconciliación, convivencia y construcción de paz y un 29,7% en el Pilar de reactivación económica y producción agropecuaria.

- Además de la implementación de las iniciativas con enfoque de género, se debería contar con una estrategia de transversalización de dicho enfoque en el PDET. Sin embargo, en el análisis de este informe sobre la Estrategia de género y mujer rural en los territorios PDET de la ART, se identificó como un ejercicio diagnóstico sobre la realidad de las mujeres en la ruralidad, y los puntos prioritarios para que la implementación de los PDET tenga un impacto en sus vidas. Además, no se

brindaron herramientas que permitieran avanzar hacia la implementación de las recomendaciones que plantea.

- Respecto a las Obras PDET, a marzo 31 de 2021, se reportan 711 obras por valor de \$104,7 mil millones en 114 municipios, correspondientes a la Fase 3. El indicador del PMI asociado, “Obras de infraestructura comunitaria en municipios PDET”, presentó un rezago de 50 obras frente a la meta de 500 planteada para el 2020, como consecuencia de la emergencia sanitaria, además de las dificultades de acceso a los territorios por condiciones climáticas y de seguridad. La ART indicó que se realizaron ajustes a los planes operativos y cronogramas en los cuales la ejecución del rezago quedó planeada para el tercer trimestre de 2021.

- La Procuraduría reitera que las obras de baja escala y ejecución rápida son valiosas para generar confianza en el territorio; sin embargo, insiste en que la legitimidad de la intervención integral del PDET depende en gran medida del avance en la implementación de las demás iniciativas identificadas en los PATR. Asimismo, se resalta el trabajo realizado en el componente de fortalecimiento comunitario, pese a lo cual identifica también la necesidad de contar con mayor información sobre los resultados de esta estrategia y sobre la manera en que las obras contribuyen a la implementación de las iniciativas de los PATR.

- Para las Obras por Impuestos, en municipios ZOMAC (Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado) tanto PDET como no PDET, se contó en 2018 con 23 proyectos por \$220,6 mil millones, para 2019, con 42 proyectos por \$247,3 mil millones y, para 2020, con 39 proyectos aprobados, para una inversión total de \$209,3 mil millones. Seis de los proyectos de las vigencias 2018 a 2020 y ejecutados en municipios PDET no se encuentran asociados a iniciativas de los PATR. Las subregiones que han contado con un mayor número de obras en el periodo 2018-2020 son Arauca, Putumayo, Alto Patía y Norte del Cauca y Urabá Antioqueño. Las que contaron con un menor número de obras fueron Pacífico Medio (sin obras), Montes de María, Macarena Guaviare, Chocó y Sur de Córdoba (con una obra cada una).

- La Procuraduría considera que la estrategia de Obras por Impuestos ha sido útil para involucrar a empresas del sector privado en la implementación del Acuerdo de Paz, con intervenciones que pueden contribuir al cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. Sin embargo, para una mayor certeza sobre dicha contribución, además

de la implementación del PDET, la percepción de las comunidades sobre las obras y la identificación de los procesos que podrían mejorar su operación, se recomienda realizar una evaluación de la estrategia. La ART informó a la Procuraduría que no ha implementado mecanismos que permitan determinar el impacto de las obras y la percepción de la comunidad.

- La HRU avanza con un modelo técnicamente robusto para la priorización estratégica de las iniciativas, en términos de la proyección de escenarios meta y la identificación de potencialidades del territorio. No obstante, persiste la urgencia de ajustar la oferta a las necesidades identificadas en los PATR. Igualmente, la HRU dota de una visión estratégica al PDET y traza las trayectorias para transformar las iniciativas PDET en proyectos de desarrollo, pese a lo cual la definición de elementos como las rutas para llevar las iniciativas a proyectos y los acuerdos de inversión no resulta concluyente. Además, persisten retos en la articulación con otras agendas de planeación del territorio.
- Un primer reto que evidencia los resultados de la HRU es que la mayor parte de las iniciativas no tienen identificado su alcance, las potenciales fuentes de financiación y/o la entidad responsable de su ejecución, es decir, no están habilitadas para proyectos. Este es el caso para el 91,1% de las iniciativas en Catatumbo, 91,6% en Sur de Córdoba y 91,9% en Sur de Bolívar. La ART ha manifestado que las líneas de acción corresponden con las sesiones institucionales y con las mesas de impulso al PDET en cada subregión. Sin embargo, al no disponer de un sistema de información que haga seguimiento al PDET, no hay forma de corroborar cómo los compromisos de las sesiones institucionales y mesas de impulso están siendo registrados en las trayectorias de implementación de las iniciativas.
- Según los resultados de la HRU, el principal cuello de botella en la habilitación de las iniciativas se encuentra en la dimensión de formulación integral, es decir, la disponibilidad de información técnica para su estructuración. En Catatumbo, solo un 8,9% de las iniciativas resultó habilitado en esta dimensión, así como el 9,8% en Sur de Córdoba y el 8,2% en Sur de Bolívar. En Catatumbo, el principal mecanismo de habilitación fue el Plan Maestro de Estructuración de la ART, lo que, según el documento de resultados, puede entorpecer el intento de fomentar la estructuración de proyectos diseñados exclusivamente para cumplir con el alcance de las iniciativas. Por el contrario, dicho mecanismo fomenta la dependencia de la oferta sectorial ya existente. Esta dificultad había sido advertida por la Procuraduría en el Segundo

Informe al Congreso, donde se indicaba que no había una priorización estratégica de las iniciativas, sino que estaban asociadas a la oferta estatal ya existente. La recomendación derivada de esta observación no fue acogida por la ART, con el argumento de poder usar la estrategia Nación-Territorio. No obstante, la Procuraduría considera que este riesgo persiste, pues mediante la HRU se identifican las iniciativas más estratégicas, pero no necesariamente se fomenta el ajuste de la oferta hacia estas.

- A juicio de la Procuraduría, uno de los elementos más valiosos de la HRU es que ordena las iniciativas e identifica las más estratégicas. Dado que, según información de la ART, las sesiones institucionales y las mesas de impulso son los espacios en los que se trazan las líneas de acción para la habilitación e implementación de las iniciativas, se esperaría que las iniciativas detonantes y dinamizadoras estén priorizadas en estos espacios. Al respecto, la Procuraduría ha evidenciado en las sesiones institucionales y mesas de impulso a las que ha asistido, que no se hace referencia explícita a estas iniciativas, ni a los resultados de la HRU. Igualmente, en la subregión Catatumbo, un 22,3% de las iniciativas son detonantes y dinamizadoras, pero solo un 8,5% está incluido en los planes de trabajo 2020-2021 y un 7,7% cuenta con una ruta de implementación activada. Estas cifras son similares en Sur de Bolívar y aún menores en Sur de Córdoba. Por tanto, no hay evidencias que permitan afirmar que las iniciativas identificadas como estratégicas en la HRU estén siendo priorizadas para la implementación.
- El artículo 281 de la Ley 1955 de 2019 estableció que los proyectos con cargo a los recursos del OCAD Paz deben orientarse al desarrollo de las inversiones previstas en la HRU en los municipios PDET. Es importante entonces que para las inversiones de los recursos del OCAD Paz se prioricen las iniciativas detonantes y dinamizadoras, en particular aquellas de maduración baja. Solo a partir de la información remitida sobre iniciativas con ruta de implementación activada, no es posible corroborar si esta priorización se está dando, pues la fuente de regalías está ausente del reporte. Además, aún no se conocen los lineamientos de correspondencia de los proyectos presentados al OCAD Paz y la HRU, como quedó planteado en el Acuerdo 57 de 2020 expedido por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.
- En cuanto a la articulación de la HRU con los Planes Nacionales Sectoriales, estos se encuentran ausentes de las sesiones interinstitucionales y mesas de impulso al PDET, pues, de acuerdo con lo que ha evidenciado la Procuraduría en estos espacios, su

integración no es explícita en la gestión de oferta y acciones para la implementación de iniciativas.

- Respecto a los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), aún no resulta evidente la manera en que las iniciativas del PATR con marcación PISDA benefician directamente a los núcleos veredales del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS) o a sus pobladores, y promueven la sostenibilidad de la sustitución, por ejemplo, en las de reactivación económica y producción agropecuaria. De igual manera, tampoco es clara aún la forma en que la identificación de iniciativas del PATR en veredas PNIS podría servir como criterio para la priorización de iniciativas en el marco de la HRU o de las sesiones interinstitucionales y mesas de impulso del PDET.
- En cuanto a la articulación con los PIRC y PRyR, la ART y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) realizaron un cruce entre iniciativas, por un lado, y acciones y medidas, por otro, sobre el cual no se ha generado un documento técnico que explique el proceso realizado. Por lo tanto, los ejercicios de contraste de la información se realizaron de manera subjetiva.
- En un informe realizado por la Procuraduría sobre el enfoque reparador del PDET, por medio del cruce entre iniciativas, acciones y medidas, se encontró que solo el 2,8% (908) del total de las iniciativas de la fase municipal y subregional (32.808) se asocian con 1.000 medidas de los PIRC y 325 de los PRyR. Adicionalmente, de los 106 municipios PDET que contaban con PRyR formulado, 47 no tenían iniciativas asociadas en la matriz de cruce, lo que equivale al 45%. Estas cifras reflejan, por una parte, la desarticulación de instituciones como la UARIV y la ART, y la necesidad de fortalecer el enfoque reparador y, por otra, la falta de articulación que hubo desde un principio en el proceso participativo para la formulación de los PATR, con las medidas de reparación que ya existían en los territorios.
- Adicionalmente, en el informe sobre el enfoque reparador del PDET, la Procuraduría realizó un ejercicio de clasificación de análisis de texto simple en el título y descripción de las iniciativas, a través de palabras clave relacionadas con las víctimas. Como producto de este análisis y el cruce de la ART y la UARIV, se identificaron 3.101 iniciativas relacionadas con víctimas, lo que representa un 9,5% del total (32.808). Estas cifras muestran que cerca del 70% de las iniciativas identificadas en el ejercicio de la Procuraduría, no están registradas en el cruce proporcionado por la ART y

la UARIV. Adicionalmente, es posible que haya un subregistro, ya que algunas de las iniciativas no contienen las palabras clave identificadas, pero también están relacionadas con víctimas.

- En los documentos metodológicos de la HRU se menciona que, dentro del modelo multicriterio para el ordenamiento de iniciativas, se da un puntaje adicional a aquellas iniciativas que están dirigidas a población víctima del conflicto armado, se enmarcan en una estrategia de reparación colectiva, constituyen o promueven procesos de retorno, o hacen parte de una acción de restitución de tierras, entre otras. Dado no o no a la implementación del PDET.
- La Procuraduría solicitó la asociación entre las acciones de los PEII y las iniciativas de los PATR, solicitud remitida por la ART, y encontró que cada subregión presenta un formato distinto para su registro y no en todas es posible evidenciarla. En algunas de ellas se remite el listado de las iniciativas sin que se presente la acción del PEII a la que corresponde. Las subregiones donde se presenta cada intervención con su iniciativa asociada son Arauca, Pacífico Nariñense y Chocó. En comunicaciones y reuniones con la ART, se indicó que se había solicitado a los delegados presidenciales de cada ZEII remitir las iniciativas que habían quedado incorporadas en el PEII correspondiente, lo que sugiere que la asociación se realizó después de establecer las acciones de los PEII; es decir, no es claro si las iniciativas fueron tomadas como punto de partida para su formulación. Igualmente, es necesario fortalecer la acción coordinada para la protección de la población, como condición habilitante para la implementación del PDET. En los principales indicadores de seguridad, los municipios PDET continúan en desventaja frente a los demás.
- El artículo de la HRU, en la Ley 1955 de 2019, indica que deberá existir un acuerdo de inversión y un cronograma de ejecución anual por cada subregión, en el cual se identifiquen proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y recursos apropiados en las entidades competentes del orden nacional y en las entidades territoriales. En los resultados de las HRU para Catatumbo, Sur de Bolívar y Sur de Córdoba, se avanza en elementos como la identificación de proyectos, responsables y fuentes de financiación; sin embargo, no se ha informado sobre acuerdos de inversión, compromisos o cronogramas.
- En el Plan de Acción del Conpes 3932 de 2018, la siguiente acción está a cargo de la ART: “Establecer acuerdos de inversión con entidades públicas nacionales y territoriales,

privadas y organismos de cooperación internacional, para garantizar la programación de los recursos de cada PATR de los PDET”. Sobre esta acción, el Sisconpes registra un avance sobre la meta final de 23,4% para el indicador “Documentos con acuerdos de inversión establecidos”, sin aclarar el número de documentos. La Procuraduría indagó a la ART por el número de acuerdos de inversión generados, entre qué entidades y por qué montos; sin embargo, en la respuesta no se proporcionó esta información. Asimismo, la ART explicó que los reportes realizados en el Sisconpes hacen alusión a las inversiones aprobadas a través de las fuentes movilizadoras, lo cual resulta confuso pues, como está planteado, el indicador debería medir el número de documentos y no el monto de las inversiones.

- Es importante contar con los sistemas de información anunciados en los documentos metodológicos de la HRU pero que, a la fecha de corte de este informe (31 de marzo de 2021), no se encontraban disponibles. Como se establece en su metodología, los resultados de la HRU son dinámicos, por lo que se requiere de información completa, actualizada y sistemática que permita monitorear, por ejemplo, los cambios en las trayectorias de habilitación, conforme se mejore la caracterización de cada una de las iniciativas.
- En los análisis realizados se pudo evidenciar que la subregión Pacífico Medio es una de las más rezagadas: i) en los montos invertidos en iniciativas con una ruta de implementación activada tiene inversiones muy inferiores al resto de las subregiones y cuenta con un solo proyecto, registrado por \$321 millones, frente al promedio de \$19,4 mil millones de las otras 15 subregiones; ii) es de lejos la subregión con menos iniciativas con marcación de género (13), frente al promedio del resto de subregiones (306); iii) en las Obras PDET fue incluida hasta la Fase 3 con 24 obras, cifra inferior a la de las otras dos subregiones incluidas en esta Fase, y otras que ya habían sido beneficiadas en las Fases 1 y 2; iv) es la única subregión que no tiene obras por impuestos.
- De las 32.808 iniciativas de los PATR, 135 se ubican en la estrategia de restitución de tierras, de las cuales 41 (30,4%) tienen una ruta de implementación activada. Más allá de la implementación de las iniciativas, para la materialización de las más de 6.130⁶⁷ providencias de restitución de tierras, se requiere de una línea estratégica coordinada que impulse el cumplimiento de las órdenes judiciales. Así, se podrán identificar proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y recursos

apropiados en las entidades competentes del orden nacional y en las entidades territoriales. Igualmente, se requiere mejorar las condiciones de seguridad para adelantar diligencias en terreno y avanzar con los procesos de microfocalización y actualizar los esquemas básicos de ordenamiento territorial, que tengan relación directa con la restitución de tierras y con las compensaciones, en caso de no restitución material.

Recomendaciones

- I. A la Agencia de Renovación del Territorio (ART), continuar generando informes sobre las condiciones de vida de los habitantes de las subregiones con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como el de seguridad en los municipios PDET, el de caracterización económica en el marco de la pandemia, y el de género y mujer rural, además de mantenerlos actualizados, monitorear su evolución y usarlos para la toma de decisiones de la Agencia y otras entidades involucradas en la implementación del PDET.
- II. A la Agencia de Renovación del Territorio, brindar mayor información de acceso público sobre el proceso de depuración de las iniciativas en cada fase de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), en el cual se expliquen con claridad los criterios de selección y de agrupación de las mismas. Asimismo, debe generar un control de versiones de las bases de iniciativas, y conservar códigos que permitan identificar las iniciativas eliminadas, adicionadas y modificadas en las fases veredal, municipal y subregional.
- III. A la Agencia de Renovación del Territorio, definir los criterios para que una iniciativa se considere cumplida o implementada y llevar un reporte consolidado de las mismas.
- IV. A la Agencia de Renovación del Territorio, se reitera la necesidad de poner a disposición del público un sistema de información, idealmente articulado al SIPO, que dé cuenta de manera integral sobre cómo avanza la implementación del PDET y que brinde información, al menos, sobre los siguientes puntos:
 - i.i) El avance y el estado actual de cada una de las iniciativas de los PATR.
 - ii.ii) Montos invertidos en la implementación de las iniciativas y fuentes, incluido el Presupuesto General de la Nación, Sistema General de Regalías, Sistema General

⁶⁷ Modelo Analítico de restitución de Tierras de la PGN con base en la información que suministra la URT, a mayo de 2021.

de Participaciones, recursos propios de las entidades territoriales, privados y cooperación internacional, a partir de información completa, consistente y comparable entre vigencias.

iii.iii) Registro de los compromisos de las sesiones institucionales y mesas de impulso en las trayectorias de implementación de las iniciativas, según la metodología de la Hoja de Ruta Única (HRU).

iv.iv) Cambios en las trayectorias de habilitación, a medida que avance la caracterización de cada iniciativa, lo cual debería permitir la identificación de las necesidades que las comunidades expresaron a nivel veredal.

V. A la Agencia de Renovación del Territorio, para el reporte de información de iniciativas con una ruta de implementación activada, llevar un registro completo de los proyectos y gestiones que se estén desarrollando por parte de las entidades e instancias públicas y privadas que contribuyan a la implementación de los PATR, en cumplimiento de las funciones asignadas por el Decreto 1223 de 2020: liderar la coordinación intersectorial a nivel nacional y territorial para la estructuración y ejecución de planes y proyectos de intervención territorial, y definir el esquema de seguimiento y evaluación de los PDET.

VI. Al Departamento Nacional de Planeación, ajustar el Acuerdo 57 de 2020 de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías (SGR), donde se determinó que los representantes legales de las entidades que presenten proyectos al Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD Paz) deben contar con una certificación de correspondencia con las iniciativas de los PATR, suscrita por la ART, hasta que se adopte la HRU. Esto se debe a que ya se cuenta con resultados para la HRU en cuatro subregiones PDET, y se considera importante definir los lineamientos para priorizar las iniciativas identificadas como más estratégicas (detonantes y dinamizadoras), así como las de menor madurez en el marco de este instrumento.

VII. A la Agencia de Renovación del Territorio, aclarar con qué criterios se están planeando y ejecutando las inversiones reportadas como cumplimiento del PDET, que podrían no estar asociándose a iniciativas de los PATR.

VIII. A la Agencia de Renovación del Territorio, formular una estrategia de transversalización del enfoque de género en la implementación del PDET que, además de hacer diagnósticos sobre las mujeres en la ruralidad, brinde herramientas

y lineamientos para abordar los problemas identificados.

IX. A la Agencia de Renovación del Territorio, proporcionar información sobre los resultados del componente de fortalecimiento comunitario de las Obras PDET, por ejemplo, informar si las organizaciones fortalecidas han continuado ejecutando obras. Igualmente, reunir más información de las asociaciones de las Obras con las iniciativas de los PATR; por ejemplo, en qué medida cada obra está dando cumplimiento a la iniciativa.

X. A la Agencia de Renovación del Territorio, realizar una evaluación de la estrategia Obras por Impuestos, para evidenciar su contribución al cierre de brechas y a la implementación del PDET, la percepción de las comunidades sobre las obras e identificar los procesos que podrían mejorar su operación.

XI. A la Agencia de Renovación del Territorio, formular estrategias que fomenten el ajuste de la oferta sectorial y la estructuración de proyectos diseñados exclusivamente para cumplir con el alcance de las iniciativas, especialmente aquellas que la HRU ha identificado como más estratégicas. Se insiste en esta recomendación, pues es una debilidad persistente, a juicio de la Procuraduría, y que los documentos de la HRU también identifican.

XII. A la Agencia de Renovación del Territorio, priorizar la implementación de las iniciativas detonantes y dinamizadoras en las sesiones institucionales y mesas de impulso, y los planes de trabajo correspondientes al periodo 2020-2021.

XIII. A la Agencia de Renovación del Territorio, evidenciar la articulación de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) con la implementación del PDET en las sesiones interinstitucionales y mesas de impulso al PDET para la gestión de oferta, y acciones para la implementación de iniciativas, en especial aquellas que la HRU ha identificado como estratégicas.

XIV. A la Agencia de Renovación del Territorio, en particular la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), se reitera la necesidad de contar con un mecanismo que permita focalizar en los núcleos veredales del PNIS, los bienes y servicios de las iniciativas con marcación PISDA (Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo). Asimismo, se recomienda que el cruce territorial entre núcleos veredales del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y entre iniciativas del PATR sea tomado como criterio para la priorización de su implementación en el marco de la

HRU y de las sesiones interinstitucionales y mesas de impulso del PDET.

XV. A la Agencia de Renovación del Territorio y la Unidad para la atención y reparación integral de las víctimas, sobre el cruce entre iniciativas de los PART con las medidas y acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y los Planes de Retorno y Reubicación (PRyR):

- i. Generar un documento técnico que presente los criterios y el proceso realizado para el cruce.
- ii. Identificar las iniciativas relacionadas con víctimas del conflicto armado, de manera más amplia que el cruce remitido. La Procuraduría encontró una proporción mayor de iniciativas orientadas a víctimas a partir de un análisis de texto con palabras clave.
- iii. Revisar los PRyR de los 45 municipios PDET que no tienen asociada ninguna iniciativa en la matriz de cruce.

XVI. A la Agencia de Renovación del Territorio, la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, dado el bajo nivel de habilitación y madurez que presentan las iniciativas según los resultados de la HRU, atender de manera prioritaria aquellas asociadas con las víctimas del conflicto armado y restitución de tierras, al promover su habilitación e implementación en el marco de las sesiones interinstitucionales, mesas de impulso y todas las estrategias que se definan con este objetivo.

XVII. A la Agencia de Renovación del Territorio y los delegados presidenciales para las Zonas Futuro, realizar la asociación entre las acciones de los Planes Estratégicos de Intervención Integral (PEII) y las iniciativas de los PATR, para identificar la iniciativa asociada con cada acción en la totalidad de las subregiones donde se cruzan ambos instrumentos. Con esto se busca establecer en qué medida las Zonas Futuro aportan a la aceleración de los PDET. Según información remitida a la Procuraduría, esta asociación ya existe para Arauca, Pacífico Nariñense y Chocó.

XVIII. A la Agencia de Renovación del Territorio y los delegados presidenciales para las Zonas Futuro, generar un documento técnico sobre los criterios y adelantar el cruce entre las iniciativas de los PATR y las acciones de los PEII, donde además se aclare si las iniciativas fueron tomadas como punto de partida para la construcción

de los PEII o si la asociación fue posterior a su formulación.

XIX. A la Agencia de Renovación del Territorio, poner a disposición del público información sobre los acuerdos de inversión generados, que incluya como mínimo las entidades entre las que se ha producido, así como las iniciativas a ejecutar y los montos de inversión, y cronogramas de ejecución de las iniciativas, según lo dispuesto en el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019.

XX. A la Agencia de Renovación del Territorio, revisar y ajustar el reporte del siguiente indicador del Plan de Acción del Conpes 3932 de 2018: “Establecer acuerdos de inversión con entidades públicas nacionales y territoriales, privadas y organismos de cooperación internacional, para garantizar la programación de los recursos de cada PATR de los PDET”. Al respecto, la ART informó a la Procuraduría que los reportes realizados en el Sisconpes sobre este indicador hacen alusión a las inversiones aprobadas a través de las fuentes movilizadoras, lo cual resulta impreciso, pues el indicador mide el número de documentos.

XXI. A la Agencia de Renovación del Territorio, brindar mayor información a la comunidad sobre cómo avanza la implementación del PDET e incluir a la comunidad en los espacios donde se toman decisiones para la priorización e implementación de las iniciativas.

XXII. A la Agencia de Renovación del Territorio, acelerar la implementación del PDET Pacífico Medio, pues es una de las más rezagadas en términos de montos invertidos; es la región con menos iniciativas de género y cuenta con una cifra de Obras PDET inferior a la de otras regiones incluidas en Fase 3; además, es la única subregión que no tiene obras por impuestos.

Planes Nacionales Sectoriales

En el marco de la RRI los PNS tienen como objetivo central la superación de la pobreza, la desigualdad, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. Según lo establecido en el Acuerdo de Paz, de la acción conjunta de estos, se espera que, en una transición de 15 años, se logre la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en un 50% de la pobreza rural multidimensional. Los PNS se conciben como el instrumento que posibilita la dotación de bienes y servicios públicos para toda la ruralidad colombiana priorizando las zonas más afectadas por el conflicto armado, pobreza, debilidad institucional y economías ilícitas, estos son los municipios PDET.

Respecto a la meta de pobreza multidimensional, en el Primer Informe al Congreso se mencionaba que en 2016, año de línea de base para el Acuerdo de Paz, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) rural (es decir, para centros poblados y rural disperso), se ubicó en 37,6% según datos del DANE. Si se cumpliera la meta de reducir este indicador en 50%, en el 2031 debería ubicarse en 18,8%, lo que implica una reducción promedio anual de 1,25 puntos porcentuales (p.p.) durante los 15 años. El último dato disponible de pobreza multidimensional corresponde al 2019, cuando se ubicó en 17,5% a nivel nacional y en 34,5% para centros poblados y rural disperso, presentando una reducción de 4,1 p.p. respecto a 2018 y superando la meta que se había registrado en SIPO para 2019 de 38,24%. Cabe mencionar que esta meta es menor a la que se había planteado inicialmente para el 2018 y que se reportó en el primer informe al Congreso: 36,1%; actualmente la meta que aparece en el Sistema es igual al dato del IPM rural para esa vigencia: 39,9%. Igualmente, si el indicador se redujera en 1,25 p.p. anuales, en 2019 debió ubicarse más abajo, en 33,85%.

Respecto a la meta de erradicación de la pobreza extrema rural, según datos del DANE el indicador de incidencia de la pobreza monetaria extrema rural se ubicó en 18,1% en el 2016. En el SIPO, para 2017 y 2018 la meta y el avance son iguales (15,4% para ambas vigencias), dando como resultado un cumplimiento del 100%; en 2019 la meta era de 14,8% y el indicador se ubicó en 18,8%; en 2020 la meta fue de 12,71% y se ubicó en 17,6%. En 2021 se tiene una meta de 11,3% y en 2022 de 9,9%, la cual coincide con la del PND 2018 – 2022; no obstante, dado el incumplimiento de las metas en 2019 y 2020, aún se tiene una brecha importante para alcanzarla. Sin embargo, se resalta que entre 2019 y 2020 se dio un descenso de 1,2 p.p. en este indicador, en contexto de pandemia por el COVID-19 y de aumento en la pobreza monetaria y monetaria extrema en el nivel nacional y en las áreas urbanas, con un consecuente cierre en la brecha entre lo rural y lo urbano. Una posible explicación para este descenso, según lo indicado en el reporte cualitativo de este indicador en SIPO y los informes del DANE, es un menor efecto de la crisis económica y mayores ayudas institucionales en lo rural a través de programas como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Familias en su Tierra e IRACA (estrategia orientada al fortalecimiento social y productivo de las comunidades indígenas y afrocolombianas), compensación del IVA e Ingreso Solidario. Igualmente, se ha atribuido este efecto al hecho de que las actividades agropecuarias no hayan parado durante la pandemia y, a la activación de circuitos cortos de comercialización en ciudades pequeñas, ante el cierre de los mercados urbanos. Adicionalmente, se ha advertido que esta caída puede no ser sostenible porque depende de las transferencias monetarias del gobierno y lo que se requiere a largo plazo es fortalecer la inclusión productiva, en especial la de los jóvenes (Medina, 2021).

En este contexto siguen cobrando relevancia los compromisos planteados en el Punto 1 del Acuerdo de Paz y su implementación, de los cuales se busca precisamente la superación de la pobreza de manera sostenible y el cierre de brecha con las áreas urbanas. En esta línea, el Gobierno Nacional se comprometió a formular 16 PNS; a 31 de marzo de 2021 -fecha de corte del informe-, nueve de los 16 Planes se encuentran adoptados y vigentes, seis aún no se encuentran adoptados, y uno, el de vivienda, está en actualización⁶⁸. Durante el 2020 y lo corrido de 2021 se ha visto un ritmo más acelerado en la adopción de los Planes;

⁶⁸ Posteriormente a la fecha de corte de este informe (31 de marzo de 2021), el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR), que se encontraba en ajuste, fue adoptado mediante resolución 410 del 02 de agosto de 2021 del MinVivienda.

⁶⁹ Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Educación Nacional, Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y Agencia Nacional de Tierras.

no obstante, continúa preocupando a la Procuraduría que aún haya algunos pendientes de adopción, lo que además representa un incumplimiento del indicador del PMI “Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral adoptados” cuyo año de finalización era el 2018. Las entidades⁶⁹ que aún no han adoptado los Planes han reportado a la Procuraduría dificultades como: i) articulación y coordinación de los Planes con otras leyes, políticas públicas y/o instancias; ii) el cambio de Gobierno o administración, lo que generó cambios en la priorización de las estrategias y programas que deben estar alineadas con los Planes; y iii) la dificultad en el proceso de revisión de los Planes en donde intervienen diferentes sectores, por la complejidad en la concertación interinstitucional.

Asimismo, llama la atención que a pesar de tener nueve planes adoptados y que los sectores reportan acciones en cumplimiento de los indicadores del PMI asociados a los que aún no lo están, en el Documento Conpes 4023 de 2021 “Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia”, no se haga mención alguna a los PNS y se haga solo algunas menciones a los PDET, más como una focalización territorial que como un programa con potencial para transformar las condiciones de vida de quienes habitan los territorios más afectados por la pobreza y el conflicto armado.

Para el Segundo Informe al Congreso, la Consejería para la Estabilización había informado a la Procuraduría que en el 2020 concluiría la formulación y adopción de la totalidad de los PNS. Igualmente, en el Primer y Segundo informe, la Procuraduría recomendó a los sectores responsables su culminación, recomendación que fue acogida; no obstante, seis Planes continúan pendientes de adopción, de los cuales tres cuentan con cierre técnico y uno se encuentra en actualización (Gobierno de Colombia, 2021). La siguiente Tabla presenta el estado de cada uno de los Planes.

Igualmente, en los informes pasados la Procuraduría recomendó fortalecer la articulación entre los PNS y los PDET, en particular en el marco de la HRU; sin embargo, como se indicó en la sección anterior, éstos se encuentran ausentes de las sesiones interinstitucionales y mesas de impulso al PDET, donde la Procuraduría no ha evidenciado que se estén integrando de manera explícita en la gestión de oferta y acciones para la implementación de iniciativas.

Otra recomendación del Segundo Informe al Congreso fue la de diseñar un módulo en el SIPO que diera cuenta del avance en el cumplimiento de los indicadores contenidos

Tabla 13. Estado de los Planes Nacionales Sectoriales

No.	Plan Nacional	Responsable	Estado
1	Plan Nacional de Electrificación Rural	Ministerio de Minas y Energía	Adoptado (2018)
2	Plan Nacional de Vías para la Integración Regional	Ministerio de Transporte	Adoptado (2018)
3	Plan Nacional de Conectividad Rural	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Adoptado (2019)
4	Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y comunitaria	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Adoptado (enero 2020)
5	Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Adoptado (abril 2020)
6	Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural	Ministerio de Agricultura – Desde 2020 Ministerio de Vivienda	Adoptado (2017) en actualización*
7	Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	Ministerio de Vivienda	Adoptado (marzo 2021)
8	Plan Nacional de Salud Rural	Ministerio de Salud y Protección Social	Cierre técnico
9	Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, Ministerio del Trabajo	Adoptado (diciembre 2020)
10	Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales	Ministerio de Trabajo	Adoptado (diciembre 2020)
11	Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Adoptado (septiembre 2020)
12	Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	En formulación
13	Plan de Zonificación Ambiental	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	En formulación
14	Plan Especial de Educación Rural	Ministerio de Educación Nacional	Cierre técnico
15	Plan Nacional del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Cierre técnico
16	Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural	Agencia Nacional de Tierras	En formulación

Fuente: Gobierno de Colombia, marzo 2021. Elaboración propia.

* Posteriormente a la fecha de corte de este informe, el PNVISR, fue adoptado mediante resolución 410 del 02 de agosto de 2021 del MinVivienda.

en los PNS, teniendo en cuenta metas y presupuesto, tal como estaba planteado en el Conpes 3932 de 2018 y el Decreto 1778 de 2020. A la fecha de corte de este informe, este módulo ya se encuentra disponible en el SIIPO con información para 12 de los 16 Planes, incluyendo el reporte del avance de los indicadores del PMI y los propios de los Planes formulados por los sectores, además de estrategias para el cumplimiento de los Planes en el 2021 e informes cualitativos de avance trimestrales. La Procuraduría reconoce estos avances pues esta información permite hacer un mejor seguimiento a la implementación de los Planes.

Adicionalmente, se continúa identificando como una dificultad que aún no se haya integrado la información para el seguimiento financiero tal como está establecido en el Decreto 1778 de 2020. Por lo tanto, para la elaboración de este informe fue necesario solicitar esta información a los sectores y, como se verá más adelante, en varios casos los reportes se remitieron incompletos o resultaron inconsistentes con los avances de los indicadores. Asimismo, se ha identificado la necesidad de contar con información territorializada de la implementación de los PNS, en particular en los territorios PDET.

Por último, en el PMI, hay 180 indicadores relacionados con los PNS, de los cuales 59 se encuentran desagregados en municipios PDET, de estos, 24 corresponden a género y étnicos. De los 180 indicadores, nueve se debían cumplir antes de 2018, cuatro se debían cumplir antes de 2019, nueve en 2022, y 71 en 2026, y los restantes 87 en 2031. El análisis de la presente sección se realiza para los nueve PNS adoptados y con base en lo consignado en los documentos de los mismos, la información reportada en SIIPO -tanto para los indicadores del PMI como para los adicionales formulados por los sectores-, y el complemento a estas fuentes a partir de reportes solicitados por la Procuraduría a los sectores, en particular sobre información de las inversiones realizadas y recursos programados.

Avances y dificultades Planes adoptados

El Plan Nacional Sectorial de Electrificación Rural (PNER), adoptado mediante Resolución No. 0809 del 02 de agosto de 2018 por el MinMinas, define criterios de priorización y planifica las inversiones para garantizar la universalización del servicio de energía eléctrica en áreas rurales de los municipios PDET a 2031. Este Plan presenta los lineamientos para la ampliación de la cobertura de energía eléctrica en materia de política, regulación, planeación y consideraciones técnicas generales para tener en cuenta en la formulación de proyectos, principalmente en los municipios PDET. El PNER guarda estrecha relación con otros instrumentos de planeación del sector Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica (PIEC), Planes de Energización Rural sostenibles (PERS) y Planes de Expansión del Operador de Red –(PECORPECOR), los cuales contribuyen al objetivo de universalizar la cobertura del servicio de energía eléctrica, además se alinea con los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz, el detalle de esta alineación puede ser consultado en el Anexo 2. El PNER se debe actualizar cada dos años; sin embargo, a la fecha de corte de este informe no se habían publicado actualizaciones.

La meta del PNER para el 2031, es de 431.137 viviendas con servicio de energía a nivel nacional, más de 1.500.000 personas, lo que corresponde a la necesidad total estimada por el Ministerio para garantizar la cobertura universal del servicio. De éstas el 7% (30.187) se encuentran en cabeceras municipales, el 93% (400.957) en el área rural y 162.956 (40,6%) viviendas que corresponden a municipios PDET. Según el PNER, la cobertura eléctrica en municipios PDET es del 90,5%, frente a un 96,6% a nivel nacional.

Por su parte, el PMI contiene seis indicadores asociados al Plan, tres temáticos y tres con clasificación PDET, de los cuales cuatro tienen como fecha de inicio el 2017 y dos 2019, es decir, ya empezaron su ejecución. En la Tabla 14 se presentan los indicadores, metas y avances. Para construir esta tabla se consultó el documento del Plan, el SIPO y se solicitó al MinMinas enviar el complemento de la información que no se encontraba disponible en las fuentes anteriores. Se advirtió que las metas consignadas en el Plan coinciden en su totalidad con las reportadas en SIPO. Frente a los avances reportados, se observa que para todas las vigencias hay un cumplimiento favorable de las metas, en particular para la vigencia 2020, año en el que los avances superan las metas en todos los indicadores.

Frente a los avances con corte a 31 de marzo, se encontró lo siguiente: 4.117 nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica y 1.447 nuevos usuarios en municipios PDET; un avance de 29,6MW y 9,6MW de capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las Zonas No Interconectadas (ZNI) de municipios priorizados y municipios PDET, respectivamente; y 1.153 personas capacitadas para el mantenimiento y 234 personas, específicamente en municipios PDET: Valle del Guamuez (Putumayo), Carurú (Vaupés), Inírida (Guainía), Puerto Carreño y Cumaribo (Vichada), Unguía (Chocó) y Santa Bárbara de Iscuandé (Nariño). Pese a que el reporte corresponde al primer trimestre de 2021, llama la atención a la Procuraduría el bajo nivel de avance frente a las metas propuestas de los indicadores A.29, A.29P, A.388 y A.388P, por lo que se recomienda, mantener los esfuerzos para lograr el cumplimiento al finalizar la vigencia.

Tabla 14. Indicadores, metas y avances del PNER

Indicador	Código del indicador	Año inicio	Año fin	Línea base (2016)	Meta 2017	Avance 2017	Meta 2018	Avance 2018	Meta 2019	Avance 2019	Meta 2020	Avance 2020	Meta 2021	Avance 2021
Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica	A29	2017	2022	ND	1.369	1.369	8.757	9.466	40.870	19.881	15.994	16.835	10.533	10.533
Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en municipios PDET	A29P	2017	2022	ND	806	806	4.900	4.922	16.975	12.817	6.546	11.110	4.532	4.532
Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI	A30	2017	2022	13,32	13,21	13,22	16,47	16,67	19,47	20,3	22,47	27,5	25,47	25,47
Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI, en municipios PDET	A30P	2017	2022	0,85	1,46	1,46	3,3	3,4	3,64	5,55	3,89	8,49	4,14	4,14
Personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras	A.388	2019	2022	ND	ND	ND	ND	ND	4.324	4.324	13.651	14.803	13.430	13.430
Personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras, en municipios PDET.	A388P	2019	2022	ND	ND	ND	ND	ND	3.033	3.033	1.875	4.230	1.531	1.531

Fuente: SIPO, documento del PNER y reporte del MinMinas, 2021, elaboración propia.

Nota: ND – No Determinado.

El costo estimado para la universalización del servicio en 14 años es de 6,14 billones de pesos para el nivel nacional y 2,38 billones para municipios PDET. La financiación del PNER está estructurada a través de los fondos del sector, tales como: el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER), y el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas (FAZNI), en los cuales se asignó un 10% adicional dentro del orden de elegibilidad para los municipios afectados por el conflicto armado. Principalmente, los proyectos son formulados por los Operadores de Red y los Entes Territoriales, quienes estiman el costo del proyecto y el número de usuarios a beneficiar.

⁷⁰ 31 de marzo de 2021.

⁷¹ Megavatios.

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

Una vez revisado el reporte presupuestal remitido por la entidad y como se observa en la Tabla 15, llama la atención a la Procuraduría lo siguiente: en la vigencia 2017 para los indicadores A.29 y A.29P hay presupuesto y avance en el cumplimiento de la meta, pero el sector no reporta la inversión ejecutada; para el indicador A.388 en las vigencias 2019 y 2020 hay presupuesto y avance en el cumplimiento de la meta, pero el sector no reporta la inversión ejecutada; finalmente, en relación con el indicador A.388P el sector no reporta presupuesto ni inversión en ninguna vigencia, lo que llama la atención a la Procuraduría, puesto que el sector reporta avance en el cumplimiento de las metas entre 2019 y 2021. Frente a este último indicador, el MinMinas en mesa técnica⁷¹ con la Procuraduría argumentó que el avance reportado del indicador A.388P no tiene asociado presupuesto, en consideración a que los proyectos que entraron en operación en 2019 y 2020, mediante los cuales se realizaron las capacitaciones fueron financiados con presupuesto de vigencias anteriores al 2019, y en los cuales no existía un rubro específico para capacitación.

Tabla 15. Presupuesto e inversiones del PNER

Indicador	Código del indicador	Año inicio	Año fin	Presupuesto 2017 (millones de)	Inversión ejecutada 2017	Presupuesto 2018	Inversión ejecutada 2018	Presupuesto 2019 (millones de)	Inversión ejecutada 2019 (millones de)	Presupuesto 2020 (millones de)	Inversión ejecutada 2020 (millones de pesos)	Presupuesto 2021 (millones de pesos)	Recursos apropiados 2021 (millones de pesos)
Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica	A29	2017	2022	\$214.436	ND	\$230.821	\$103.738	\$187.911	\$327.261	\$240.295	\$186.305	\$180.504	\$243.256
Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en municipios PDET	A29P	2017	2022	\$154.011	ND	\$124.371	\$49.537	\$156.861	\$226.080	\$172.491	\$122.982	\$122.003	\$127.143
Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI	A30	2017	2022	\$73.436	\$22.650	\$84.799	\$30.154	\$94.994	\$98.732	\$107.995	\$127.569	\$85.075	\$101.768
Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI, en municipios PDET	A30P	2017	2022	\$21.885	\$1.577	\$40.132	\$25.749	\$80.962	\$60.269	\$82.643	\$71.911	\$62.063	\$67.211
Personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras	A.388	2019	2022	NA	NA	NA	NA	\$106.711	ND	\$321.337	ND	\$205.622	\$205.622
Personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras, en municipios PDET.	A388P	2019	2022	NA	NA	NA	NA	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Fuente: SIIPO, documento del PNER y reporte del MinMinas, 2021, elaboración propia.

Nota: ND – No Determinado.

⁷¹ Mesa técnica realizada el 29 de junio de 2021.

Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR)

El Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR), fue adoptado mediante Resolución interna No. 0003260 del 03 de agosto de 2018 por el MinTransporte. El Plan se orienta al mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura de transporte (donde se incluyen las vías secundarias y terciarias, la red fluvial y el transporte aéreo), que permita el desarrollo e integración regional, priorizando los municipios PDET. El PNVIR sigue los lineamientos definidos en el Conpes 3857 de 2016⁷³; además se alinea con los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz. El detalle de esta alineación puede ser consultado en el Anexo 2.

Las estrategias del PNVIR están orientadas a la identificación y priorización de vías estratégicas y la priorización de corredores para la integración regional, tanto en el nivel nacional, como en municipios PDET. Sin embargo, la proyección de metas y recursos del PNVIR a 2031, solo se realiza para los 170 municipios PDET e incluye la intervención de 13.140 kilómetros, 10 aeródromos y 46 muelles.

Por su parte, el PMI contiene dos indicadores asociados al Plan, uno temático y otro con clasificación PDET, ambos tienen como fecha de inicio el 2019, es decir, ya empezaron su ejecución. Adicionalmente, el Plan contiene seis indicadores para el seguimiento a su implementación, de los cuales uno empezó su ejecución en 2018, cuatro en 2019 y uno en 2020. Según lo consignado en el Plan, estos indicadores adicionales también le dan un alcance mayor a lo planteado en el PMI, en tanto hacen referencia a municipios con corredores identificados con participación de la comunidad y priorizados, municipios priorizados en zonas más afectadas por el conflicto armado con participación de las comunidades, municipios priorizados con vías fluviales intervenidas, entre otros. Mientras que los del PMI solo contemplan el porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidas o en mantenimiento.

En la Tabla 16, se presentan los indicadores, metas y avances del PNVIR. Para construir esta tabla se consultó el documento del Plan, el SIPO y se solicitó al MinTransporte enviar el complemento de la información que no se encontraba disponible en las fuentes anteriores. Se advirtió que las metas consignadas en el Plan coinciden en su totalidad con las reportadas en SIPO, a excepción del indicador PNS.13.6⁷⁴. Frente a los avances reportados, se observa que para el 2019 todos los indicadores tuvieron un

⁷³ Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria.

⁷⁴ Número de municipios con aeródromos propiedad de la Nación, priorizados con Servicios Aéreos Esenciales, intervenidos.

avance significativo frente a las metas propuestas, llama la atención que pese a que los indicadores A.23 y A.23P reportan un cumplimiento del 100% y 113% respectivamente, estos reportan cero en la inversión ejecutada; por su parte, en la vigencia 2020 se observa un bajo cumplimiento de los indicadores A.23 y A.23P, y en cuanto al indicador PNS.13.2, preocupa que para las vigencia 2020 y 2021 no se reporta ningún avance ni presupuesto.

Frente a los avances con corte a 31 de marzo de 2021⁷⁵, de los ocho indicadores, cuatro reportan un avance para el 2021, tres no reportan ningún avance, y uno no aplica, puesto que corresponde a la reglamentación técnica expedida en el 2020. Dentro de los cuatro indicadores que reportan avance para esta vigencia, se encontró lo siguiente: 11 municipios PDET con corredores identificados con participación de la comunidad y priorizados, 102 kilómetros de vías priorizadas construidas o en mantenimiento en municipios PDET, 184 de kilómetros de vías priorizadas construidas o en mantenimiento en municipios priorizados, y 11 municipios priorizados en zonas más afectadas por el conflicto armado con participación de representantes de las comunidades en las mesas técnicas.

Adicionalmente, MinTransporte, en la respuesta remitida a la Procuraduría, reporta que los siguientes indicadores no están incluidos en el SIPO por las siguientes razones:

- Número de municipios con proyectos que implementen mecanismos de participación de la comunidad, ya que el sector considera que, a través del indicador F.464⁷⁶, se da cuenta de los municipios con proyectos que implementan mecanismos de participación de la comunidad.
- Número de municipios con metodología de priorización implementada, ya que, como metodología de priorización de los municipios, se cuenta con el Programa Colombia Rural⁷⁷, el cual se alinea con los criterios del PNVIR, y que para 2019, tuvo como resultado la priorización de 920 municipios.
- Número de municipios PDET con corredores identificados con criterios socio ambientales y priorizados, ya que antes de aprobar cualquier Plan Vial Municipal, el MinTransporte remite al MinAmbiente una solicitud de análisis de los criterios ambientales para la priorización de las vías terciarias, y adicional a esto, el proceso de priorización de municipios PDET se reporta con el indicador PNS.13.1⁷⁸.

⁷⁶ Número de Juntas de Acción Comunal contratadas en los procesos de contratación del proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto.

⁷⁷ Programa del Gobierno Nacional que busca mantener y mejorar la transitabilidad de la red vial terciaria del país.

⁷⁸ Número de municipios PDET con corredores priorizados.

Si bien a través de otros indicadores, programas o actividades se da cuenta de algunas de estas obligaciones, la Procuraduría considera pertinente que el MinTransporte incluya estos indicadores en el SIPO para hacer un reporte integral de la implementación del Plan.

Tabla 16. Indicadores, metas y avances del PNVIR

Indicador	Código del indicador	Año inicio	Año fin	Línea base (2016)	Meta 2018	Avance 2018	Meta 2019	Avance 2019	Meta 2020	Avance 2020	Meta 2021	Avance 2021
Porcentaje de kilómetros de vías prioritizadas construidos o en mantenimiento en municipios prioritizados	A23	2019	2028	ND	NA	NA	100%	100%	100%	9.5%	100%	3.4%
Porcentaje de kilómetros de vías prioritizadas construidos o en mantenimiento en municipios PDET	A23P	2019	2026	ND	NA	NA	100%	113%	100%	33%	100%	8.5%
Número de municipios PDET con corredores identificados con participación de la comunidad y prioritizados	PNS.13.1	2019	2027	ND	NA	NA	14	14	68	61	50	11
Número de municipios con corredores identificados con participación de la comunidad y prioritizados	PNS.13.2	2019	2027	ND	NA	NA	10	11	8	0	50	0
Número de municipios prioritizados en zonas más afectadas por el conflicto armado con participación de representantes de las comunidades en las mesas técnicas	PNS.13.3	2019	2027	ND	NA	NA	15	15	68	61	45	11
Reglamentación técnica expedida	PNS.13.4	2020	2020	ND	NA	NA	NA	NA	1	1	NA	NA
Número de municipios prioritizados con SAE intervenidos	PNS.13.6	ND	ND	ND	NA	NA	1	6	6	12	6	0
Número de municipios prioritizados con vías fluviales intervenidas	PNS.13.7	2018	2027	ND	1	9	6	5	3	4	3	0

Fuente: SIPO, documento del PNVIR y reporte del MinTransporte, 2021, elaboración propia.

Nota: ND – No Determinado; NA – No Aplica.

La inversión total del Plan se estimó en \$10.2 billones⁷⁹ financiados a través del PGN, SGR y el Acto Legislativo 04 parágrafos transitorios ⁷⁸⁰ y ⁸¹. El 68% del presupuesto corresponde a la fuente de regalías por valor de \$6,9 billones. Al respecto, la Procuraduría en su Primer Informe al Congreso recomendó revisar los supuestos para dicha proyección sobre los recursos de regalías, dado que parten de una estimación nacional pero los recursos solo se focalizan en los municipios PDET. Posterior al informe, en mesa técnica⁸² con la Procuraduría el MinTransporte adquirió el compromiso de generar un documento aclaratorio con un presupuesto desagregado para los PDET, para lo cual se trabajaría en conjunto con el DNP. A 31 de marzo de 2021 no se cuenta con los documentos que dan cumplimiento a esta recomendación, por lo que se reitera la importancia de aclarar las cifras.

Una vez revisado el reporte presupuestal remitido por la entidad y como se observa en la Tabla 17, llama la atención a la Procuraduría lo siguiente: en la vigencia 2019 para los indicadores A.23 y A.23P existe un presupuesto estimado y cumplimiento de las metas, sin embargo, en la ejecución reportan cero; para estos mismos indicadores en el 2020 se reporta una inversión cercana al presupuesto, sin embargo, el avance frente a la meta es muy bajo, debido a que estos recursos fueron bloqueados por el MinHacienda y solamente hasta final del 2020 se pudieron contratar las interventorías. Por tal razón, el avance del indicador fue bajo en comparación a la meta propuesta. Asimismo, frente al indicador PNS.13.6 el sector reporta para las vigencias 2019 y 2020 un avance que duplica la meta propuesta, sin embargo, se mantiene el presupuesto, y para el 2019 la apropiación resulta menor. Finalmente, para el indicador PNS.13.7 se reporta avance y presupuesto en la vigencia 2019, pero no hay reporte de inversión ejecutada.

⁷⁹ Precios constantes 2017.

⁸⁰ Durante los veinte años siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, un 7% de los ingresos del SGR se destinarán a una asignación para la Paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

⁸¹ Con el propósito de financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final, el Gobierno Nacional trasladará el 60% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016. El 50% de los recursos objeto del traslado será destinado a la Asignación para la Paz, para ser definidos por el OCAD de que trata el parágrafo 7º transitorio del presente artículo y el 50% restante al Fondo de Desarrollo Regional.

⁸² Mesa técnica realizada el 16 de diciembre de 2019.

Tabla 17. Presupuesto e Inversiones del PNVIR

Indicador	Código del indicador	Año inicio	Año fin	Presupuesto 2018 (millones de pesos)	Inversión Ejecutada 2018 (millones de pesos)	Presupuesto 2019 (millones de pesos)	Inversión Ejecutada 2019 (millones de pesos)	Presupuesto 2020 (millones de pesos)	Inversión Ejecutada 2020 (millones de pesos)	Presupuesto 2021 (millones de pesos)	Recursos apropiados 2021 (millones de pesos)
Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento en municipios priorizados	A23	2019	2028	NA	NA	\$75.594	\$0	\$200.927	\$117.973	\$650.000	\$650.000
Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento en municipios PDET	A23P	2019	2026	NA	NA	\$9.730	\$0	\$30.000	\$24.184	\$51.470	\$51.470
Número de municipios PDET con corredores identificados con participación de la comunidad y priorizados	PNS.13.1	2019	2027	NA	NA	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Número de municipios con corredores identificados con participación de la comunidad y priorizados	PNS.13.2	2019	2027	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Número de municipios priorizados en zonas más afectadas por el conflicto armado con participación de representantes de las comunidades en las mesas técnicas	PNS.13.3	2019	2027	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Reglamentación técnica expedida	PNS.13.4	2020	2020	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Número de municipios priorizados con SAE intervenidos	PNS.13.6	ND	ND	NA	NA	\$3.665	\$2.447	\$4.998	\$4.998	\$10.000	\$10.000
Número de municipios priorizados con vías fluviales intervenidas	PNS.13.7	2018	2027	ND	ND	\$5.119	ND	\$4.120	\$1.393	\$1.700	\$1.730

Fuente: Documento del PNVIR y reporte del MinTransporte.

Nota: ND – No Determinado; NA – No Aplica.

Cifras en precios constantes de 2019.

Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR)

El Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR), adoptado mediante Resolución interna No. 1722 del 12 de julio de 2019 por el MinTic, se propone contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos en las zonas rurales, mediante el despliegue de la infraestructura necesaria para garantizar el acceso a Internet en cabeceras municipales, y la oferta de condiciones de uso del servicio de conectividad provista mediante soluciones de acceso público en centros poblados de más de 100 habitantes de municipios priorizados (PDET). En cuanto a la alineación de los objetivos del PNCR con los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz, se encuentra que todos están recogidos en las estrategias que contiene el documento del Plan, el detalle de esta alineación puede ser consultado en el Anexo 2.

De acuerdo con el diagnóstico⁸³ presentado en el PNCR, para 2017 la cobertura de internet fijo en hogares alcanzaba el 37,5% en el país (45,7% en cabeceras municipales y 6,2% en área rural). Las principales razones por la que los hogares carecen del servicio de internet son: i) su elevado costo (49,7% para el total nacional), ii) el hecho de no considerarlo necesario (30,2%), iii) no contar con un dispositivo para conectarse (6,6%), iv) no saber cómo usarlo (5,3%), y v) no tener cobertura de internet en la zona (4,5%). Por su parte, las diferencias al interior del país, en materia de cobertura de internet, reflejan las condiciones diferenciales de los costos para el despliegue de infraestructura, y la incidencia de variables tales como la densidad demográfica, y la capacidad adquisitiva de la población, en la cobertura del servicio. Bogotá cuenta con la tasa más alta de cobertura de internet fijo (22,4%), seguido por Risaralda (17,1%), Antioquia (16,9%), los departamentos con coberturas más bajas corresponden a Vaupés (0,1%) y Amazonas (0,7%).

Por su parte, el PMI contiene cuatro indicadores asociados al Plan, dos temáticos y dos con clasificación PDET, los cuales tienen como fecha de inicio el 2017, es decir, ya empezaron su ejecución. En la Tabla 18, se presentan los indicadores, metas y avances. Para construir esta tabla se consultó el documento del Plan, el SIIPO y se solicitó al MinTic enviar el complemento de la información que no se encontraba disponible en las fuentes anteriores. Se advirtió que las metas consignadas en el Plan coinciden en su totalidad con las reportadas en SIIPO. Frente a los avances reportados, se observa que

⁸³ Resultados Encuesta DANE 2018.

⁸⁴ 92 municipios PDET con soluciones de acceso comunitario a internet y 1.108 municipios conectados a redes de transporte de internet de alta velocidad.

para todas las vigencias hay un cumplimiento satisfactorio de las metas propuestas,⁸⁴ a excepción de 2019 y 2020 en los indicadores A.33 y A.33P donde el avance es de 27,59% y 50%, respectivamente. De acuerdo con el SIIPO, esta disminución obedece a que durante el 2019 se llevó a cabo la desconexión de los Kioscos Vive Digital por finalización de los contratos de operación, motivo por el cual descendió la conectividad, teniendo un promedio de conectividad anual del 27,59%.

Frente a los avances con corte a 31 de marzo, de los cuatro indicadores, dos reportan un avance del 50% (A.33 y A.33P), uno del 98,75% (A.32), y el otro, reporta un cumplimiento del 100% para el primer trimestre del 2021 (A.32P). Dentro de los avances reportados para esta vigencia, se encontró lo siguiente: 98,75% de las cabeceras municipales conectadas a internet de alta velocidad, 100% de las cabeceras municipales de los municipios PDET (170) conectadas a internet de alta velocidad, 50% de los centros poblados rurales con más de 100 habitantes en municipios priorizados y municipios PDET con acceso comunitario a internet.

Tabla 18. Indicadores, metas y avances del PNCR

Indicador	Código del indicador	Año inicio	Año fin	Línea base	Meta 2017	Avance	Meta 2018	Avance 2018	Meta 2019	Avance 2019	Meta 2020	Avance 2020	Meta 2021	Avance 2021
Porcentaje de cabeceras municipales conectadas a Internet de alta velocidad	A32	2017	2022	96%	96%	97,86%	96%	98,66%	96%	98,66%	96%	98,75%	96%	98,75%
Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a Internet de alta velocidad	A32P	2017	2022	97%	100%	98,82%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes, ubicados en territorios definidos en el respectivo plan, con acceso comunitario a Internet	A33	2017	2022	63%	70%	69,64%	50%	70%	50%	27,59%	100%	50%	100%	50%
Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en municipios PDET con acceso comunitario a Internet	A33P	2017	2022	63%	70%	69,64%	50%	70%	50%	27,59%	100%	50%	100%	50%

Fuente: SIIPO, documento del PNCR y reporte del MinTic, 2021, elaboración propia.

La inversión total del Plan se enmarca en la estrategia de redes de acceso a internet del 100% de las cabeceras municipales, la cual se materializa mediante la culminación de dos proyectos: i) Proyecto Nacional de Fibra Óptica que se ha puesto en funcionamiento en 786 cabeceras, quedando pendientes La Primavera y Santa Rosalía en el departamento de Vichada, y que de acuerdo con la respuesta del Ministerio estarían listas en diciembre de 2021. A 2018 la inversión del proyecto de fibra óptica se encontraba ejecutada y la sostenibilidad de la infraestructura se financia por parte de los ejecutores y continuará operando hasta 2032 y; ii) el Proyecto de Conectividad de Alta Velocidad que en 2018 alcanzaba 35 cabeceras municipales, quedando pendientes de instalación 12, está soportado con vigencias futuras de 2019 a 2023 por un valor de \$61,8 mil millones⁸⁵. Estos proyectos se encontraban financiados por el Fondo TIC mediante la modalidad de contrato de aporte, con cargo a recursos propios de contribuciones del sector. De igual forma, es importante destacar los municipios que tienen conexión por operadores comerciales que corresponde a 287.

Por otra parte, las soluciones de acceso a internet en las zonas rurales se traducen en la disponibilidad de centros de acceso comunitario (Kioscos Vive Digital), programa que previamente el Ministerio venía ejecutando en 6.879 centros poblados y que finalizó en 2019. Para efectos del Plan, se contempla la estructuración de un proyecto nacional de acceso universal, financiado con los recursos del Fondo TIC que aborde la prestación del servicio de conectividad satelital en 10.000 sedes educativas oficiales ubicadas en sitios con alta dificultad de acceso, por un periodo de 15 años. Específicamente, se priorizaron 639 centros poblados de los municipios PDET. De acuerdo con la estimación en 2019, el costo del proyecto era de \$3,5 billones.

Una vez revisado el reporte presupuestal remitido por la entidad y como se observa en la Tabla 19, llama la atención a la Procuraduría lo siguiente: para los indicadores A.32 y A.32P hay un cumplimiento del 100% de las metas propuestas en todas las vigencias; sin embargo, al revisar la ejecución presupuestal el reporte es cero en todos los años. Por otra parte, la Procuraduría reconoce el esfuerzo realizado por el MinTic en el cumplimiento de los indicadores, y considera que si se mantiene este comportamiento se logrará cumplir la meta al finalizar el 2022.

⁸⁵ Conpes 3769 de 2013. Declaratoria de importancia estratégica de los proyectos “Ampliación programa de telecomunicaciones sociales” e “Implementación de 800 tecnocentros a nivel nacional”.

Tabla 19. Presupuesto e Inversiones del PNCR

Indicador	Código del indicador	Año inicio	Año fin	Presupuesto 2017 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2017 (millones de pesos)	Presupuesto 2018 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2018 (millones de pesos)	Presupuesto 2019 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2019 (millones de pesos)	Presupuesto 2020 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2020 (millones de pesos)	Presupuesto 2021 (millones de pesos)	Recursos apropiados 2021 (millones de pesos)
Porcentaje de cabeceras municipales conectadas a Internet de alta velocidad	A32	2017	2022	\$11.822	\$6.288	\$13.582	\$0	\$16.718	\$0	\$9.432	\$0	\$12.754	\$0
Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a Internet de alta velocidad	A32P	2017	2022	\$2.767	\$2.515	\$3.178	\$0	\$3.912	\$0	\$2.207	\$0	\$2.985	\$0
Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes, ubicados en territorios definidos en el respectivo plan, con acceso comunitario a Internet	A33	2017	2022	\$12.448	\$12.448	\$17.960	\$17.960	\$8.985	\$8.985	\$9.439	\$8.982	\$15.627	\$15.627
Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en municipios PDET con acceso comunitario a Internet	A33P	2017	2022	\$12.448	\$12.448	\$17.960	\$17.960	\$8.985	\$8.985	\$9.439	\$8.982	\$15.627	\$15.627

Fuente: SIIPO, documento del PNCR y reporte del MinTic, 2021, elaboración propia.

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

El Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNRDECFC), se adoptó mediante Resolución No. 000091 del 24 de abril de 2020 por el MinAgricultura. Este Plan se formuló conforme a los lineamientos del documento Conpes 3926 de 2018 “Política de Adecuación de Tierras 2018-2038” el cual establece un marco estratégico para orientar el desarrollo de la adecuación de tierras como instrumento de la productividad y competitividad agropecuaria. El Plan se ocupa de soluciones de riego intra-predial y de la construcción y rehabilitación de distritos de pequeña escala dirigidas a la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (ECFC), y es complementario al contenido del Plan Nacional de Riego y Drenaje 2019-2038 en el que se contemplan los proyectos de mediana y gran escala. En cuanto a la alineación de los objetivos del PNRD con los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz, se encuentra que todos están recogidos en las estrategias que contiene el documento del Plan, el detalle puede ser consultado en el Anexo 2.

En el país, de acuerdo con lo señalado en el Plan, la cobertura de riego solo representa el 6% de 18,4 millones de hectáreas potenciales para la infraestructura de adecuación de tierras. La UPRA realizó el diagnóstico para la focalización del territorio en el Plan, donde se realizó un cruce entre áreas potenciales para adecuación de tierras con fines de irrigación, Frontera Agrícola Nacional y área que probablemente presenta Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC), dando como resultado 4.152.538 ha con potencial para implementar soluciones de riego en zonas de posible presencia de agricultura familiar, de las cuales 1.212.008 se encuentran en municipios PDET. El Plan tiene como metas 4.959 hectáreas con distritos de adecuación de tierras rehabilitados, complementados y modernizados a 2031; 81.630 ha a 2031 con sistemas de riego, drenaje o protección contra inundaciones individuales construidos; y 50% de zonas PDET con necesidades de riego y drenaje atendidas del total de identificadas. Al realizar la comparación del potencial identificado por la UPRA, las metas del Plan se ven bajas, al respecto el MinAgricultura aclaró que tener potencial no es lo mismo que tener una necesidad y esta necesidad se identifica por la demanda de proyectos por parte de los agricultores.

Por su parte, el PMI contiene dos indicadores asociados al Plan, uno temático y otro con clasificación PDET, ambos tienen como fecha inicio el 2021, es decir, ya empezaron su ejecución. Adicionalmente, el Plan contiene nueve indicadores para el seguimiento

a su implementación, de los cuales seis empezaron su ejecución en 2021, uno empieza en 2023, uno en 2025 y uno en 2026. Según lo consignado en el Plan, estos indicadores adicionales también le dan un alcance mayor a lo planteado en el PMI, en tanto hacen referencia a construcción y rehabilitación de distritos, así como soluciones de riego intrapredial por diferentes fuentes de financiamiento, mientras que los del PMI solo contemplan las iniciativas cofinanciadas mediante Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR).

En la Tabla 20, se presentan los indicadores, metas y avances. Para construir esta tabla se consultó el documento del Plan, el SIPO y se solicitó a la ADR enviar el complemento de la información que no se encontraba disponible en las fuentes anteriores. Se advirtió que las metas consignadas en el Plan coinciden en su totalidad con las reportadas en SIPO y que todos los indicadores que iniciaban en 2021 tienen metas. Frente a los avances con corte a 31 de marzo no había reportes en SIPO, tampoco en la respuesta del sector. En esta última, la ADR explicó que los avances cuantitativos se registrarán una vez finalizadas las intervenciones; no obstante, se presentaron algunas acciones desarrolladas en el primer trimestre de 2021, entre las que resaltan dos PIDAR⁸⁶ de soluciones de riego intrapredial en ejecución y tres en estructuración, 39 estudios de preinversión en elaboración para determinar la viabilidad de construcción de distritos de riego de pequeña escala, tres distritos de riego de pequeña escala de propiedad estatal que cumplen con requisitos técnicos, jurídicos y ambientales, priorizados para rehabilitación, en los cuales se tiene previsto iniciar las obras en junio de 2021; finalmente, se adelanta el alistamiento para capacitar a 100 asociaciones de usuarios de distritos de riego.

Adicionalmente, el sector en el reporte cualitativo del SIPO para los indicadores del PMI, indica que las metas se establecen con base en la demanda de proyectos que incluyen infraestructura para la adecuación de tierras la cual no ha sido significativa, pues desde la creación de la Agencia de Desarrollo Rural solo se han cofinanciado tres proyectos. Igualmente, en reunión de la Procuraduría con la ADR se expuso que, en el 2020, de 1.571 perfiles de PIDAR que se evaluaron como viables, solo 19 contemplan un componente de adecuación de tierras. Sobre esta dificultad, la ADR manifestó en reunión a la Procuraduría que se están tomando acciones para hacer una amplia difusión del PNRD y así aumentar la demanda de proyectos.

⁸⁶ Los PIDAR se definen como iniciativas productivas que contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado en el sector rural, enfocadas a incentivar la generación de ingresos o excedentes de producción, para contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.

Tabla 20. Indicadores, metas y avances del PNRD

Indicador	Código del indicador	Año inicio	Año fin	Línea base (2016)	Meta 2021	Avance a 30 de marzo de 2021
Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, para territorios y población definidos en el respectivo plan	A.25	2021	2031	ND	50%	0%
Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, en municipios PDET	A.25P	2021	2026	ND	50%	0%
Área con proyectos de adecuación intra-predial finalizados fuera de distritos en municipios PDET (HHa)	PNS.1.1	2021	2026	ND	540	0
Área con proyectos de adecuación intra-predial finalizados fuera de distritos en municipios NO PDET (Ha)	PNS.1.2	2021	2031	ND	1261	0
Número de proyectos tipo de sistemas individuales de riego estructurados	PNS.1.3	2021	2022	ND	2	0
Área con estudios de Preinversión (identificación, prefactibilidad, factibilidad y diseños detallados) (Ha)	PNS.1.4	2023	2031	ND	NA	NA
Área con nuevos distritos de pequeña escala construidos en municipios PDET (incluye adecuación intrapredial) (Ha)	PNS.1.5	2025	2026	ND	NA	NA
Área con nuevos distritos de pequeña escala construidos en municipios NO PDET (incluye adecuación intrapredial) (Ha)	PNS.1.6	2026	2031	ND	NA	NA
Área con distritos de riego de pequeña escala de propiedad estatal rehabilitados en municipios PDET (Ha)	PNS.1.7	2021	2026	ND	173	0
Área con distritos de riego de pequeña escala con rehabilitación iniciada en municipios NO PDET (Ha)	PNS.1.8	2021	2031	ND	303	0%
Número de asociaciones de usuarios de distritos de riego capacitadas	PNS.1.9	2021	2031	ND	100	0%

Fuente: SIIPO, documento del PNCR y reporte del MinTic, 2021, elaboración propia.

El presupuesto estimado para la implementación del PNRD es de \$1,57 billones a precios constantes de 2019, los proyectos de sistemas individuales de riego serán principalmente financiados a través de los recursos del PGN, dispuestos vía PIDAR y recursos del SGR, lo que representa el 85% del presupuesto estimado. También se contemplan inversiones en distritos de riego a través del PIDAR y Fondo de Adecuación de Tierras- FONAT. A la ADR le corresponde financiar 391 mil millones en 10 años. La Tabla 21 contiene el presupuesto estimado por vigencia, tal como se consignó en el documento del Plan, y las inversiones reportadas por el sector. Es importante mencionar que en el documento del Plan se establece que dentro del presupuesto indicativo no se tiene en cuenta el valor de los indicadores PMI ya que esto podría implicar hacer doble contabilidad, teniendo en cuenta que hacen referencia al valor de los PIDAR financiados o cofinanciados por la ADR y los otros indicadores ya contemplan esta fuente de financiación.

Para el 2021 se tenía un presupuesto estimado de \$32,3 mil millones, de los cuales a la fecha de corte de este informe se habían apropiado \$5,2 mil millones. Los indicadores sobre proyectos de adecuación intrapredial tienen la mayor parte de los recursos presupuestados y no tienen recursos apropiados, las fuentes contempladas en el Plan son recursos de la ADR, Contrapartida asociaciones y SGR. Al respecto la ADR manifestó en mesa técnica con la Procuraduría, llevada a cabo el 14 de mayo de 2021, que se está analizando la posibilidad a futuro de estructurar proyectos para ser presentados a los OCAD y gestionar recursos del SGR; según la entidad, actualmente no se han adelantado gestiones en este sentido por limitaciones en su capacidad.

Igualmente, el Plan estipula la necesidad de gestionar fuentes complementarias de cooperación internacional y recursos propios de las entidades territoriales, para lo cual se propuso adelantar una coordinación interinstitucional para definir una estrategia en octubre de 2020. Al respecto la ADR informó a la Procuraduría que como resultado de esta estrategia se estableció un convenio de cooperación internacional con la Unión Europea con el que se asignó a la ADR \$22,5 mil millones para el 2021, de los cuales \$7,5 mil millones se incorporaron al proyecto de inversión “Apoyo a la formulación e implementación de distritos de adecuación de tierras y a la prestación del servicio público de adecuación de tierras a nivel nacional”. La mayor parte de estos recursos, \$4,6 mil millones, se destinarán a la rehabilitación del distrito de riego de Bellavista – El Puente, de propiedad estatal y ubicado en el municipio de Algeciras (Huila) el cual hace

parte de la subregión PDET de Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño. Los \$4,6 mil millones representan un 14,5% de lo presupuestado para la vigencia 2021 en el Plan y se registran en el indicador PNS.1.7, lo que explica que los recursos apropiados fueran muy superiores a los presupuestados, como se puede ver en la Tabla 21.

Tabla 21. Presupuesto e inversiones del PNRD

Indicador	Código del indicador	Año inicio	Año fin	Línea base (2016)	Meta 2021
Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, para territorios y población definidos en el respectivo plan	A.25	2021	2031	NA	NA
Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, en municipios PDET	A.25P	2021	2026	NA	NA
Área con proyectos de adecuación intrapredial finalizados fuera de distritos en municipios PDET (Ha)	PNS.1.1	2021	2026	\$ 8.935	\$ -
Área con proyectos de adecuación intra-predial finalizados fuera de distritos en municipios NO PDET (Ha)	PNS.1.2	2021	2031	\$20.849	\$ -
Número de proyectos tipo de sistemas individuales de riego estructurados	PNS.1.3	2021	2022	\$ 400	\$ -
Área con estudios de pPreinversión (identificación, prefactibilidad, factibilidad y diseños detallados) (Ha)	PNS.1.4	2023	2031	NA	NA
Área con nuevos distritos de pequeña escala construidos en municipios PDET (Incluye adecuación intrapredial) (Ha)	PNS.1.5	2025	2026	NA	NA
Área con nuevos distritos de pequeña escala construidos en municipios NO PDET (Incluye adecuación intrapredial) (Ha)	PNS.1.6	2026	2031	NA	NA
Área con distritos de riego de pequeña escala de propiedad estatal rehabilitados en municipios PDET (Ha)	PNS.1.7	2021	2026	\$ 578	\$ 4.686
Área con distritos de riego de pequeña escala con rehabilitación iniciada en municipios No PDET (Ha)	PNS.1.8	2021	2031	\$ 1.011	\$ 530
Número de asociaciones de usuarios de distritos de riego capacitadas	PNS.1.9	2021	2031	\$ 592	\$ 63

Fuente: documento del PNRD y reporte de la ADR, 2021, elaboración propia.

Nota: NA – No Aplica. Cifras en precios constantes de 2019.

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

El Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES), fue adoptado mediante Resolución interna No. 2950 del 29 de diciembre de 2020 por el MinTrabajo. El Plan define estrategias que buscan estimular diferentes formas asociativas de trabajo de, o entre, pequeños y medianos productores, basadas en la cooperación, que promueva la autonomía económica y la capacidad organizativa, y que fortalezca la capacidad de acceder a bienes y servicios, la comercialización de sus productos y en general a mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción. Además, se alinea con los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz, el detalle de esta alineación puede ser consultado en el Anexo 2.

Las estrategias del PLANFES están orientadas a dinamizar y movilizar las capacidades de organización de la comunidad, establecer organizaciones solidarias auto gestionadas y auto sostenibles articuladas al desarrollo territorial, y generar disposiciones que permitan el fomento de la economía solidaria y cooperativa en planes, programas y proyectos. El alcance de este Plan comprende la generación de sinergias públicas, privadas y solidarias para la implementación de las políticas públicas del Gobierno Nacional; además de estar enmarcado dentro de los diferentes planes de desarrollo local y territorial, así como en los presupuestos de las entidades gubernamentales donde se reconozca el sector solidario.

Por su parte, el PMI contiene ocho indicadores asociados al Plan, tres temáticos, tres con clasificación PDET, y dos con enfoque de género, los cuales tienen como fecha de inicio el 2017, es decir, ya empezaron su ejecución. Adicionalmente, el Plan contiene un indicador para el seguimiento a su implementación, el cual también inicio su ejecución en 2017. Según lo consignado en el Plan, este indicador complementa de manera positiva lo planteado en el PMI, en tanto hace referencia a las acciones interinstitucionales implementadas para el fomento de organizaciones solidarias.

En la Tabla 22, se presentan los indicadores, metas y avances del PLANFES. Para construir esta tabla se consultó el documento del Plan, el SIIPO y se solicitó al MinTrabajo enviar el complemento de la información que no se encontraba disponible en las fuentes anteriores. Se advirtió que las metas consignadas en el Plan coinciden en su totalidad con las reportadas en SIIPO, pese a esto, se encontró que para la vigencia 2021 en los

indicadores A.74, A.74P, A.419P y PNS.6.1 los avances reportados por el sector no coinciden con lo consignado en el SIIPO.

Frente a los avances reportados, se observa que en la mayoría de las vigencias éstos corresponden al 100% de las metas, llama la atención a la Procuraduría que, para los indicadores A.73, A.73P y A.G.14 para las vigencias 2018 y 2019 no hay reporte en metas, avances ni en presupuesto. Por otro lado, se destaca el cumplimiento del indicador relacionado con el porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas, el cual tiene un cumplimiento de la meta en todas las vigencias, y para los años 2020 y 2021 supera las metas establecidas.

Frente a los avances con corte a 31 de marzo de 2021, los nueve indicadores reportan avance para el 2021, dentro de estos avances se encontró lo siguiente: 54 organizaciones solidarias creadas, apoyadas y financiadas, de las cuales, 15 están en municipios PDET; 150 municipios con estrategia de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada; y el 20% de organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas, financiadas y fortalecidas en capacidades.

Tabla 22. Indicadores, metas y avances del PLANFES

Indicador	Código del indicador	Año inicio	Año fin	Línea base (2016)	Meta 2017	Avance 2017	Meta 2018	Avance 2018	Meta 2019	Avance 2019	Meta 2020	Avance 2020	Meta 2021	Avance 2021
Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas	A.73	2017	2026	ND	11	11	ND	ND	ND	ND	14	11	7	39
Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas en municipios PDET	A.73P	2017	2026	ND	5	5	ND	ND	ND	ND	3	2	2	15
Organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas	A.74	2017	2026	ND	47	47	5	5	23	23	153	178	153	283
Organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas en municipios PDET	A.74P	2017	2026	ND	10	10	16	16	ND	ND	70	94	70	132
Municipios con estrategia de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada	A.419	2017	2026	ND	4	4	4	4	3	3	95	100	140	150
Municipios con estrategia de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada en municipios PDET	A.419P	2017	2026	ND	1	1	1	1	ND	ND	31	35	42	47
Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas apoyadas y financiadas	A.G.14	2017	2026	ND	18%	18%	ND	ND	ND	ND	14%	72,7%	14%	20%
Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas	A.G.15	2017	2026	ND	11%	11%	14%	14%	14%	14%	14%	21,3%	14%	20%
Acciones interinstitucionales implementadas para el fomento de organizaciones solidarias ¹⁰⁰	PNS.6.1	2020	2029	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	100%	100%	100%	50%

Fuente: Documento del PLANFES y reporte del MinTrabajo, elaboración propia.

Nota: ND – No Determinado.

⁸⁷ La unidad de medida de este indicador es porcentaje, su fórmula de cálculo corresponde a: (Número de acciones interinstitucionales implementadas para el fomento de organizaciones solidarias en la vigencia / Número de acciones interinstitucionales planeadas en la vigencia) * 100.

El presupuesto calculado para el Plan solo cubre lo respectivo a la promoción, la creación, el fortalecimiento y desarrollo en lo asociativo y solidario, la integración y la protección adelantados a través de caracterización y diagnósticos, formación, asistencia técnica, asesoría y consultoría, extensionismo, acompañamiento, seguimiento, investigación y estímulo de organizaciones solidarias. El presupuesto no incluye el fortalecimiento productivo, comercial, y su correspondiente financiación, ya que estos aspectos se encuentran en los planes de asistencia técnica, comercialización y apoyo para la generación de ingresos, respectivamente.

Para la financiación del PLANFES, el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales cuentan con los recursos del PGN, del SGP y del SGR. El presupuesto del Plan está calculado con base en las actividades adelantadas por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) en el marco de la ejecución de los proyectos de inversión a precios del 2016; con respecto a lo anterior, la UAEOS recibió como cuota de inversión del PGN 2019 \$11 mil millones de pesos que deflactados a 2016 corresponden a \$9,7 mil millones de pesos.

Una vez revisado el reporte presupuestal remitido por el MinTrabajo y como se observa en la Tabla 23, llama la atención a la Procuraduría que, para las vigencias 2018 y 2019 los indicadores A.73, A.73P y A.G.14 reportan como no determinado el presupuesto, por lo que no es claro si en esas vigencias no se implementaron dichos indicadores o no había un rubro específico para tal fin.

Tabla 23. Presupuesto e inversiones del PLANFES

Indicador	Código del indicador	Año inicio	Año fin	Presupuest o 2017 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2017 (millones de pesos)	Presupuest o 2018 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2018 (millones de pesos)	Presupuest o 2019 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2019 (millones de pesos)	Presupuest o 2020 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2020 (millones de pesos)	Presupuest o 2021 (millones de pesos)	Recursos apropiados 2021 (millones de pesos)
Organizaciones solidarias creadas, apoyadas y financiadas	A.73	2017	2026	\$391.632	\$391.632	ND	ND	ND	ND	\$464.936	\$464.936	\$1.655	\$1.655
Organizaciones solidarias creadas, apoyadas y financiadas en municipios PDET	A.73P	2017	2026	\$178.014	\$163.262	ND	ND	ND	ND	\$52.823	\$52.823	\$636.010	\$636.010
Organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas	A.74	2017	2026	\$1.673	\$1.673	\$1.632	\$1.632	\$1.073	\$1.073	\$6.653	\$6.653	\$12.010	\$12.010
Organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas en municipios PDET	A.74P	2017	2026	\$356.029	\$326.524	\$544.000	\$544.000	ND	ND	\$2.977	\$2.977	\$4.442	\$4.442
Municipios con estrategia de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada	A.419	2017	2026	\$2.064	\$2.064	\$1.632	\$1.632	\$1.073	\$1.073	\$7.118	\$7.118	\$13.665	\$13.665
Municipios con estrategia de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada en municipios PDET	A.419P	2017	2026	\$534.044	\$534.044	\$544.000	\$544.000	ND	ND	\$3.029	\$3.029	\$5.079	\$5.079
Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas apoyadas y financiadas	A.G.14	2017	2026	\$71.205	\$71.205	ND	ND	ND	ND	\$330.761	\$330.761	\$339.525	\$339.525
Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas	A.G.15	2017	2026	\$178.014	\$178.014	\$288.567	\$288.567	\$168.585	\$168.585	\$1.448	\$1.448	\$2.419	\$2.419
Acciones interinstitucionales implementadas para el fomento de organizaciones solidarias	PNS.6.1	2020	2029	NA	NA								

Fuente: Documento del PLANFES y reporte del MinTrabajo, 2021, elaboración propia.

Nota: ND - No Determinado; NA - No Aplica.

Cifras en precios constantes de 2019.

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

El Plan Nacional para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNGI-ECFC), fue adoptado por el MinAgricultura mediante Resolución 209 de septiembre 1 de 2020. El PNGI-ECFC tiene como objetivo aumentar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria a partir del fortalecimiento del emprendimiento, la asociatividad, el financiamiento y la gestión del riesgo como mecanismo de inclusión productiva en la ruralidad. El Plan contiene 14 indicadores, de los cuales 13 son del PMI y uno fue concertado en el marco del PNGI-ECFC. De los 13 indicadores del PMI, dos son de género, cinco tienen focalización PDET y seis son temáticos. Además, se alinea con los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz, el detalle de esta alineación puede ser consultado en el Anexo 2.

Según se indica en el documento del Plan, citando al Banco Interamericano de Desarrollo, una de las limitantes para el desarrollo socioeconómico rural es la restringida capacidad de las poblaciones de bajos ingresos y de pequeños negocios de beneficiarse de oportunidades económicas, ya sea emprendiendo nuevas actividades o diversificando sus fuentes de ingreso. De igual forma, y con base en la MTC, el Plan indica que el 90% de la población rural es pobre o vulnerable, por lo que el objetivo de la política social para la zona rural debe ir más allá de la superación de pobreza e inclusión social, y debe estar ligada a una política económica para la generación de ingresos que permita simultáneamente la inclusión productiva de esta población (MinAgricultura, 2020).

Aunque el PNGI-ECFC fue aprobado hasta el tercer trimestre de 2020, vale la pena mencionar que, de los 13 indicadores del PMI, siete iniciaron en 2017 y contaban con fichas técnicas y avances de gestión en el SIIPO para la fecha de corte de este informe⁸⁸; en cambio, los dos indicadores que debían empezar en 2018, aún no cuentan con fichas ni registros de gestión. También es relevante mencionar que los cuatro indicadores del PMI que debían iniciar en 2020, tenían ficha técnica en marzo 31 de 2021, aunque dos no cuentan con ningún reporte.

En la Tabla 24 se presentan los indicadores, metas y avances. Para construir esta tabla se consultó el documento del Plan, el SIIPO y se solicitó al MinAgricultura enviar el

⁸⁸ 31 de marzo de 2021.

complemento de la información que no se encontraba disponible en las fuentes anteriores.

Con respecto a los compromisos bajo responsabilidad de Finagro, la Procuraduría encontró un reporte periódico y consistente en SIIPO en los indicadores que iniciaban en 2017: “Productores rurales con cartera vencida que cuenta con acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera” y el mismo indicador para municipios PDET (A.87 y A.87P). Para la vigencia 2020, se presentó un avance de 8.212 productores, frente a una meta anual de 3.300 en el indicador A.87, y un reporte de 1.100 productores con acompañamiento en mecanismos de normalización en municipios PDET, frente a una meta de 1.682 en el indicador A.87P. Frente a este aumento, Finagro informó que estaba relacionado con compras de cartera en el marco de la pandemia del COVID-19, debido a las dificultades de pago por parte de los deudores. En materia de inversiones, la entidad indicó que no es posible cuantificar el presupuesto para estos indicadores, dado que las actividades desarrolladas son parte de los costos de funcionamiento de la misma.

Por su parte, el indicador de “Porcentaje de mujeres que obtuvieron crédito blando” (A.G.18) bajo responsabilidad de la misma entidad y con inicio en 2017, se encontró un avance de 35,21% (frente a una meta de 30% en el 2020), lo que, en términos absolutos, equivale a 174.514 mujeres que tuvieron acceso a crédito blando o crédito en condiciones Finagro, del total de 495.634 personas naturales que accedieron a este tipo de crédito. En el documento de rendición de cuentas de Finagro (2020), se informa que se brindó educación financiera a 3.053 personas a nivel nacional, de las cuales el 52,8% fueron mujeres (1.613). Además, se realizaron 459 reuniones de socialización a organizaciones y/o grupos de hombres y mujeres en las regiones de las líneas blandas (garantizando la asistencia de mujeres), resaltando las condiciones preferenciales para las mujeres. Cabe mencionar que Finagro indicó a la Procuraduría que no cuenta con un presupuesto específico para la colocación de crédito, y que los recursos para esta actividad se obtienen de las captaciones que realiza la entidad a través de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA).

Frente a los indicadores a cargo de MinAgricultura, con fecha de inicio 2017, denominados “Líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones Finagro para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando” y su correspondiente desagregación para municipios PDET (A.85 y A.85P); la entidad reportó como resultado de 2020, la expedición de la Resolución No 18 de 2019, por la cual se establece el Plan Anual de Incentivos de Capitalización Rural (ICR) y Líneas Especiales de Crédito (LEC) para el 2020 y otras disposiciones. MinAgricultura también registró el otorgamiento de 60.722

créditos por un monto de \$593,4 mil millones durante ese año, con un valor de subsidio de \$73,4 mil millones a pequeños productores; así como la entrega de 8.103 créditos por monto de \$78,1 mil millones con un valor de subsidio de \$10,5 mil millones a pequeños productores en 162 municipios PDET.

A marzo de 2021 para estos dos indicadores (A.85 y A.85P), en SIIPO se reportó la expedición de la Resolución No 5 de 2021 por la cual se establece el Plan Anual de ICR y LEC para el 2021 y otras disposiciones. De igual forma, se informó que, durante el primer trimestre del año en curso, se otorgaron 2.445 créditos por un monto de \$29,4 mil millones, con un valor de subsidio de \$3,2 mil millones a pequeños productores; y 415 créditos por monto de \$9 mil millones con un valor de subsidio de \$908 millones a pequeños productores en 123 municipios PDET.

Con respecto al indicador denominado “Líneas de crédito blandas y subsidiadas para mujeres en condiciones Finagro para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando” (A.G.17), MinAgricultura indicó que los artículos 15 y 18 de la Resolución No 18 de 2019, establecen que, en las LEC, los sectores estratégicos otorgarán un subsidio adicional a la tasa para las mujeres rurales, así como para la compra de tierras. Según se registra en SIIPO, durante la vigencia 2020 se otorgaron 19.612 créditos a pequeñas productoras mujeres por monto de \$185,2 mil millones, con un valor de subsidio de \$24,1 mil millones.

Tabla 24. Indicadores, metas y avances del PNGI-ECFC

Indicador	Código del indicador	Año inicio	Año fin	Línea base (2016)	Meta 2017	Avance 2017	Meta 2018	Avance 2018	Meta 2019	Avance 2019	Meta 2020	Avance 2020	Meta 2021	Avance 2021
Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados	A.83	2018	2028	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando	A.85	2017	2031	1	1	1	1	1	1	1	1	1	ND	ND
Porcentaje de hectáreas con seguro de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria	A.455	2020	2031	7%	NA	NA	NA	NA	NA	NA	7,0%	7,0%	7,0%	12,8%
Documento con mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, elaborado	A.86	2017	2019	ND	1	ND	1	1	ND	ND	NA	NA	NA	NA
Productores rurales con cartera vencida que cuenta con acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera	A.87	2017	2031	ND	ND	ND	2.092	2.092	3.000	4.740	3.300	3.300	3.630	4.480
Estrategia de promoción de mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, implementada	A.420	2020	2031	ND	NA	NA	NA	NA	NA	NA	ND	ND	ND	ND
Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras en municipios PDET con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados	A.83P	2018	2028	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando en municipios PDET	A.85P	2017	2026	1	1	1	1	1	1	1	1	1	ND	ND
Porcentaje de hectáreas con seguro de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en municipios PDET	A.455P	2020	2026	2,30%	NA	NA	NA	NA	NA	NA	2,30%	2,30%	2,30%	7,29%
Productores rurales con cartera vencida que cuenta con acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera en municipios PDET	A.87P	2017	2031	ND	ND	ND	549	549	1.000	1.362	1.100	1.100	1.210	337
Estrategia de promoción de mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, implementada en municipios PDET	A.420P	2020	2026	ND	NA	NA	NA	NA	NA	NA	ND	ND	ND	ND
Líneas de crédito blandas y subsidiadas para mujeres en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando	A.G.17	2017	2031	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	ND
Porcentaje de mujeres que obtuvieron el crédito blando	A.G.18	2017	2031	28,5%	29,0%	36,28%	26,4%	34,23%	29,0%	35,05%	30,0%	30,0%	31,0%	37,1%
Programas o estrategias de apoyo al emprendimiento rural implementados	PNS.2.1	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Fuente: SIIPO, documento del PNGI-ECFC y reporte del MinAgricultura, 2021, elaboración propia.

Nota: ND – No Determinado; NA – No Aplica.

De acuerdo con el reporte de presupuesto y recursos asignados remitido por MinAgricultura (Tabla 25) llama la atención a la Procuraduría que, a marzo de 2021, los indicadores A.85, A.85P y A.G.17 tengan reportes de avance en SIPO en todos los años, pero no reporten inversiones en ningún año, solo presupuesto en los años 2017 y 2018.

Frente a los indicadores a cargo de la ADR, sin ficha técnica y con año de inicio en 2018, denominados “Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados” (A.83), y “Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras en municipios PDET con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados” (A.83P); la entidad informó que en 2020 y 2021 se sostuvieron reuniones con DNP, MinAgricultura y ANT para revisar las líneas base para la formulación de la ficha⁸⁹. Para su definición, la ADR necesita que, con base en información del RESO de la ANT, se determine el número de predios con vocación agropecuaria y el grado de colindancia entre los mismos. Este último dato se requiere para identificar a las personas con las que se podría fomentar esquemas asociativos y hacer todo el acompañamiento con el esquema actual de la ADR. De forma complementaria, se ha considerado desarrollar un nuevo proyecto de inversión que permita atender a la población de manera individual.

En el marco de su seguimiento, la Procuraduría ha podido identificar que, a 31 de marzo de 2021, las personas que estaban en el RESO y han tenido acceso a tierras, son aquellas de municipios focalizados en donde se han formulado los planes de ordenamiento social de la propiedad rural, como en el caso de Ovejas (Sucre) y otros municipios de Boyacá.

Adicionalmente, dos de los indicadores que empezaban su ejecución en 2020 son responsabilidad de Finagro y se relacionan con el “porcentaje de hectáreas con seguro de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria” a nivel nacional (A.455), como en municipios PDET (A.455P). A nivel nacional se registra un avance de 31,3% en 2020 frente a una meta de 7% para zonas rurales, y de 8,74% en municipios PDET con respecto a la meta de 2,3%. Según informe de gestión de Finagro, en 2020 se aseguraron 167.413,8 hectáreas a nivel nacional y 42.575 en municipios PDET. Con esto se benefició a un total de 27.118 productores a nivel nacional (Finagro, 2020).

Con respecto a los avances en recursos, Finagro reportó un presupuesto de \$66,4 mil millones, sin inversión ejecutada en 2020; y un presupuesto de \$39,6 mil millones en

⁸⁹ La información mencionada fue reportada por la entidad en reunión sostenida el 7 de mayo de 2021, a través de la plataforma Teams, con la participación de MinAgricultura, ADR, Finagro y la Procuraduría.

2021, sin inversión ejecutada con corte a marzo de 2021.

Los dos últimos indicadores con fecha de inicio en 2020 están a cargo de MinAgricultura, y a pesar que tienen ficha técnica no registran avances de ejecución. Estos son: “Estrategia de promoción de mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, implementada” a nivel nacional (A.420) y el indicador desagregado para municipios PDET (A.420 P). Tampoco reportan avance de ejecución presupuestal.

El presupuesto indicativo para la implementación del PNGI-ECFC a partir de 2021 es de \$2,1 billones de pesos corrientes y está condicionado a la asignación dispuesta en la Ley de Presupuesto. Las inversiones se concentran principalmente en programas o estrategias de apoyo al emprendimiento rural, con indicadores como emprendedores beneficiados con mejores capacidades técnicas y empresariales; emprendimientos de la ECFC beneficiarios con cofinanciación (colectiva) y emprendimientos de la ECFC beneficiados con financiación (individual). Para esto, el PNGI-ECFC incluyó el indicador “Programas o estrategias de apoyo al emprendimiento rural implementados” (PNS.21), que no cuenta aún con ficha técnica en SIPO ni avances, a pesar de ser la estrategia con más presupuesto indicativo.

Los recursos también se enfocarán en operaciones de crédito, incluyendo a aquellos de la ECFC, a nivel territorial, y en hectáreas aseguradas de la ACFC, respecto al total asegurado con Incentivo al Seguro Agropecuario (ISA).

Tabla 25. Presupuesto e inversiones del PNGI-ECFC

Indicador	Código del indicador	Año inicio	Año fin	Presupuesto 2017 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2017 (millones de pesos)	Presupuesto 2018 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2018 (millones de pesos)	Presupuesto 2019 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2019 (millones de pesos)	Presupuesto 2020 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2020 (millones de pesos)	Presupuesto 2021 (millones de pesos)	Recursos apropiados 2021 (millones de pesos)
Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados	A.83	2018	2028	NA	NA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando	A.85	2017	2031	\$15.105	ND	\$11.688	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Porcentaje de hectáreas con seguro de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria	A.455	2020	2031	NA	NA	NA	NA	NA	NA	\$66.427	NA	\$39.600	NA
Documento con mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, elaborado	A.86	2017	2019	\$474	ND	\$99	ND	ND	NA	NA	NA	NA	NA
Productores rurales con cartera vencida que cuenta con acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera	A.87	2017	2031	ND	NA								
Estrategia de promoción de mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, implementada	A.420	2020	2031	NA	NA	NA	NA	NA	NA	ND	ND	ND	ND
Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras en municipios PDET con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados	A.83P	2018	2028	NA	NA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando en municipios PDET	A.85P	2017	2026	\$2.974	ND	\$2.529	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Porcentaje de hectáreas con seguro de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en municipios PDET	A.455P	2020	2026	NA	NA	NA	NA	NA	NA	\$66.427	NA	\$39.600	NA
Productores rurales con cartera vencida que cuenta con acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera en municipios PDET	A.87P	2017	2031	Funcionamiento	NA								
Estrategia de promoción de mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, implementada en municipios PDET	A.420P	2020	2026	NA	NA	NA	NA	NA	NA	ND	ND	ND	ND
Líneas de crédito blandas y subsidiadas para mujeres en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando	AG.17	2017	2031	1.000	ND	851	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Porcentaje de mujeres que obtuvieron el crédito blando	AG 18	2017	2031	ND	NA								
Programas o estrategias de apoyo al emprendimiento rural implementados	PNS.2.1	N/D	N/D	ND	ND								

Fuente: SIIPO, documento del PNGI-ECFC y reporte del MinAgricultura, 2021, elaboración propia.
Nota: ND – No Determinado; NA – No Aplica.

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

El Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural (PNAPSB), fue adoptado mediante Resolución interna No 0076 del 09 de marzo de 2021 por el MinVivienda. El Plan se orienta a asegurar el acceso al agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales y su gestión sostenible, a través de soluciones tecnológicas apropiadas y procesos de participación activa de las comunidades. Tiene como propósito fortalecer la institucionalidad de todos los niveles del Estado con el objetivo de realizar los ajustes normativos y la estructuración de instrumentos para promover los servicios de agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales. Además, se alinea con los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz, el detalle de esta alineación puede ser consultado en el Anexo 2.

Actualmente, el país presenta una cobertura del 74%⁹⁰ en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en zonas rurales, no obstante, tiene grandes retos para disminuir la brecha en cuanto a la calidad y continuidad de estos servicios. Las estrategias del PNAPSB están orientadas a: i) conocer y planear el territorio, ii) implementar fábricas de proyectos, iii) construir infraestructura adecuada a los territorios (sistemas convencionales, acueductos veredales y soluciones individuales), y iv) realizar procesos permanentes de fortalecimiento comunitario para la operación y administración de las soluciones construidas.

Por su parte, el PMI contiene cinco indicadores asociados al Plan, tres temáticos y dos con clasificación PDET, todos tienen como fecha de inicio el 2017, es decir, ya empezaron su ejecución. Adicionalmente, el Plan contiene dos indicadores para el seguimiento a su implementación, de los cuáles uno empezó su ejecución en 2017, y el otro en 2018. Según lo consignado en el Plan, estos indicadores adicionales también le dan un alcance mayor a lo planteado en el PMI, en tanto hacen referencia al número de municipios con información sobre las condiciones de acceso a agua y saneamiento básico rural, y número de instrumentos normativos expedidos.

⁹⁰ Diagnóstico del PNAPSB.

En la Tabla 26, se presentan los indicadores, metas y avances del PNAPSB. Para construir esta tabla se consultó el documento del Plan, el SIIPO, y se solicitó al MinVivienda enviar el complemento de la información que no se encontraba disponible en las fuentes anteriores. Se advirtió que las metas consignadas en el Plan coinciden en su totalidad con las reportadas en SIIPO, a excepción de los indicadores A.69, A.69P, A.70 y A.70P para las vigencias 2017 y 2018. Frente a lo anterior, cabe mencionar que el MinVivienda en respuesta remitida a la Procuraduría aclaró que el reporte del SIIPO está desactualizado, y que las cifras remitidas por el sector fueron rectificadas por el DNP.

Frente a los avances reportados, se observa que para los indicadores A.69 y A.70 en las vigencias 2020 y 2021, no está determinado el avance de las personas que fueron beneficiadas con soluciones para acceso a agua y saneamiento básico, frente a esto el MinVivienda reportó a la Procuraduría que, el avance de estos indicadores se establece con base en los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), lo que implica que el avance anual tiene 180 días de rezago debido al procesamiento y análisis de dicha información. Por otra parte, se reconoce el cumplimiento del indicador relacionado con el número de departamentos que cuentan con esquemas de asistencia técnica, que a 31 de marzo de 2021 son ocho; sin embargo, se recomienda aumentar las metas anuales puesto que esto solo corresponde al 25% del total de departamentos del país. Por su parte, frente al indicador A.69P⁹¹ preocupa a la Procuraduría que para las vigencias 2019 y 2020, el cumplimiento de las metas solo alcanza el 8,9% y el 10,6%, respectivamente. Frente a esto el MinVivienda argumentó que, dada la magnitud de las obras, la ejecución de los proyectos abarca más de una vigencia; por tanto, las personas beneficiadas solo se cuantifican cuando los proyectos sean finalizados.

Con corte a 31 de marzo de 2021, únicamente cuatro indicadores reportan avance, dos no lo tienen determinado y uno reporta cero avances, dentro de los que reportan avance se encontró lo siguiente: 2 departamentos (Guaviare y Bolívar) con esquema de asistencia técnica implementado; 12.153 personas beneficiadas con soluciones tecnológicas de acceso a saneamiento en municipios PDET; 9 municipios con información sobre las condiciones de acceso a agua y saneamiento; y 2 instrumentos normativos expedidos⁹².

⁹¹ Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua en municipios PDET.

⁹² *Resolución MVCT 0002 de 2021: Por la cual se definen los lineamientos de asistencia técnica y de fortalecimiento comunitario para los esquemas diferenciales de agua y saneamiento básico en zonas rurales, y se dictan otras disposiciones *Resolución MVCT 0076 de 2021: Por la cual se adopta el Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico rural y se dictan otras disposiciones.

Tabla 26. Indicadores, metas y avances del PNAPSB

Indicador	Código del indicador	Año inicio	Año fin	Línea base (2016)	Meta 2017	Avance 2017	Meta 2018	Avance 2018	Meta 2019	Avance 2019	Meta 2020	Avance 2020	Meta 2021	Avance 2021
Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua	A.69	2017	2031	141.79	203.00	7.927	203.000	304.784	106.000	235.918	132.500	ND	159.000	ND
Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento	A.70	2017	2031	1	0	185.60	287.000	52.845	96.000	199.427	120.000	ND	144.000	ND
Departamentos con esquemas de asistencia técnica implementados	A.71	2017	2031	291.43	287.00	0	1	1	2	1	3	4	3	2
Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua en municipios PDET	A.69P	2017	2026	0	0	ND	6.000	5.481	32.456	2.915	64.912	6.897	97.368	0
Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento en municipios PDET	A.70P	2017	2026	ND	ND	6.229	1.480	248	26.206	2.297	52.412	3.235	78.618	12.153
Número de municipios con información sobre las condiciones de acceso a agua y saneamiento básico rural	PNS.14.1	2018	2026	ND	12.055	8.427	618	609	166	162	50	73	50	9
Número de instrumentos normativos expedidos	PNS.14.2	2017	2021	ND	1.682	NA	2	2	3	3	6	4	1	2

Fuente: SIIPO, documento del PNGI-ECFC y reporte del MinAgricultura, 2021, elaboración propia.
 Nota: ND – No Determinado; NA – No Aplica.

El presupuesto calculado para el Plan es de \$1,01 billones de pesos a precios constantes de 2016, financiados principalmente por el SGR (\$321 mil millones) y Colombia en Paz (\$151,8 mil millones). El presupuesto se divide en las cinco estrategias que contempla el Plan: i) acueducto (\$510,2 mil millones), ii) alcantarillado (\$464,6 mil millones), iii) fábricas de proyectos (\$51,7 mil millones), iv) asistencia técnica (\$45,5 mil millones), y v) diagnóstico (\$19 mil millones).

Una vez revisado el reporte presupuestal remitido por el MinVivienda y como se observa en la Tabla 27, preocupa a la Procuraduría que con la información remitida por el sector no es posible hacer un análisis sobre la ejecución de los recursos dispuestos en el Plan, para los indicadores A.69, A.70 y A.71 el presupuesto no se encuentra disponible, y para los indicadores A.69P y A.70P se reporta inversión ejecutada pero no presupuesto. Sin embargo, el MinVivienda reportó a la Procuraduría que, el Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico incorporó dentro de su presupuesto un monto específico para el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz, el cual se identifica mediante el uso del trazador presupuestal de paz, y que la asignación de recursos se realizó a través de los siguientes proyectos de inversión:

- Desarrollo y mejoramiento del sector de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional 2018-2023 (Código BPIN: 2017011000088), con el objetivo de “Impulsar el desarrollo y la consolidación del sector de agua potable y saneamiento básico en el territorio nacional”.
- Apoyo financiero para facilitar el acceso a los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales a nivel nacional 2018-2023 (Código BPIN: 2017011000049), con el objetivo de “Facilitar el acceso real al agua potable y manejo de aguas residuales a la población del territorio nacional que requieran estos servicios”.

Pese a lo anterior, la Procuraduría reitera la importancia de contar con un presupuesto desagregado a nivel de indicador, de manera que sea posible hacer un seguimiento específico a la implementación de cada uno.

Tabla 27. Presupuesto e inversiones del PNAPSB

Indicador	Código del indicador	Año inicio	Año fin	Presupuesto 2017 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2017 (millones de pesos)	Presupuesto 2018 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2018 (millones de pesos)	Presupuesto 2019 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2019 (millones de pesos)	Presupuesto 2020 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2020 (millones de pesos)	Presupuesto 2021 (millones de pesos)	Recursos apropiados 2021 (millones de pesos)
Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua	A69	2017	2031	ND	ND								
Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento	A70	2017	2031	ND	ND								
Departamentos con esquemas de asistencia técnica implementados	A71	2017	2031	ND	ND								
Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua en municipios PDET	A69P	2017	2026	ND	\$3.336	ND	\$15.908	ND	\$7.322	ND	\$16.137	ND	\$0
Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento en municipios PDET	A70P	2017	2026	ND	\$7.777	ND	\$4.992	ND	\$7.574	ND	\$11.816	ND	\$15.684
Número de municipios con información sobre las condiciones de acceso a agua y saneamiento básico rural	PNS 14.1	2018	2026	NA	NA								
Número de instrumentos normativos expedidos	PNS 14.2	2017	2021	NA	NA								

Fuente: Documento del PNAPSB y reporte del MinVivienda, 2021, elaboración propia.
Nota: ND – No Determinado; NA – No Aplica.

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

El Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNPC-ECFC), fue adoptado mediante Resolución 06 del 15 de enero de 2020 por el MinAgricultura. El PNPC-ECFC tiene como objetivo promover la inserción de la ECFC en cadenas de valor locales, regionales y nacionales a través de un mejor aprovechamiento de los esquemas alternativos de comercialización y la resolución de las asimetrías de información. El PMI contiene 11 indicadores asociados a este Plan, de los cuales ocho son temáticos y tres tienen clasificación PDET. Además, se alinea con los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz, el detalle de esta alineación puede ser consultado en el Anexo 2.

En Colombia, a partir de los resultados del Censo Nacional Agropecuario de 2014, se identificó que hay un poco más de 4,2 millones de personas en las 2.370.099 Unidades Productivas Agropecuarias (UPA)⁹³ censadas en el área rural dispersa, de las cuales alrededor del 71% (3 millones) participan en la ACFC. De acuerdo con la información del Censo, los hombres tienen una participación mayoritaria en la ACFC (52,2%) en comparación con las mujeres (47,8%). En el Plan se define la implementación en el ámbito nacional, se establecen criterios de priorización para la asignación de recursos en municipios PDET que además crucen con municipios con una concentración mayor a 60% de población de la ECFC. Como resultado, el Plan focaliza 16 departamentos y 113 municipios, donde habitan 545 mil personas pertenecientes a la ECFC.

De acuerdo con el informe cualitativo de avance del Plan con corte a marzo de 2021, disponible en SIPO, el Plan se encuentra en sus fases iniciales de implementación, motivo por el cual varias de sus actividades se encuentran en una etapa incipiente (MinAgricultura, 2021). No obstante, es importante precisar que de los 11 indicadores del PMI asociados al Plan, tres iniciaron en 2017, ocho en 2018, y solo el indicador A.93 cuenta con metas y avances desde su año de inicio. En la Tabla 28 se presentan los

⁹³ Es una extensión de tierra de 500 m² o más, dedicada total o parcialmente a la producción agropecuaria. Es considerada como una unidad económica.

indicadores, metas y avances. Para construir esta tabla se consultó el documento del Plan, el SIPO y se solicitó al MinAgricultura enviar el complemento de la información que no se encontraba disponible en las fuentes anteriores.

A partir del análisis realizado, se evidencia que los indicadores a cargo de MinAgricultura (A.92, A.93, A.114 y A.114P) tienen reportes iguales tanto en SIPO como en el documento remitido a la Procuraduría. Mientras que los reportes consolidados por UAEOS, ADR, Colombia Compra Eficiente y la UPRA presentan diferencias con el SIPO. A juicio de la Procuraduría, se requiere de una instancia de coordinación y armonización de las acciones contempladas en este Plan que, entre otras funciones, contribuya a la consolidación, verificación y envío de reportes de seguimiento sobre su ejecución a la ciudadanía y a entes de control. Por este motivo, se identifica como favorable la conformación de la Mesa Técnica Nacional para la generación de ingresos, la asociatividad rural y la comercialización rural, con delegados de las entidades del Gobierno Nacional competentes, que, según el Informe cualitativo del PNCP, se debía llevar a cabo a más tardar el 30 de junio de 2021.

A partir del reporte del SIPO se identificó el avance del 100% en los indicadores relacionados con la Estrategia nacional de compras públicas de productos de origen agropecuario, con fecha fin a 2023. Según el Informe cualitativo del PNPC con corte a marzo de 2021, se identificó la aprobación de la Ley 2026 de 2020, y del Decreto 248 del 9 de marzo de 2021, sobre Estrategia nacional de compras públicas de productos de origen agropecuario⁹⁴, después de recibir aproximadamente 150 comentarios por parte de entidades y de la ciudadanía para su adopción. Según dicho reporte, con corte al primer trimestre de 2021, se prestó apoyo a 282 organizaciones de la ECFC a través de servicios complementarios de apoyo a la comercialización de productos, de las cuales 10 se encuentran en municipios PDET. Además, a través de la estrategia “El Campo Emprende”, 258 grupos recibieron capacitaciones en aspectos comerciales, y siete de ellos recibieron acompañamiento técnico en aspectos comerciales dirigidos a la presentación en mercados campesinos (MinAgricultura, 2021). Estas acciones sumadas a la priorización de 11 departamentos PDET para la ejecución de la estrategia (Cauca, Valle del Cauca, Cesar, La Guajira, Magdalena, Antioquia, Caquetá, Huila, Córdoba, Chocó, Guaviare), dan cumplimiento al indicador A.93 a cargo de MinAgricultura.

⁹⁴ Decreto 248 de 2021, por el cual se adiciona la parte 20 al libro 2 del Decreto 1071 de 2015 o Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las compras públicas de alimentos.

También se identificaron avances del 100% en el número de municipios con circuitos cortos de comercialización fortalecidos en áreas rurales (A.114) y en municipios PDET (A.114P), ya que con fecha de 31 de diciembre de 2020, se habían fortalecido 71 municipios con circuitos cortos de comercialización, a través de ruedas de negocios de compras públicas y mercados campesinos, de los cuales un total de 14 municipios son PDET. El sector no contaba con reporte en SIPO a 31 de marzo de 2021. De igual forma, se presentó avance del 100% en los indicadores de Instrumento de agregación de demanda firmado y en operación (A.421) y del Sistema de información de precios consolidado e interoperable (A.94).

En cambio, se evidencian retos para el avance de los indicadores bajo responsabilidad de UAEOS (A.88, A.88P y A.G.16) que no evidencian avances ni en SIPO ni en la matriz remitida por el sector. Sin embargo, se informa que “a partir del 2021 se establecerá una meta del 50%, que hasta el 2028 equivale a máximo dos organizaciones anuales que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo. Sin embargo, a marzo de 2021, no se ha recibido una solicitud formal para la creación o fortalecimiento de organizaciones por parte la ADR o ART”.

Tabla 28. Indicadores, metas y avances del PNPC

Indicador	Código del indicador	Año inicio	Año fin	Línea base (2016)	Meta 2017	Avance 2017	Meta 2018	Avance 2018	Meta 2019	Avance 2019	Meta 2020	Avance 2020	Meta 2021	Avance 2021
Porcentaje de organizaciones solidarias creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo.	A.88	2018	2031	ND	NA	NA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	50%	ND
Porcentaje de organizaciones solidarias creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo en municipios PDET	A.88P	2018	2031	ND	NA	NA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	50%	ND
Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, para territorios y población	A.89	2018	2031	ND	NA	NA	50%	100%	50%	100%	50%	100%	50%	0%
Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, en municipios PDET definidos en el respectivo plan	A.89P	2018	2031	ND	NA	NA	50%	100%	50%	0%	60%	100%	60%	0%
Estrategia nacional de comercialización con enfoque territorial, formulada	A.92	2017	2018	0%	ND	ND	100%	0%	100%	100%	NA	NA	N/A	N/A
Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo	A.G.16	2018	2031	ND	NA	NA	ND	ND	ND	ND	ND	50%	N/D	N/D
Estrategia nacional de compras públicas de productos de origen agropecuario en implementación	A.93	2017	2023	ND	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Instrumento de agregación de demanda firmado y en operación	A.421	2018	2020	ND	NA	NA	1	0	1	1	1	1	1	1
Sistema de información de precios consolidado e interoperable	A.94	2017	2023	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	1	1	1	1
Municipios con circuitos cortos de comercialización fortalecidos	A.114	2018	2026	NA	NA	NA	22	22	30	32	39	71	39	0
Municipios PDET con circuitos cortos de comercialización fortalecidos	A.114 P	2018	2026	NA	NA	NA	5	5	5	6	5	14	5	0

Fuente: SIPO, documento del PNPC-ECFC y reporte del MinAgricultura, 2021, elaboración propia.
 Nota: ND – No Determinado; NA – No Aplica.

El presupuesto indicativo para la implementación del PNCP, corresponde a \$510 mil millones, con los cuales se pretende desarrollar las siguientes estrategias: i) fortalecer a las organizaciones ECFC a través de proyectos e iniciativas de circuitos cortos de comercialización, encadenamientos productivos y agrologística, con una inversión de \$442,5 mil millones; ii) brindar servicios complementarios de apoyo a la comercialización de productos con una inversión de \$61,4 mil millones; iii) realizar evaluaciones, estudios y guías metodológicas desarrolladas en el marco del PNCP por valor de \$4,1 mil millones; y iv) desarrollar soluciones técnicas tecnológicas (sistema de información de precios regionales y servicios de logística conexos) por valor de \$2 mil millones.

De acuerdo con el reporte de presupuesto y recursos asignados, llama la atención a este ente de control que, a marzo de 2021, el indicador A.92 relacionado con la Estrategia nacional de comercialización con enfoque territorial, formulada; no reportaba ni presupuesto ni ejecución de recursos en 2018 y 2019, a pesar de que se dio cumplimiento del 100%. También se encontró que para el indicador A.93 sobre Estrategia nacional de compras públicas de productos de origen agropecuario en implementación, no se reporta presupuesto y ejecución de recursos en 2018, aunque también se cumplió la meta del año.

Asimismo, llama la atención que, en 2019, para el indicador A.89P “Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial con centros de acopio construidos o rehabilitados, para territorios y población en municipios PDET”, la ADR reporta que el presupuesto será por demanda y se registra cero en ejecución; tampoco se reporta ningún avance en las metas. Para los mismos indicadores A.89 y A.89P a cargo de la ADR, el presupuesto enunciado por el sector para 2021 sería por demanda y no se reportaba aún apropiación de recursos.

Tabla 29. Presupuesto e Inversiones del PNPC

Indicador	Código del indicador	Año inicio	Año fin	Presupuesto 2017 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2017 (millones de pesos)	Presupuesto 2018 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2018 (millones de pesos)	Presupuesto 2019 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2019 (millones de pesos)	Presupuesto 2020 (millones de pesos)	Inversión ejecutada 2020 (millones de pesos)	Presupuesto 2021 (millones de pesos)	Recursos apropiados 2021 (millones de pesos)
Porcentaje de organizaciones solidarias creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información y logística, administren los centros de acopio y promuevan los productos del campo	A.88	2018	2031	NA	NA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Porcentaje de organizaciones solidarias creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información y logística, administren los centros de acopio y promuevan los productos del campo en municipios PDET	A.88P	2018	2031	NA	NA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, para territorios y población	A.89	2018	2031	NA	NA	\$755,8	\$755,8	\$7.530,4	\$7.530,4	\$10.691,7	\$10.691,7	Por demanda	0
Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, en municipios PDET definidos en el respectivo plan	A.89P	2018	2031	NA	NA	\$1.009,8	\$1.009,8	Por demanda	0	\$1.957,5	\$1.957,5	Por demanda	0
Estrategia nacional de comercialización con enfoque territorial, formulada	A.92	2017	2018	ND	ND								
Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información y logística, administren los centros de acopio y promuevan los productos del campo	AG.16	2018	2031	NA	NA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Estrategia nacional de compras públicas de productos de origen agropecuario en implementación	A.93	2017	2023	NA	NA	ND	ND	\$309	\$343	\$343	\$211	ND	ND
Instrumento de agregación de demanda firmado y en operación	A.421	2018	2020	ND	0	ND	0	\$132,2		\$150,5	\$150,5	\$128	\$128
Sistema de información de precios consolidado e interoperable	A.94	2017	2023	ND	ND	NA	NA	NA	NA	\$259,9	\$259,9	\$477	\$477
Municipios con circuitos cortos de comercialización fortalecidos	A.114	2018	2026	NA	NA	\$133,2	\$133,2	\$306,3	\$306,3	\$577,7	\$775,7	\$558	0
Municipios PDET con circuitos cortos de comercialización fortalecidos	A.114P	2018	2026	NA	NA	\$19,2	\$19,2	\$31,2	\$31,2	\$69	\$121,1	\$65	0

Fuente: SIIPO, documento del PNPC-ECFC y reporte del MinAgricultura, 2021, elaboración propia.
Nota: ND – No Determinado; NA – No Aplica.

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

El Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales (PPPS), fue adoptado mediante Resolución interna No. 2951 del 29 de diciembre de 2020 por el MinTrabajo. El Plan se orienta a fortalecer el sistema de protección y seguridad social, con enfoque diferencial. Tiene como propósito fomentar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, para ayudar a superar la pobreza y la desigualdad de la población rural, promoviendo la integración y el cierre de brechas entre el campo y la ciudad para alcanzar el bienestar de la población. Además, se alinea con los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz, el detalle de esta alineación puede ser consultado en el Anexo 2.

Las estrategias del PPPS están orientadas a dignificar las condiciones laborales en el sector rural y garantizar los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo, a través de la inspección del trabajo, impulso a la erradicación del trabajo infantil, protección social, promoción de la asociatividad, promoción de la vinculación laboral para poblaciones que presentan mayores barreras de acceso, entre otros.

Por su parte, el PMI contiene veinte indicadores asociados al Plan: diez temáticos, nueve con clasificación PDET, y uno de género; quince tienen como fecha de inicio el 2017, y cinco el 2018, es decir, ya empezaron su ejecución. Adicionalmente, el Plan contiene cuatro indicadores para el seguimiento a su implementación, de los cuales dos empezaron su ejecución en 2017, uno en 2018 y uno en 2019. Según lo consignado en el Plan, estos indicadores adicionales también le dan un alcance mayor a lo planteado en el PMI, en tanto hacen referencia a municipios con cobertura del Servicio Público de Empleo con énfasis en personas con discapacidad, municipios sensibilizados en el modelo de inclusión laboral, y cupos asignados en el Programa Colombia Mayor⁹⁵.

En la Tabla 30, se presentan los indicadores, metas y avances del PPPS. Para construir esta tabla se consultó el documento del Plan, el SIIPO, y se solicitó al MinTrabajo enviar el complemento de la información que no se encontraba disponible en las fuentes anteriores. Se advirtió que las metas consignadas en el Plan coinciden en su totalidad

⁹⁵ Ampliar la cobertura de programas para la protección eficaz del riesgo económico de la vejez hacia la población rural de la tercera edad en extrema pobreza, que no está cubierta por el sistema de seguridad social

con las reportadas en SIIPO. Frente a los avances reportados, se observa que para la vigencia 2017, la mayoría de indicadores presentaron un avance importante en relación con las metas planteadas, la Procuraduría resalta el cumplimiento del indicador D.G.4 “Porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres”, el cual tenía una meta del 3% y reportó un avance del 19%.

En términos generales se observa un cumplimiento de las metas propuestas, llama la atención a la Procuraduría que para los indicadores PNS 9.1 “Municipios rurales sensibilizados en el marco del Modelo de Inclusión Laboral con énfasis en la inclusión” y PNS 9.2 “Porcentaje de municipios definidos con cobertura del Servicio Público de Empleo con énfasis en la vinculación laboral de personas con discapacidad”, se reportan metas para todas las vigencias, pero ningún avance.

Frente a los avances con corte a 31 de marzo de 2021⁹⁶, de los veinticuatro indicadores, nueve reportan un avance para el primer trimestre de 2021, nueve reportan cero avances, y seis no tienen cuantificado el avance, por lo que no está determinado. Dentro de los nueve indicadores que reportan avance para esta vigencia, se encontró lo siguiente: 182 municipios con trabajadores agrarios y empresas beneficiadas del programa de capacitación y divulgación en materia de derechos laborales; 803 personas con microseguros BEPS⁹⁷ en zonas rurales de municipios PDET; 46,5% municipios PDET con cobertura de inspección móvil de trabajo en áreas rurales, entre otros.

⁹⁶ Fecha de corte del informe.

⁹⁷ Beneficios Económicos Periódicos.

Tabla 30. Indicadores, metas y avances del PPPS

Indicador	Código del indicador	Año inicio	Año fin	Línea base (2016)	Meta 2017	Avance 2017	Meta 2018	Avance 2018	Meta 2019	Avance 2019	Meta 2020	Avance 2020	Meta 2021	Avance 2021
Municipios con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de capacitación y divulgación en materia de obligaciones y derechos laborales	A.102	2017	2022	ND	25	22	73	97	121	157	169	182	217	182
Personas vinculadas a BEPS en zonas rurales	A.97	2017	2022	124.057	190.631	190.631	255.631	281.446	320.631	326.824	385.631	351.413	450.631	361.015
Personas vinculadas a BEPS en zonas rurales de municipios PDET	A.97P	2017	2022	20.823	29.919	29.871	37.719	46.225	45.519	54.967	53.319	59.130	61.119	60.764
Porcentaje de municipios PDET con cobertura de inspección móvil del trabajo en áreas rurales	A.105P	2018	2022	ND	NA	NA	12%	17%	30%	36%	40%	46,5%	50%	46,5%
Campañas de prevención del trabajo infantil y sus peores formas, implementadas	A.95	2018	2022	ND	NA	NA	1	1	1	1	1	1	1	1
Nuevos cupos asignados en el programa Colombia Mayor en territorios definidos en el respectivo plan	A.100	2017	2022	23.981	24.086	24.086	35.904	35.739	41.348	78.522	46.793	88.082	51.468	0
Personas con Microseguros BEPS en zonas rurales	A.98	2018	2022	2.925	NA	NA	15.143	34.559	22.677	32.178	40.532	55.692	58.263	6.943
Municipios con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de fomento a la cultura de la formalización laboral	A.103	2017	2022	ND	37	34	22	10	13	7	17	16	16	4
Sistema de inspección, vigilancia y control fijo, fortalecido	A.104	2017	2022	ND	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Porcentaje de municipios con cobertura de inspección móvil del trabajo en áreas rurales	A.105	2018	2022	ND	NA	NA	5%	8,9%	12,5%	20,4%	20%	20,6%	27,5%	20,6%
Porcentaje de municipios priorizados con cobertura de las rutas de empleo	A.106	2017	2022	22,2%	22,4%	23,3%	25,5%	24,4%	33,3%	44,4%	42,2%	42,2%	51,1%	ND
Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales	A.351	2017	2022	ND	7,78%	7,78%	12,2%	12,2%	20%	17,7%	28,8%	28,8%	37,7%	ND
Nuevos cupos asignados en el programa Colombia Mayor en municipios PDET	A.100P	2017	2022	21.497	21.602	21.602	31.869	33.255	34.994	53.548	38.119	58.633	41.244	0
Personas con Microseguros BEPS en zonas rurales de municipios PDET	A.98P	2018	2022	ND	NA	NA	1.318	2.600	1.789	10.307	2.791	6.391	3.602	803
Municipios PDET con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de capacitación y divulgación en materia de obligaciones y derechos laborales	A.102P	2017	2022	ND	22	22	52	86	74	105	88	102	102	102
Municipios PDET con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de fomento a la cultura de la formalización laboral	A.103P	2017	2022	ND	23	34	10	10	10	6	15	14	16	ND
Sistema de inspección vigilancia y control fijo fortalecido en municipios PDET	A.104P	2017	2022	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Porcentaje de municipios PDET con cobertura de las rutas de empleo	A.106P	2017	2022	22,4%	22,4%	24,7%	25,5%	25,8%	33,3%	47%	42,2%	43,5%	51,1%	0
Porcentaje de municipios PDET con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales	A.351P	2017	2022	ND	8,2%	8,2%	12,9%	12,9%	21,1%	18,8%	30,5%	30,5%	40%	ND
Porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres	D.G.4	2017	2025	ND	3%	19%	6,1%	6%	21,2%	21,2%	36,3%	36,3%	51,5%	ND
Porcentaje de municipios definidos con cobertura del Servicio Público de Empleo con énfasis en la vinculación laboral de personas con discapacidad	PNS 9.2.	2019	2027	NA	NA	NA	NA	NA	8,8%	0	18,9%	0	29,1%	0
Municipios rurales sensibilizados en el marco del Modelo de Inclusión Laboral con énfasis en la inclusión laboral de personas con discapacidad	PNS 9.1.	2018	2027	NA	NA	NA	5	0	10	0	10	0	20	0
Número de cupos asignados en el programa Colombia Mayor en territorios definidos en el respectivo plan	PNS 9.3.	2017	2026	644.190	644.295	643.370	656.112	657.210	661.557	699.993	667.002	712.536	671.677	0
Número de cupos asignados en el programa Colombia Mayor en municipios PDET	PNS 9.4.	2017	2026	264.243	264.348	264.338	274.615	276.001	277.740	296.294	280.865	301.379	283.990	0

Fuente: SIIPO, documento del PPPS y reporte del MinTrabajo, 2021, elaboración propia.
 Nota: ND – No Determinado; NA – No Aplica.

La inversión total del Plan se estimó en \$6,6 billones a precios constantes 2016, financiados a través del PGN. Para la realización de las campañas para la erradicación del trabajo infantil y medidas inmediatas para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, hay una estimación de \$2,4 mil millones; para la garantía de protección social, mediante un beneficio económico periódico para los trabajadores y trabajadoras del campo en edad de jubilarse hay una estimación de \$28,5 mil millones; para la promoción de la inclusión laboral de las personas con discapacidad hay una estimación de \$14,6 mil millones; para la promoción de la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales hay una estimación de \$13,4 mil millones; para la capacitación en obligaciones y derechos laborales y fomento de la cultura de formalización laboral hay una estimación de \$503,9 mil millones; para el fortalecimiento del sistema de inspección móvil hay una estimación de \$31 mil millones; para los planes y programas sociales y ambientales en zonas rurales que se harán con la mano de obra de las comunidades hay una estimación de \$13,4 mil millones; y finalmente para la extensión de programas para la protección de la vejez hay una estimación de \$6 billones.

Una vez revisado el reporte presupuestal remitido por la entidad y como se observa en la Tabla 31, llama la atención a la Procuraduría lo siguiente: para el indicador A.102 hay metas y avances en todas las vigencias, pero solo se observa ejecución y apropiación presupuestal en los años 2019 y 2021; por su parte el indicador A.97 presenta metas y avances en todas las vigencias, pero no reporta ejecución presupuestal para los años 2019, 2020 y 2021; en cuanto al indicador A.102P el MinTrabajo reporta avances en todas las vigencias, pero solo hay apropiación presupuestal para 2021. Por otro lado, para los siguientes indicadores se reporta cero ejecuciones presupuestales en todas las vigencias: A.97P, A.104, A.351, A.103P, A.104P, A.106P, A.351P, D.G.4 y los asociados al Plan. Frente a lo anterior, es importante que el MinTrabajo, justifique porque estos indicadores no tienen ninguna ejecución presupuestal, ya que una vez revisado el PPPS se encuentra que cada uno de estos indicadores está asociado a las líneas de acción del Plan descritas previamente, y las cuales tiene presupuestos específicos para su implementación.

Tabla 31. Presupuesto e inversiones del PPPS

Indicador	Código del indicador	Año inicio	Año fin	Presupuesto 2017 (millones de pesos)	Inversión Ejecutada 2017 (millones de pesos)	Presupuesto 2018 (millones de pesos)	Inversión Ejecutada 2018 (millones de pesos)	Presupuesto 2019 (millones de pesos)	Inversión Ejecutada 2019 (millones de pesos)	Presupuesto 2020 (millones de pesos)	Inversión Ejecutada 2020 (millones de pesos)	Presupuesto 2021 (millones de pesos)	Apropiación Recursos 2021 (millones de pesos)
Municipios con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de capacitación y divulgación en materia de obligaciones y derechos laborales	A102	2017	2022	0	0	0	0	\$60.584	\$60.584	0	0	\$2.500	\$2.500
Personas vinculadas a BEPS en zonas rurales	A97	2017	2022	\$1.462	\$1.462	\$1.185	\$1.721	0	0	\$1.885	0	\$1.885	0
Personas vinculadas a BEPS en zonas rurales de municipios PDET	A97P	2017	2022	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Porcentaje de municipios PDET con cobertura de inspección móvil del trabajo en áreas rurales	A105P	2018	2022	NA	NA	0	0	0	0	\$124.800	\$11.126	\$142.122	\$142.122
Campañas de prevención del trabajo infantil y sus peores formas, implementadas	A95	2018	2022	\$877.684	\$877.684	\$398.000	\$229.285	\$386.250	\$199.001	\$436.213	\$303.326	\$429.017	\$429.017
Nuevos cupos asignados en el programa Colombia Mayor en territorios definidos en el respectivo plan	A100	2017	2022	\$5.983	\$5.983	ND	ND	\$222.590	\$222.690	\$520.352	\$400.909	0	0
Personas con Microseguros BEPS en zonas rurales	A98	2018	2022	\$159.784	\$159.784	\$316.011	\$316.011	\$509.744	\$509.744	\$747.291	\$747.291	0	0
Municipios con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de fomento a la cultura de la formalización laboral	A103	2017	2022	\$58.787	\$58.787	\$190.000	\$13.631	\$80.000	\$15.947	\$80.000	\$8.300	\$40.000	\$40.000
Sistema de inspección, vigilancia y control fijo, fortalecido	A104	2017	2022	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Porcentaje de municipios con cobertura de inspección móvil del trabajo en áreas rurales	A105	2018	2022	NA	NA	\$2.000	\$1.213	\$2.000	\$2.000	\$374.800	\$114.733	\$727.879	\$727.879
Porcentaje de municipios priorizados con cobertura de las rutas de empleo	A106	2017	2022	0	0	0	0	\$766.140	\$766.140	\$865.738	\$865.738	\$978.284	\$978.284
Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales	A351	2017	2022	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nuevos cupos asignados en el programa Colombia Mayor en municipios PDET	A100P	2017	2022	0	0	0	0	0	0	\$278.753	\$214.844	0	0
Personas con Microseguros BEPS en zonas rurales de municipios PDET	A98P	2018	2022	NA	NA	\$183.515	\$183.515	\$462.062	\$462.062	\$682.630	\$682.630	0	0
Municipios PDET con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de capacitación y divulgación en materia de obligaciones y derechos laborales	A102P	2017	2022	0	0	0	0	0	0	0	0	\$100.000	\$100.000
Municipios PDET con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de fomento a la cultura de la formalización laboral	A103P	2017	2022	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sistema de inspección vigilancia y control fijo fortalecido en municipios PDET	A104P	2017	2022	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Porcentaje de municipios PDET con cobertura de las rutas de empleo	A106P	2017	2022	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Porcentaje de municipios PDET con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales	A351P	2017	2022	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres	D.G.4	2017	2025	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Porcentaje de municipios definidos con cobertura del Servicio Público de Empleo con énfasis en la vinculación laboral de personas con discapacidad	PNS 9.2.	2019	2027	NA	NA	NA	NA	0	0	0	0	0	0
Municipios rurales sensibilizados en el marco del Modelo de Inclusión Laboral con énfasis en la inclusión laboral de personas con discapacidad	PNS 9.1.	2018	2027	NA	NA	0	0	0	0	0	0	0	0
Número de cupos asignados en el programa Colombia Mayor en territorios definidos en el respectivo plan	PNS 9.3.	2017	2026	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Número de cupos asignados en el programa Colombia Mayor en municipios PDET	PNS 9.4.	2017	2026	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: SIIPO, documento del PPPS y reporte del MinTrabajo, 2021, elaboración propia. Nota: ND – No Determinado; NA – No Aplica.

Planes no adoptados

A. Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación (PNSGPA)

En el marco del Acuerdo de Paz en el Punto 1.3.4 se concibe el “Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación”. Este sistema tiene como propósito el de erradicar el hambre y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente. En el Acuerdo de Paz, el Gobierno Nacional se comprometió a poner en marcha el mencionado sistema a través de: i) el incremento progresivo de la producción de alimentos; ii) la generación de ingresos; y iii) la creación de condiciones de bienestar.

De acuerdo con la respuesta remitida por el ICBF a la Procuraduría, en la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) del 15 de diciembre de 2020, el ICBF y el MinAgricultura realizaron una serie de mesas de trabajo en las que se acordó la firma y publicación de una resolución conjunta por las entidades cabeza de sector que conforman la CISAN, como acto administrativo para la adopción del PNSGPA. Esta propuesta fue presentada en la CISAN el 9 de febrero de 2021, y fue acogida por todas las entidades. A partir de ese compromiso, el ICBF elaboró un proyecto de resolución conjunta que se envió al MinAgricultura para su revisión técnica y jurídica. Con la aprobación del Ministerio, en la CISAN del 13 de abril de 2021 se presentó el proyecto de resolución conjunta que fue remitido al resto de entidades para su respectivo control de legalidad. Según el acuerdo de la sesión de la CISAN, las entidades tenían plazo hasta el 3 de mayo de 2021 para enviar su revisión y concepto de control de legalidad. Conforme lo anterior, el ICBF proyectó la adopción del Plan mediante resolución para el 30 de junio de 2021, sin embargo, la Procuraduría conoció que a esta fecha el Plan no se había adoptado.

B. Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (PNAT)

En el marco del Acuerdo de Paz en el Punto 1.3.3.2 se concibe el Plan de Asistencia Técnica con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y

estimular procesos de innovación tecnológica. Para el desarrollo del Plan, el Acuerdo de Paz planteaba tener en cuenta los siguientes criterios: i) la garantía de la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica a la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, de manera descentralizada; ii) la vinculación de la asistencia técnica y tecnológica con los resultados de procesos de investigación e innovación agropecuaria, incluyendo el uso de las tecnologías de la comunicación y la información; iii) la promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas sin restringir ni imponer otro tipo de semillas como las mejoradas, híbridos y otras, para que las comunidades puedan acceder al material de siembra óptimo y, de manera participativa, contribuyan a su mejoramiento, y, iv) la estricta regulación socio-ambiental y sanitaria de los transgénicos, propiciando el bien común.

De acuerdo con la respuesta remitida por el MinAgricultura a la Procuraduría, el cierre técnico del PNAT se cumplió el 31 de marzo de 2021, posterior a ello, el Plan fue remitido a la Consejería para la Estabilización, y a la fecha de corte de este informe no se tenía respuesta por parte de la Consejería y el DNP sobre la aprobación del documento para adoptarlo mediante resolución. Cabe resaltar que, dentro de las dificultades para realizar el cierre técnico del Plan estuvo la alineación de éste con la Ley 1876 de 2017⁹⁸, la cual se encuentra en construcción, además de la actualización de los Planes Departamentales de Extensión (PDEA), y la puesta en marcha del Fondo Nacional de Extensión Agropecuario (FNEA).

C. Plan Nacional de Salud Rural (PNSR)

El Punto 1.3.2.1 del Acuerdo de Paz, define que el propósito del Plan Nacional de Salud Rural (PNSR) es acercar la oferta de servicios de salud a las comunidades rurales, en especial los grupos y personas en condiciones de vulnerabilidad, fortalecer la infraestructura y la calidad de la red pública en las zonas rurales y mejorar la oportunidad y la pertinencia de la prestación del servicio. En particular, se planteó la construcción y mejoramiento de la infraestructura, la adopción de nuevas tecnologías, la adopción de un enfoque diferencial y de género con medidas especiales para mujeres gestantes, niños y niñas, la creación de un modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas, y la implementación de un sistema de evaluación y seguimiento de la calidad.

De acuerdo con la respuesta remitida por el MinSalud a la Procuraduría, se culminó la revisión final del documento del Plan por parte de las direcciones del MinSalud

⁹⁸ Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.

atendiendo a las recomendaciones dadas por el Viceministro de Salud Pública, la última versión del PNSR fue enviada al DNP el 13 de abril de 2021 para su revisión y aprobación. Sin embargo, a la fecha de corte de este informe⁹⁹ no se tenía respuesta sobre el Plan. Cabe resaltar que, dentro de las principales dificultades para la revisión y aprobación del Plan, se encuentra la emergencia sanitaria con ocasión del COVID-19, lo que implicó la reorientación de equipos técnicos del Ministerio, además de los cambios en la administración, lo anterior supuso cambios en la priorización de las estrategias y programas que debían estar alineados al Plan.

D. Plan Nacional Especial de Educación Rural (PNER)

Conforme al numeral 1.3.2.2 del Acuerdo de Paz, con el propósito de brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional Especial de Educación Rural (PNER).

De acuerdo con la respuesta remitida por el MinEducación a la Procuraduría, el documento del Plan se encuentra en trámite administrativo (Resolución) a través del cual el MinEducación y la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia (CIPI) realizan su adopción y posterior implementación. A la fecha de corte de este informe el documento del Plan se encontraba en ajustes finales por parte de la oficina jurídica del MinEducación con base en los acuerdos entre el Ministerio y la Consejería para la Estabilización. Cabe resaltar que dentro de las principales dificultades para la adopción de este Plan se encuentran el cambio de gobierno y la necesidad de armonizar el Plan con el PND 2018-2022, así como con los PATR, esto debido a que el Plan contaba con cierre técnico en la vigencia 2018, y producto de los ajustes se retrasó su adopción. Además de la reestructuración del capítulo de presupuesto con el fin de lograr mayor consistencia con el trazador presupuestal para la paz; adicional a lo anterior, el Plan tuvo ajustes derivados de las observaciones realizadas por el DNP, la Consejería para la Estabilización y la ART.

⁹⁹ 31 de marzo de 2021.

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

El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural fue adoptado mediante Resolución 179 del 23 de junio de 2017 por el MinAgricultura, sin embargo, con la expedición de la Ley 1955 de 2019 del PND (artículo 255), se estableció que, a partir del 2020, la formulación y ejecución de la Política de Vivienda Rural estaría a cargo del MinVivienda. Es así como, este Ministerio adoptará un nuevo Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural una vez se reglamente la competencia asumida.

De acuerdo con la respuesta remitida por el MinVivienda a la Procuraduría, se proyectaba que la fecha para la adopción del Plan sería el 24 de febrero de 2021, sin embargo, se hizo la salvedad que ello dependería del tiempo de revisión de la mesa técnica y de que no existieran más observaciones que implicaran ajustes. Durante el primer trimestre de 2021, desde la Dirección de Vivienda Rural se atendieron la totalidad de comentarios e inquietudes realizadas por parte de la mesa técnica al documento, lo que permitió obtener el cierre técnico del documento el 7 de abril de 2021. A partir de allí, corresponde al MinVivienda adoptar mediante resolución el PNVSR, para lo cual se tenía como fecha estimada el 01 de junio de 2021. La Procuraduría conoció que posteriormente a la fecha de corte de este informe este Plan fue adoptado mediante Resolución No 410 del 02 de agosto de 2021 del MinVivienda. Cabe resaltar que dentro de las principales dificultades para la actualización y adopción del Plan se encontraron el esfuerzo de coordinación del Plan con la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural, además de otras instancias para atender a la necesidad de dar soluciones de vivienda adecuadas a las particularidades de las comunidades rurales.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Mediante la acción conjunta de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) se espera que en un período de 15 años se logre la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en un 50% de la pobreza rural multidimensional. El último dato disponible de pobreza multidimensional corresponde al 2019, cuando se ubicó en 17,5% a nivel nacional y en 34,5% para centros poblados y rurales dispersos, con una reducción de 4,1% respecto a 2018 y superando la meta registrada en el SIIPO para 2019 de 38,24%. Vale mencionar que esta meta es menor a la que se había planteado inicialmente para el 2018 y que se reportó en el primer informe al Congreso (36,1%). Actualmente, la meta que aparece en el Sistema es igual al dato del IPM (Índice de Pobreza Multidimensional) rural para esa vigencia (39,9%). Si el indicador se redujera en 1,25% anual, en 2019 debió ubicarse en 33,85%.
- Respecto a la meta de erradicación de la pobreza extrema rural, en 2019 la meta era de 14,8% y el indicador se ubicó en 18,8%; en 2020 la meta fue de 12,71% y se ubicó en 17,6%. Para 2021, la meta es de 11,3% y en 2022 de 9,9%, la cual coincide con la del PND 2018-2022; no obstante, dado el incumplimiento de las metas en 2019 y 2020, aún existe una brecha importante para alcanzarla. Sin embargo, entre 2019 y 2020 se dio un descenso de 1,2% en contexto de pandemia. Una posible explicación para este descenso es un menor efecto de la crisis económica y mayores ayudas institucionales en lo rural. Al respecto, se ha advertido que esta caída puede no ser sostenible porque depende de las transferencias monetarias del gobierno y lo que se requiere a largo plazo es fortalecer la inclusión productiva, en especial de los jóvenes.
- A la fecha de corte de este informe (31 de marzo de 2021), nueve de los 16 PNS se encuentran adoptados y vigentes, seis aún no se encuentran adoptados, y uno,

visto un ritmo más acelerado en la adopción de los Planes; no obstante, continúa preocupando a la Procuraduría que aún haya algunos pendientes de adopción, lo que además representa un incumplimiento del indicador del PMI “Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral adoptados”, cuyo año de finalización es 2018.

- Llama la atención que, a pesar de contar con nueve planes adoptados y que los sectores reportan acciones en cumplimiento de los indicadores del PMI asociados a los que aún no lo están, en el Documento Conpes 4023 de 2021 “Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia”, no se mencionan los Planes Nacionales Sectoriales y apenas se hace alusión a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), más como una focalización territorial que como un programa con potencial para transformar las condiciones de vida de quienes habitan los territorios más afectados por la pobreza y el conflicto armado.
- Continúa sin ser evidente la articulación ente los PNS y los PDET, incluso después de conocer la metodología de la Hoja de Ruta Única (HRU); los PNS se encuentran ausentes de las sesiones interinstitucionales y mesas de impulso al PDET, donde la Procuraduría no ha evidenciado su integración explícita en la gestión de oferta y en las acciones para la implementación de iniciativas.
- A partir de 2021 se encuentra disponible en el SIIPO un módulo para el seguimiento a los PNS, con información para 12 de los 16 Planes, incluido el reporte del avance de los indicadores del PMI y los propios de los Planes formulados por los sectores, además de las estrategias para el cumplimiento de los planes para 2021 e informes cualitativos de avance trimestrales. La Procuraduría reconoce estos avances, pues esta información permite hacer un mejor seguimiento a la implementación de los Planes.
- Se identifica como una dificultad persistente que aún no se haya integrado la información para el seguimiento financiero, como lo establece el Decreto 1778 de 2020. Para la elaboración de este informe fue necesario solicitar esta información a los sectores y en varios casos los reportes se remitieron incompletos o resultaron inconsistentes con los avances de los indicadores. Asimismo, es necesario contar con información territorializada de la implementación de los PNS, en particular en los territorios PDET.

- Frente a la incorporación del enfoque de género en los PNS, todos los indicadores de los Planes adoptados cuentan con ficha técnica y presentan un avance favorable frente a las metas planteadas.
- Sobre el Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER):
 - i) La Procuraduría advierte que las metas consignadas en el PNER coinciden en su totalidad con las reportadas en el SIIPO. Por su parte, frente a los avances reportados por el Ministerio de Minas y Energía, se observa que, para todas las vigencias, hay un cumplimiento favorable de las metas, en particular para la vigencia 2020, año en el que los avances superaron las metas en todos los indicadores.
 - ii) A 31 de marzo de 2021, hay 4.117 nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica y 1.447 nuevos usuarios en municipios PDET; 29,6 Megavatios (MW) y 9,6MW de capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las Zonas No Interconectadas (ZNI) de municipios priorizados y municipios PDET, respectivamente; y 1.153 y 234 personas capacitadas para el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras en los departamentos de Putumayo, Vaupés, Guainía, Vichada, Chocó y Nariño.
- Sobre el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR):
 - i) Las estrategias del PNVIR están orientadas a la identificación y priorización de vías estratégicas y corredores para la integración regional, tanto a nivel nacional como en los municipios PDET. Sin embargo, la proyección de metas y recursos del PNVIR a 2031, solo se realiza para los 170 municipios PDET, e incluye la intervención de 13.140 kilómetros, 10 aeródromos y 46 muelles.
 - ii) A 31 de marzo de 2021, hay 11 municipios PDET que cuentan con corredores identificados con participación de la comunidad y se encuentran priorizados, 102 kilómetros de vías priorizadas construidas o en mantenimiento en municipios PDET, 184 kilómetros de vías priorizadas construidas o en mantenimiento en municipios priorizados a nivel nacional, y 11 municipios priorizados en zonas más afectadas por el conflicto armado con participación de representantes de las comunidades en las mesas técnicas.
- Sobre el Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR):
 - i) La Procuraduría advierte que las metas consignadas en el PNCR coinciden en su totalidad con las reportadas en el SIIPO. Por otra parte, frente a los avances

reportados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se observa que, para todas las vigencias, hay un cumplimiento satisfactorio de las metas propuestas; de mantenerse este comportamiento, se logrará cumplir la meta del Plan al finalizar el 2022.

ii) A 31 de marzo de 2021, el 98,75% de las cabeceras municipales están conectadas a internet de alta velocidad, el 100% de las cabeceras municipales de los municipios PDET (170) están conectadas a internet de alta velocidad, y el 50% de los centros poblados rurales con más de 100 habitantes en municipios priorizados y municipios PDET tienen acceso comunitario a internet.

- Sobre el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNRD-ECFC):
 - i) El PMI contiene dos indicadores asociados al Plan, uno temático y otro con clasificación PDET; ambos están programados para iniciar 2021, es decir, ya empezaron su ejecución. El Plan contiene nueve indicadores para el seguimiento a su implementación, de los cuales seis se encuentran en ejecución desde 2021, uno empieza en 2023, uno en 2025 y uno en 2026. A 31 de marzo de 2021, no se registraban avances de los indicadores en el SIIPO ni en la respuesta del sector. Al respecto, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) explicó que los avances cuantitativos se registrarán una vez finalizadas las intervenciones. No obstante, se presentaron algunas acciones desarrolladas en el primer trimestre de 2021, como dos PIDAR (Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural Agroforestal) de soluciones de riego intrapredial en ejecución y tres en estructuración, además de tres distritos de riego a pequeña escala, de propiedad estatal, priorizados para rehabilitación en 2021.
 - ii) El sector ha identificado como una dificultad la baja demanda de proyectos que incluyen la construcción o la rehabilitación de tierras, ante lo cual se está haciendo difusión del PNRD.
 - iii) Para 2021 se tenía un presupuesto estimado de \$32.365 millones, de los cuales a la fecha de corte de este informe (31 de marzo de 2021) se habían apropiado \$5.279 millones. Los indicadores sobre proyectos de adecuación intrapredial tienen la mayor parte de los recursos presupuestados, pese a lo cual no tienen recursos apropiados. Asimismo, se ha identificado la necesidad de gestionar fuentes complementarias de financiación como las regalías, la cooperación internacional y los recursos propios de las entidades territoriales. En 2021 se estableció un

convenio de cooperación internacional con la Unión Europea, a través del cual se invertirán \$4.686 millones en el Plan.

- Sobre el Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES):

i) La Procuraduría destaca el cumplimiento del indicador AG.15 “Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas”, el cual tiene un cumplimiento de la meta en todas las vigencias, y; para los años 2020 y 2021 dicho indicador supera las metas establecidas.

ii) A 31 de marzo de 2021, hay 54 organizaciones solidarias creadas, apoyadas y financiadas, de las cuales 15 están en municipios PDET, 150 municipios cuentan con una estrategia de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada, y el 20% de las organizaciones solidarias de mujeres han sido creadas, apoyadas, financiadas y fortalecidas en sus capacidades.

- Sobre el Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNGI-ECFC):

i) El Plan cuenta con 14 indicadores, de los cuales 13 hacen parte de la batería del PMI y uno fue aprobado con el Plan. De los del PMI, siete iniciaron en 2017, los cuales contaban con fichas técnicas y avances de gestión en el SIPO para la fecha de elaboración de este informe; en contraste, los dos indicadores que debían empezar en 2018 no contaban con fichas ni registros de gestión. Cabe mencionar que los cuatro indicadores del PMI que debían iniciar en 2020 tenían ficha técnica en marzo 31 de 2021, aunque dos aún no contaban con ningún reporte. Por último, el indicador aprobado con el PNGI-ECFC, denominado “Programas o estrategias de apoyo al emprendimiento rural implementados” (PNS.2.1), no cuenta aún con ficha técnica en el SIPO ni con avances visibles.

ii) En 2020, se resalta un avance del 35,21%, frente a una meta anual de 30%, en el porcentaje de mujeres que tuvieron acceso a crédito blando o crédito en condiciones Finagro, lo que, en términos absolutos, equivale a 174.514 del total de 495.634 personas naturales que accedieron a este servicio. También se evidencia el otorgamiento de 60.722 créditos por un monto de \$593.478 millones durante ese año, con un valor de subsidio de \$73.471 millones a pequeños productores, así como la entrega de 8.103 créditos por monto de \$78.108 millones, con un valor de subsidio de \$10.514 millones a pequeños productores en 162 municipios PDET.

- Sobre el Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural (PNAPSB):

i.i) A 31 de marzo de 2021, hay ocho departamentos con un esquema de asistencia técnica implementado, 12.153 personas beneficiadas con soluciones tecnológicas de acceso a saneamiento en municipios PDET, nueve municipios con información sobre las condiciones de acceso a agua y saneamiento, y dos instrumentos normativos expedidos, los cuales están asociados a lineamientos de asistencia técnica y al fortalecimiento comunitario para los esquemas diferenciales de agua y saneamiento básico en zonas rurales.

- Sobre el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNCR):

oi) Este Plan, adoptado el 15 de enero de 2020, se encuentra en fase temprana de implementación, por lo cual aún no cuenta con mayores avances. Sin embargo, cabe recordar que de los 11 indicadores del PMI asociados al Plan, tres iniciaron en 2017, ocho en 2018, y solo uno de los indicadores cuenta con metas y avances desde su año de inicio.

ii) Se resaltan los importantes avances en la estrategia nacional de compras públicas de productos de origen agropecuario, a través de la aprobación de la Ley 2026 de 2020, y del Decreto 248 del 9 de marzo de 2021. De igual forma, se resalta el avance en 71 municipios con circuitos cortos de comercialización fortalecidos en áreas rurales (A.114). Sin embargo, se evidencian importantes retos para lograr este fortalecimiento en municipios PDET, pues solo se había cubierto a 14 (A.114P), a través de ruedas de negocios de compras públicas y mercados campesinos.

- Sobre el Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales (PPPS):

i) La Procuraduría destaca el cumplimiento del indicador D.G.4 “Porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres”, el cual presenta un cumplimiento de la meta en todas las vigencias, y en el 2017, supera incluso la meta propuesta.

ii) A 31 de marzo de 2021, hay 182 municipios con trabajadores agrarios y empresas beneficiadas por el programa de capacitación y divulgación en materia de derechos laborales, 803 personas con microseguros BEPS (Beneficios Económicos Periódicos)

en zonas rurales de municipios PDET, y un 46,5% de municipios PDET con cobertura de inspección móvil de trabajo en áreas rurales.

Recomendaciones

- I.** Al Ministerio de Salud y Protección Social, se reitera la necesidad de adoptar por acto administrativo el Plan Nacional de Salud Rural, el cual ya cuenta con cierre técnico.
- II.** Al Ministerio de Educación Nacional, se reitera la necesidad de adoptar por acto administrativo el Plan Especial de Educación Rural, el cual ya cuenta con cierre técnico.
- III.** Al Instituto Colombiano del Bienestar Familiar, como Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), se reitera la necesidad de adoptar por acto administrativo el Plan Nacional del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación, el cual ya cuenta con cierre técnico.
- IV.** Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se reitera la necesidad de dar cierre técnico y adoptar por acto administrativo el Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.
- V.** Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se reitera la necesidad de dar cierre técnico y adoptar por acto administrativo el Plan de Zonificación Ambiental.
- VI.** A la Agencia Nacional de Tierras, se reitera la necesidad de dar cierre técnico y adoptar por acto administrativo el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.
- VII.** A las entidades a cargo de los Planes Nacionales Sectoriales, participar y evidenciar la articulación de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) a la implementación de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en las sesiones interinstitucionales y mesas de impulso al PDET, para la gestión de oferta, acciones para la implementación de iniciativas, en especial de aquellas que la Hoja de Ruta Única (HRU) ha identificado como estratégicas.
- VIII.** Al Departamento Nacional de Planeación, continuar fortaleciendo el módulo para el seguimiento a la implementación de los PNS en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO); primero, integrando la información para el seguimiento financiero tal como está establecido en el Decreto 1778 de 2020; y segundo, reportando información territorializada sobre los indicadores y las inversiones, en particular en las subregiones PDET.
- IX.** A las entidades a cargo de los Planes Nacionales Sectoriales, fortalecer e

implementar las medidas específicas y diferenciadas de acuerdo con las necesidades particulares de las mujeres en el campo, para contribuir a la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres, según lo dispuesto en el Acuerdo de Paz. Frente al Plan Nacional de Electrificación Rural:

- X.** Al Ministerio de Minas y Energía, realizar la respectiva actualización del PNER, la cual debió ser presentada en el 2020.
 - XI.** Al Ministerio de Minas y Energía, mantener los esfuerzos para lograr el cumplimiento de las metas de los indicadores A29, A29P, A388 y A388P, los cuales presentan un bajo nivel de avance en la vigencia 2021.
 - XII.** Al Ministerio de Minas y Energía, hacer una desagregación presupuestal que permita tener rubros específicos para la implementación de los indicadores, en particular del indicador A388P.
- Frente al Plan Nacional de Vías para la Integración Regional:
- XIII.** Al Ministerio de Transporte, se reitera la necesidad de generar un documento anexo al Plan, en el cual se desagregue tanto el presupuesto para los municipios PDET, como los recursos a nivel de cada indicador.
 - XIV.** Al Ministerio de Transporte, revisar la información reportada para el indicador PNS.13.6 “Número de municipios con aeródromos propiedad de la Nación, priorizados con Servicios Aéreos Esenciales, intervenidos”, puesto que no hay consistencia ni en metas ni avances con lo reportado en el SIIPO.

XV. Al Ministerio de Transporte, incluir en el SIIPO los indicadores del Plan Nacional de Vías para la Integración Regional asociados con: i) número de municipios con proyectos que implementan mecanismos de participación de la comunidad, ii) número de municipios con metodología de priorización implementada, y iii) número de municipios PDET con corredores identificados con criterios socio ambientales y priorizados.

Frente al Plan Nacional de Conectividad Rural:

XVI. Al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, revisar y armonizar el reporte presupuestal con los avances y metas reportadas, en particular lo correspondiente a los indicadores A32 “Porcentaje de cabeceras municipales

conectadas a internet de alta velocidad” y A32P “Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a internet de alta velocidad”.

Frente al Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria:

XVII. A la Agencia de Desarrollo Rural, formular estrategias que permitan aumentar la demanda de proyectos que contengan infraestructura para la adecuación de tierras, para lograr mejores resultados frente al potencial identificado.

XVIII. A la Agencia de Desarrollo Rural, fortalecer la gestión de fuentes complementarias para la implementación del Plan, en particular del Sistema General de Regalías, para apoyar la estructuración de proyectos a ser presentados ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.

Frente al Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural:

XIX. Al Ministerio del Trabajo, revisar y armonizar el reporte de metas y avances del sector y en el SIPO, en particular lo correspondiente a los indicadores: i) A74, “Organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas”, ii) A74P, “Organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas en municipios PDET”, iii) A419P, “Municipios con estrategia de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada en municipios PDET”, y iv) PNS6.1., “Acciones interinstitucionales implementadas para el fomento de organizaciones solidarias”.

Frente al Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria:

XX. A la Agencia de Desarrollo Rural y a la Agencia Nacional de Tierras, se recomienda la pronta definición de las líneas de base, y la formulación de los indicadores “Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados” (A.83), y “Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras en municipios PDET con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados” (A.83P).

XXI. Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se recomienda el reporte oportuno de los indicadores que iniciaron ejecución en 2020 (A.420 y A.420P), que no cuentan con registros en la plataforma SIPO ni con informes remitidos a la Procuraduría.

XXII. Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se recomienda la pronta

aprobación de la ficha técnica del indicador “Programas o estrategias de apoyo al emprendimiento rural implementados” (PNS.2.1), que no se encuentra aún en el SIPO, pese a ser la estrategia con más presupuesto indicativo en el PNGI-ECFC.

XXIII. A Finagro, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y a la Agencia de Desarrollo Rural, establecer una instancia de coordinación para el PNGI-ECFC que permita el seguimiento y consolidación de avances físicos y financieros del plan.

Frente al Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural:

XXIV. Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, aumentar las metas anuales del indicador A71 “Departamentos con esquema de asistencia técnica implementados”, debido a que el avance a la fecha representa solo el 25% del total de departamentos del país.

XXV. Al Departamento Nacional de Planeación, actualizar el reporte de metas y avances asociados al Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, en particular las relacionadas con los indicadores A69 “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua”, A69P “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua en municipios PDET”, A70 “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento”, y A70P “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento en municipios PDET”.

XXVI. Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, realizar una desagregación de recursos para cada indicador, con detalle del presupuesto destinado y la inversión ejecutada.

Frente al Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria:

XXVII. Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, adoptar en el menor tiempo posible la resolución para la creación de la Mesa Técnica Nacional para la generación de ingresos, la asociatividad rural y la comercialización rural, con delegados de las entidades del Gobierno Nacional competentes, con el fin de avanzar en la gestión física y presupuestal y el seguimiento al Plan.

XXVIII. Al Ministerio del Trabajo y a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, avanzar en la gestión y el reporte del indicador de porcentaje de organizaciones solidarias creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean

información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo; cuyos indicadores fueron aprobados en 2018, y a marzo de 2021 aún no tenían reporte.

Frente al Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales:

XXIX. Al Ministerio del Trabajo, revisar y armonizar el reporte presupuestal y vincularlo con los avances y metas reportadas, en particular con lo correspondiente a los indicadores propios del Plan, además de realizar una desagregación presupuestal que permita tener rubros específicos para la implementación de los indicadores.

Punto 2 Participación Política

Descripción

El punto 2 del Acuerdo de Paz reconoce la importancia de la participación de la ciudadanía en la construcción de paz, la generación de confianza, el fortalecimiento de una cultura de respeto, tolerancia y no estigmatización y la apertura democrática en el país, con garantías de seguridad para el liderazgo social y el ejercicio político. Asimismo, plantea la importancia de implementar medidas afirmativas que contribuyan a garantizar la participación de las mujeres en los escenarios de representación política y social, teniendo en cuenta que, las mujeres enfrentan mayores barreras culturales, económicas e institucionales que son resultado de la desigualdad, la discriminación y la subordinación que han enfrentado históricamente, así como otros sectores tradicionalmente excluidos del ejercicio político y ciudadano, entre los cuales se encuentran las personas LGBTI.

En el Segundo Informe al Congreso, se reiteró la preocupación por el retraso en la implementación de las medidas contempladas en este punto del Acuerdo de Paz, esto se refleja en la no aprobación de las circunscripciones transitorias especiales de paz, 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 de la República. También, reconoció el funcionamiento del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, así como la implementación del Estatuto de la Oposición Política a nivel territorial.

En virtud de lo anterior, la Procuraduría reiteró al Gobierno Nacional presentar el proyecto de reforma política fundamentado en la autonomía e independencia de la organización electoral, la modernización y la transparencia del sistema electoral y las garantías para el ejercicio de la participación política; asignar los recursos necesarios para la financiación de los estudios y diseños para la creación de nuevos puestos de votación, la adopción de otras medidas para eliminar las barreras de acceso al ejercicio del derecho al voto de las poblaciones más vulnerables y para avanzar en la automatización del proceso electoral en el país; evaluar el impacto de las medidas de prevención y protección individuales y colectivas adoptadas para minimizar los riesgos de los líderes, lideresas y organizaciones políticas en el marco de la contienda electoral; avanzar en el trámite del proyecto de ley de garantías para las organizaciones y movimientos sociales, entre otras. No obstante, como se evidencia más adelante los avances en la implementación de este punto siguen siendo limitados.

Como se ha mencionado en los anteriores informes de la Procuraduría, 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: 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.

En materia de inversiones, el monto de recursos requeridos para cumplir con los compromisos del punto 2 del Acuerdo de Paz, representan el 3,3% del costo total de implementación estimado en el MFMP 2017 y el 0,2% previsto en el PPI para la Paz. El valor proyectado anualmente en el primer caso se ubica aproximadamente en \$287 mil millones (a precios constantes del año 2016), mientras en el segundo estaría por el orden de \$22 mil millones de pesos (a precios constantes del año 2018).

De acuerdo con la información analizada del PGN, entre los años 2020 y 2021, se observa un incremento del 61%, pasando de \$13,6 mil millones a \$21,9 mil millones. El orden de participación por pilares corresponde al 2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política y nuevos movimientos con el 71%; el 2.3. Promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad con el 16% y el 2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana con el 13%.

Entre 2020 y 2021 los pilares 2.1 y 2.3 presentan incrementos del 115% y el 6% respectivamente. Donde el primer aumento (115% del pilar 2.1), está comprendido por los rubros de financiación de partidos y campañas electorales (Ley 130 de 1994, artículo 3 Acto Legislativo 01 de 2003), así como el proyecto para la extensión, descentralización y cobertura de la radio pública nacional. Frente a la ejecución 2020, el punto 2 avanza en 100% de compromisos y 97% de obligaciones.

A continuación, se presentan los resultados del seguimiento realizado por este órgano de control entre el 1 de abril de 2020 al 31 de marzo de 2021, y se plantean una serie de conclusiones y recomendaciones. Cabe mencionar, que los asuntos relacionados con las estrategias garantías de seguridad para el ejercicio de la política y control y veeduría ciudadana, se abordarán, respectivamente, en los puntos 3 y 6 de este informe.

Indicadores PMI

El Punto 2 tiene 86 indicadores en el PMI, de los cuales 45¹⁰⁰ son objeto de seguimiento en este capítulo. Igualmente, para el análisis de este punto no se incluyeron los indicadores relacionados con las estrategias de garantías de seguridad para el ejercicio de la política (nueve temáticos, uno de género y dos metas trazadoras) y control social y veedurías (cuatro temáticos y uno de género), los cuales serán tratados en los capítulos Fin del Conflicto e Implementación, Verificación y Refrendación. Adicionalmente, el Punto 2, contiene 24 indicadores para el enfoque étnico, los cuales serán objeto de análisis en el respectivo capítulo de este informe.

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

- 40 indicadores (88.8%) cuentan con ficha técnica y metas aprobadas para el reporte en el SIIPO, de éstos, 7 corresponden a indicadores de género.
- 18 indicadores (40%) no cuentan con reporte en el SIIPO con corte marzo 2021, de los cuales 2 son metas trazadoras y 6 indicadores de género.
- 1 indicador (2.6%) está asociado a un indicador asociado en el PND, de acuerdo con la información remitida por DNP.
- De los 15 indicadores que debieron culminar su ejecución a diciembre de 2020, 8 (53.3%) no se han cumplido, de éstos, 1 es indicador de género.

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

¹⁰⁰ 1 indicador del pilar derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, 19 indicadores correspondientes al pilar mecanismos democráticos de participación ciudadana y 25 indicadores del pilar promover una mayor participación en la política nacional, regional y local.

Garantías para el ejercicio de la política Avances y Dificultades

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

En virtud de lo establecido en el artículo 30 de la Ley en mención, la Procuraduría radicó el Segundo Informe de seguimiento al Estatuto de la Oposición Política ante el Congreso de la República en diciembre de 2020 y como se señaló en el mismo, la implementación del mencionado Estatuto representa un avance fundamental para la participación política en el país y uno de los pocos temas en los que se ha avanzado en la implementación del punto 2.

En dicho informe se reconocen los avances y desafíos de las entidades del nivel nacional que tienen competencias en el cumplimiento de los derechos consagrados en el Estatuto de la Oposición Política y se plantean al menos 40 recomendaciones dirigidas al Consejo Nacional Electoral (CNE), el MinHacienda, el MinTic, el Ministerio del Interior (MinInterior), la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), las corporaciones públicas de elección popular y a las 16 organizaciones políticas con personería jurídica.

Dentro de las recomendaciones más relevantes se destacan principalmente: i) al CNE para que analice la posibilidad de registrar la declaración política de las

elegidos a los mandatarios en los diferentes niveles nacional o territorial; ii) a MinHacienda, asignar los recursos necesarios dentro del PGN para la vigencia fiscal 2021 que permita el acceso pleno a los medios de comunicación social del Estado o que hacen uso del espectro electromagnético; iii) a la OACP, adoptar el acto administrativo que crea el programa de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición en los términos establecidos en el artículo 30 de la Ley 1909 de 2018 y el artículo 16 del Decreto Ley 895 de 2017; iv) a las organizaciones políticas, adelantar el registro y seguimiento de las solicitudes realizadas y enviar la información semestralmente al CNE, trámite que resulta fundamental para que la autoridad electoral pueda adelantar las gestiones necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información y documentación oficial.

Tal como lo establece el Estatuto de la Oposición Política, los derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición inician con la declaratoria política que realizan las organizaciones políticas con personería jurídica. Actualmente, en el nivel nacional se cuenta con seis organizaciones políticas declaradas en oposición¹⁰¹, cinco declaradas independientes¹⁰² y cinco declaradas de gobierno¹⁰³. A nivel territorial, las declaratorias políticas quedaron como se muestra en la siguiente tabla:

¹⁰¹ Colombia Humana - Unión Patriótica; Partido Fuerza Alternativa y Revolucionaria del Común – FARC (para el corte de este informe, aún no se había efectuado el registro del cambio de nombre); Movimiento Alianza Democrática Afrocolombiana – ADA; Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS, Partido Alianza Verde y Partido Polo Democrático Alternativo

¹⁰² Partido Colombia Renaciente; Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia – AICO; Partido Alianza Social Independiente – ASI; Partido Cambio Radical y Partido Liberal Colombiano

¹⁰³ Partido Colombia Justa Libres; Partido Político Mira; Partido Centro Democrático; Partido Conservador Colombiano y Partido Social de Unidad Nacional - Partido de La U

Tabla 32. Declaratorias políticas a nivel territorial

Organización Política	Circunscripción		Declaratoria		
	Departamental	Municipal	Gobierno	Independencia	Oposición
FARC (ahora Comunes)		3	1	1	1
MAIS	9		3	6	2
		358	147	169	42
Colombia Justa Libres	1			1	
		19	4	8	7
Centro Democrático	28		14	11	3
		617	388	185	44
Liberal	31		21	8	2
		881	480	310	91
Cambio Radical	28		16	12	
		842	388	412	42
Alianza Verde	23		9	4	10
		596	223	271	102
Conservador	29		20	8	1
		862	450	317	95
La U	31		24	6	1
		820	505	256	59
Colombia Renaciente	2		1	1	
		86	52	23	11
MIRA	6		4		
		69	67	2	
Colombia Humana - UP	3			1	2
		33	7	15	11
AICO	4		3	1	
		190	105	73	12
POLO	5			1	4
		68	23	22	23
ADA	1				1
		55	29	19	7
ASI	14		8	5	1
		376	211	134	31
Total	215	5875	3201	2282	574

Fuente: información reportada por el CNE, elaboración propia.

Como se evidencia en la Tabla 32, al corte de este informe se realizaron 215 declaratorias a nivel departamental y 5.875 a nivel municipal, de las cuales 3.201 son de gobierno, 2.282 de independencia y 574 de oposición. El partido Alianza Verde tiene el mayor número de declaratorias de oposición (102) y el partido Mira sólo se declaró de gobierno o independencia.

El balance detallado de los avances y dificultades en el cumplimiento de los derechos establecidos en la Ley 1909 de 2018 para el periodo 2019-2020, fue presentado en el Segundo Informe al Congreso presentado por este órgano de control en diciembre de 2020 (PGN, 2020).

Mecanismos democráticos de participación ciudadana

Este pilar está enfocado en la implementación de las estrategias que contribuyan al fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, sus plataformas e instancias de participación, a la regulación de la movilización y la protesta pacífica, el acceso a los medios de comunicación comunitarios e institucionales, el fortalecimiento de la planeación y presupuestación participativa, y la promoción de la reconciliación y la convivencia para avanzar en un ejercicio efectivo de incidencia ciudadana y de diálogo social.

En línea con lo anterior, como se señaló en el Segundo Informe al Congreso frente al estado del indicador del PMI (B.129) sobre el proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales que debía presentarse en 2017, a juicio de la Procuraduría este compromiso continúa sin tener un avance sustancial. Esto se debe a que la propuesta de proyecto de ley estatutaria que contiene los lineamientos para la creación y fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, el fortalecimiento de los mecanismos para la caracterización y el financiamiento de proyectos de las organizaciones sociales, no ha sido presentado formalmente para su discusión en el Congreso 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). Frente al llamado que hizo este órgano de control a MinInterior para que presentara nuevamente el proyecto de ley en los términos establecidos en el Acuerdo de Paz, para el corte de este informe, la entidad informó que se adelantaría una reunión con la Consejería para la Estabilización, con la finalidad de articular y coordinar la línea que permita el cumplimiento de indicador del PMI.

Frente a las garantías para la movilización y la protesta pacífica, MinInterior informó que en cumplimiento de lo ordenado por el Auto del 24 de septiembre de 2020 y la sentencia del 5 de octubre de 2020, de la Subsección “B”, de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el radicado No. 25000231-5000-2020-02700-00, se conformó una Mesa de Trabajo integrada por representantes de la Presidencia de la República, el Ministerio de Defensa (MinDefensa), el MinInterior, la Policía Nacional, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., y la Gobernación de Cundinamarca. Como resultado del trabajo conjunto, se expidió la Resolución No 1139 de 2020, mediante la cual se expide el Protocolo que, a corto plazo, incluye las medidas más urgentes para garantizar el derecho de los ciudadanos a manifestarse públicamente, se establecen las responsabilidades de los gobernadores y alcaldes, se dictan directrices del actuar de la Policía Nacional y las acciones anticipativas de control de infiltración y se ratifican los deberes de los participantes en la manifestación social.

Asimismo, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia STC 7641 de 22 septiembre de 2020, tuteló los derechos fundamentales a la expresión, reunión y libertad de prensa y ordenó a las entidades involucradas en el manejo de las movilizaciones sociales, adoptar acciones para garantizar el ejercicio del derecho a la protesta pacífica, entre las que se destacan la expedición e implementación de un protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores enfocado a “prevenir y sancionar la (i) intervención sistemática, violenta y arbitraria de la fuerza pública en manifestaciones y protestas; (ii) “estigmatización” frente a quienes, sin violencia, salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno; (iii) uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y de químicos; (iv) detenciones ilegales y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes; y (v) ataques contra la libertad de expresión y de prensa” (Sentencia STC 7641, 2020).

En el marco del cumplimiento de la sentencia en mención, la Procuraduría profirió la Resolución 391 del 24 de septiembre de 2020, en donde se designó al titular del despacho de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos como el

coordinador de adelantar las acciones necesarias para el cumplimiento de las órdenes¹⁰⁴ estipuladas en el fallo de tutela. Para esto, la Procuraduría en conjunto con la Policía Nacional, expidió el “Protocolo por el cual se da cumplimiento a una orden judicial y se expide el protocolo de verificación en casos de capturas y traslado de personas durante el desarrollo de cualquier mitin, reunión o actos de protestas” y en coordinación con la Defensoría del Pueblo, se expidió la “Guía de acompañamiento a las movilizaciones ciudadanas, alcance de intervención del Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación – Defensoría del Pueblo”.

Cabe mencionar que, desde el 10 de junio de 2021, se encuentra en implementación la herramienta¹⁰⁵ tecnológica que permite consultar o verificar en tiempo real los procedimientos realizados por la Policía Nacional entendidos como capturas, aprehensiones o traslados de personas a los Centros de Traslado por Protección en el marco de mitin, reunión o actos de protestas.

Por otra parte, desde octubre de 2020 y durante nueve semanas consecutivas, la Procuraduría acompañó la mesa de trabajo convocada por la Presidencia de la República con el propósito de darle cumplimiento a la orden quinta de la sentencia, este trabajo de acompañamiento culminó con la expedición del Decreto 003 del 5 de enero de 2021, el cual establece el protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado “Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana” por parte de MinInterior.

Asimismo, desde el pasado 28 de abril de 2021, la Procuraduría ha expedido al menos cinco¹⁰⁶ actos administrativos a través de los cuales se busca atender las situaciones

¹⁰⁴ La orden quinta dispuso que los órganos de control acompañarían la mesa de trabajo que se conformara con la ciudadanía, accionantes, autoridades, mandatarios con el objetivo de expedir un protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores a la manifestaciones públicas y pacíficas.

La orden sexta dispuso que en el término de 30 días se expidiera, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, un protocolo que permitiera a los ciudadanos y organizaciones defensoras de derechos humanos y entidades vinculadas a las Naciones Unidas realizar verificaciones en casos de capturas y traslado de personas, durante el desarrollo de cualquier clase de mitin, reunión o acto de protestas.

La orden séptima dispuso que, en coordinación con la Defensoría de Pueblo, se diseñaran planes de fácil acceso para el acompañamiento y asesoría jurídica para las personas que, en actos de protestas resulten o, se hayan visto afectadas en ellas, brindando apoyo en tal sentido para acudir, incluso, a instancias internacionales cuando a ello hubiere lugar.

¹⁰⁵ <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Quejas-policiales-protestas-sociales.paqe>

¹⁰⁶ i) Memorando 002 del 27 de abril de 2021, a través del cual se dan instrucciones para el acompañamiento de las movilizaciones ciudadanas a desarrollarse en el territorio nacional - convocatoria 28 de abril de 2021; ii) Memorando 003 del 30 de abril de 2021, por medio del cual se convoca a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación a tener disponibilidad en caso de requerirse para acompañar y atender las movilizaciones del 1 de mayo; iii) Memorando 011 del 11 de mayo de 2021, a través de cual se dan instrucciones para la intervención en actuaciones penales que se deriven de la movilización pública y pacífica; iv) Memorando 016 del 28 de mayo de 2021, por medio del cual se da la conformación de la instancia de coordinación control y verificación de garantías de derechos fundamentales en el marco de la movilización pública y pacífica; y v) Circular 10 del 4 de junio de 2021, por medio de la cual se dan los lineamientos para el ejercicio de las funciones misionales con ocasión de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 575 del 28 de mayo de 2021.

que se han venido presentado en el marco del desarrollo de las movilizaciones y protestas convocadas en el país. También, se creó una comisión especial constituida por funcionarios del nivel central y regional, con el propósito de realizar acompañamientos, interlocuciones, mediaciones y/o convocatorias en las diferentes regiones del país, particularmente en los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Por otra parte, a 16 de junio de 2021, la Procuraduría tiene conocimiento de 944 hechos relacionados con la jornada de protesta social que se han presentado desde el pasado 28 de abril de 2021, los cuales tienen posibles connotaciones disciplinarias discriminados así: i) 189 indagaciones disciplinarias y 12 investigaciones disciplinarias, para un total de 201 acciones disciplinarias en curso; y, ii) 743 quejas en trámite de evaluación.

Es importante mencionar que, de las 201 acciones disciplinarias, 172 corresponden a expedientes en los que se establecen como presuntos responsables a integrantes de la Fuerza Pública, de las cuales 22 corresponden a investigaciones que asumió la Procuraduría General de la Nación en ejercicio del poder preferente, y el resto de éstas, es decir, 150 procesos disciplinarios son acciones iniciadas por quejas o de oficio por las Procuradurías Regionales y Provinciales; 21 corresponden a actuaciones que vinculan a funcionarios¹⁰⁷ públicos de elección popular; y las ocho restantes, se adelantan contra otros funcionarios públicos.

De conformidad con el artículo 89 de la Ley 734 de 2002, la Procuraduría tiene la facultad de constituirse como sujeto procesal dentro de las investigaciones disciplinarias ante las Oficinas de Control Disciplinario Interno sobre aquellas actuaciones en las que no se ejerce el poder preferente. En consideración a esta facultad y teniendo en cuenta la información reportada por la Inspección General de la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación ha decidido constituirse como sujeto procesal en 44 procesos disciplinarios adelantados a miembros de la Policía Nacional por hechos relacionados con las movilizaciones, manifestaciones y protestas en el marco del Paro Nacional 2021.

La Procuraduría hace un llamado a MinInterior y demás entidades concernidas, para que evalúe la efectividad de las medidas normativas y protocolos adoptados en el marco del desarrollo de las manifestaciones realizadas en las vigencias 2020 y 2021.

Por otra parte, frente al debate legislativo en torno al tema, MinInterior informó que el proyecto de ley estatutaria 060-20S “Por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución

¹⁰⁷ Tres a congresistas, una a gobernador, nueve a alcaldes y seis a concejales. Las dos actuaciones restantes corresponden a que un alcalde tiene dos indagaciones y una investigación preliminar está pendiente por determinar el responsable si es un concejal o edil.

Política y se dictan otras disposiciones”, el proyecto de ley 304-20S “Por medio del cual se garantiza la correcta focalización de los subsidios, se promueve la manifestación pública y pacífica y se dictan otras disposiciones”, el proyecto de ley 319-20S “Por la cual se reforma la Ley 62 de 1993, la Ley 1801 de 2016, se fortalece el carácter civil de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones”, se encuentran pendientes para discutir ponencia en primer debate. Por su parte, el proyecto de ley estatutaria 211-20C “Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales”, se encuentra en primer debate y discusión de la ponencia. Como ya se ha señalado en informes anteriores, más allá de dar cumplimiento del indicador del PMI (B.135) sobre las medidas y normativa revisada que regula la movilización y la protesta pacífica, es necesario que el Congreso de la República expida la ley estatutaria para regular los alcances y limitaciones de ese derecho, brindando las garantías a la libertad de expresión y de reunión.

Sobre las garantías de la participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales, se realizó seguimiento al cumplimiento de cinco compromisos estipulados en el PMI. El primer indicador del PMI (B.137), relacionado con las convocatorias abiertas de radios comunitarias, con énfasis en las zonas más afectadas por el conflicto armado, MinTic informó a este órgano de control que el proceso de la Convocatoria No 001¹⁰⁸ de 2019, se cerró el 30 de abril de 2020 con la expedición de la Resolución 727¹⁰⁹, mediante la cual se declaró la viabilidad para el otorgamiento de las licencias de concesión para la prestación en gestión indirecta del servicio de radiodifusión sonora comunitario, en frecuencia modulada (FM), Clase D. La resolución en mención fue corregida mediante la Resolución 752¹¹⁰ del 6 de mayo de 2020. Posteriormente, fue modificado el artículo 3 de la Resolución 727 de 2020 mediante Resolución 2252 de 6 de noviembre de 2020. La entidad señaló que una vez fue notificada la Resolución 727 de 2020 a las 188 comunidades organizadas, empezaron a desarrollar las actividades establecidas para el pago de derechos de concesión y presentación de los requisitos para el otorgamiento de la licencia de concesión. Dentro de ese marco, MinTic mencionó que a corte 31 de marzo 2021, se expidieron 27 resoluciones de otorgamiento de licencia de concesión para la prestación en gestión indirecta del servicio comunitario

¹⁰⁸ El objeto de la convocatoria era “Selección de propuestas viables presentadas para el otorgamiento de concesiones en virtud de las cuales se prestará, en gestión indirecta, el servicio de radiodifusión sonora comunitario, en frecuencia modulada (FM), clase D., para los municipios contemplados en el anexo técnico de este documento”.

¹⁰⁹ Viabilidad para el otorgamiento de 188 nuevas licencias de concesión para la prestación del servicio de radiodifusión sonora comunitario a comunidades organizadas ubicadas en 185 municipios.

¹¹⁰ “Por la cual se corrigen unos errores simplemente formales en la Resolución No. 000727 de 30 de abril de 2020”

de radiodifusión sonora y 10 resoluciones de cancelación de la viabilidad para el otorgamiento de la licencia de concesión para la prestación en gestión indirecta del servicio de radiodifusión sonora comunitario en FM, debido a que las organizaciones comunitarias no acreditaron el pago de los derechos de concesión dentro del plazo establecido en el artículo 4 de la Resolución 727 de 2020. La Procuraduría hace un llamado a MinTic, para que valore la posibilidad de flexibilizar el plazo estipulado en los actos administrativos para el otorgamiento de las licencias de concesión, considerando las especificidades de las organizaciones comunitarias seleccionadas.

El segundo indicador del PMI (B.138), hace referencia al diseño e implementación del plan de capacitación técnica de trabajadores y trabajadoras de los medios comunitarios, y la formación y capacitación de comunicadores y comunicadoras y de operadores y operadoras de medios de comunicación. Este indicador inicia en esta vigencia y no cuenta con ficha técnica en el SIPO, al respecto MinTic informó que el 9 de abril de 2021 envió la ficha técnica del indicador al DNP para su revisión, verificación y comentarios y posterior cargue en la plataforma SIPO.

El tercer compromiso está relacionado al indicador del PMI (B.139), el cual hace referencia a los espacios en canales institucionales de televisión nacional y regional habilitados para las organizaciones y movimientos sociales, el cual no presenta ningún avance según la información reportada en el SIPO. MinTic en su respuesta informó que “la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), es la entidad responsable de clasificar y regular las condiciones de operación y explotación del servicio público de televisión en materia de contenidos de la programación, por lo que ahora es la autoridad competente para dar trámite a las solicitudes, tanto de Mensajes Cívicos, como de Espacios Institucionales, que buscan informar a la ciudadanía de asuntos de interés público, y la programación y emisión de los mismos”. Asimismo, frente a la solicitud de ajuste a la ficha del indicador del PMI realizada al DNP, MinTic señaló que se encuentra revisando las observaciones hechas por esa entidad en marzo de 2021. La Procuraduría valora positivamente la ampliación del año de finalización para el cumplimiento del indicador hasta el 2022, esto permitirá que las organizaciones y los movimientos sociales divulguen su trabajo con contenidos que contribuyen a potenciar mensajes de inclusión, reconciliación, no estigmatización y cultura de paz.

Pese a que en el SIPO no se evidencia avance de cumplimiento del indicador, MinTic reportó las acciones de los operadores públicos regionales de televisión para habilitar espacios de difusión de las organizaciones y los movimientos sociales relacionadas a continuación:

Tabla 33. Acciones operadores públicos regionales

Operador	Vigencia 2020	Vigencia 2021
Telecaribe	Frente al Espejo y Hablemos de verdad	Se tiene programada la segunda temporada
Teleantioquia	Habla por todas, Tonos de Piel, So Bia (Buen Corazón), y De Leones y Mariposas	Se dará continuidad a los programas
Telecafé	Iniciativa Código Cívico Programa de la Comisión de la Verdad Serie Jóvenes y Paz	Sin información reportada por MinTIC
Telepacífico	Prensa SUTEV, Informativo CVC, Comisión de la Verdad, Conmemoración Asesinato Diputados del Valle, Señales de Paz II, Gente de Papel, Voces de Guerrilla, Danza por la Paz, Pizarro, Memoria Latente, Foro Víctimas KM 18, Los Colores de la Montaña, Operación Cirirí, Pacífico 24/7, Comité departamental de libertad religiosa de culto y conciencia, Frente al Espejo, Modelos somos todos, Chupi nacer (documental) e Interdependence (documental ambiental)	Sin información reportada por MinTIC
Canal capital	Frente al Espejo y Hablemos de verdad	Se dará continuidad a los programas

Fuente: información reportada por MinTIC, elaboración propia.

Frente al cuarto compromiso, MinTic señaló que en cumplimiento del indicador del PMI (B.140) relacionado con los espacios transmitidos a través de los servicios de radiodifusión sonora, RTVC implementó, a través de sus emisoras Radio Nacional de Colombia y Radiónica, contenidos para visibilizar el trabajo de organizaciones y movimientos sociales, así como contenidos relacionados con la paz. Particularmente, Radio Nacional de Colombia continuó con el programa Encuentros, transmitido en la franja de “Análisis y Reconciliación” y Radiónica emite contenido en la franja “Chévere Pensar en Voz Alta” y el espacio “La Palabra”. En 2020, fueron emitidos 63 espacios a través de radiodifusión sonora. Para la vigencia 2021, MinTic informó que se construyó el plan de contenidos anual, se definió la parrilla de programación y la elaboración del plan de trabajo en el cual se incluye la participación de voceros de las regiones, organizaciones sociales, comunidades étnicas, campesinos y población vulnerable de los municipios del país, incluidos municipios PDET. La Procuraduría destaca los avances en materia de acceso a los espacios de radiodifusión sonora, sin embargo, se desconoce el impacto que generan en los territorios con la divulgación del trabajo de organizaciones y movimientos sociales.

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

En materia de garantías para la convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización, la puesta en marcha del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC), sigue siendo uno de los avances más significativos en el punto de participación, como se evidencia en el reporte del SIIPO frente al cumplimiento del indicador del PMI (B.142) relacionado con la creación y funcionamiento del CNPRC. Desde abril de 2020 al 31 de marzo de 2021, el Comité Nacional se ha reunido 21 veces y realizó tres¹¹¹ sesiones plenarios del CNPRC durante el 2020. En la actualidad, la OACP brinda apoyo técnico a 529 consejos territoriales creados formalmente en el nivel departamental

y municipal mediante ordenanza o acuerdo, respectivamente, los cuales se encuentran instalados, siendo el Eje Cafetero (55), Antioquia (45) y Cesar-Guajira (34), las zonas geográficas con mayor número de consejos territoriales. Es importante señalar que continúa siendo necesario diseñar una estrategia de acompañamiento técnico para el fortalecimiento de estos espacios. Para la vigencia 2020, Fondopaz ejecutó \$146.653.580 para la operación del CNPRC.

Entre los avances principales del CNPRC se destaca la entrega del documento de lineamientos para la Política Pública de Convivencia, Reconciliación y No Estigmatización a MinInterior y la aprobación del plan de acción 2020 – 2021 en la sesión plenaria del 27 de octubre de 2020.

Si bien esta instancia de participación ciudadana se ha caracterizado por su activismo, aún se mantienen los desafíos referenciados en el Segundo Informe al Congreso: i) garantizar la participación y representación en los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia de los sectores de la sociedad civil con presencia en el nivel territorial; ii) mejorar los procesos de comunicación y coordinación entre las diferentes instancias del Consejo, así como con los Consejos Territoriales; iii) continuar su participación en el diseño e implementación de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización a cargo de MinInterior; iv) adelantar el proceso para la modificación del reglamento interno del CNPRC; y v) retomar el proceso de convocatoria para la designación de los representantes de los sectores en vacancia. Asimismo, se hace un llamado a la OACP, en calidad de secretaria técnica de la instancia, para que avance en las adecuaciones necesarias para el relevo de los miembros de la sociedad civil que cumplen su periodo de cuatro años en la presente vigencia.

Por su parte el MinInterior, mencionó que, para el proceso de formulación de la Política Pública de convivencia, reconciliación y no estigmatización, en junio de 2020 avanzó en la construcción de un plan de trabajo para la formulación de la política en mención, que incluía la articulación interinstitucional con más de 30 entidades del nivel nacional. Asimismo, destacó el trabajo conjunto con la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) para identificar las acciones de la Estrategia para la prevención y superación de la estigmatización de los exintegrantes de las FARC-EP que serán incluidas en la política pública, así como, las sinergias a realizar con la Consejería para la Estabilización y la ARN, dentro de los municipios PDET en el marco del pilar 8 de reconciliación, convivencia y paz, lo anterior para dar cumplimiento al indicador del PMI (B.144). Finalizar la construcción de esta política es esencial para contribuir a las garantías que, en materia de prevención,

¹¹¹ 27 de abril, 5 de junio y 27 de octubre de 2020

requieren los líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos y las personas en proceso de reincorporación.

En cuanto al indicador del PMI (B.424) a cargo del Ministerio de Educación Nacional (MEN), relacionado con los establecimientos educativos que cuentan con formación para la ciudadanía en materia de convivencia, reconciliación y no estigmatización, dicha cartera informó que, en el 2020, se beneficiaron con kits de herramientas para la convivencia escolar y la prevención del maltrato 1.733 establecimientos educativos de las 2.415 instituciones oficiales existentes en los 170 municipios PDET, correspondiente al 71,7% de cobertura para la vigencia anterior. Cabe señalar que el cumplimiento del indicador a cargo del MEN permitió tener una cobertura del 89,1% de establecimientos educativos en municipios PDET con apropiación e implementación de referentes para la formación de la ciudadanía. Actualmente, el DNP se encuentra en revisión del reporte de cumplimiento y cierre del indicador.

Frente a los cinco compromisos del PMI relacionados con la política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, se presentan los siguientes avances:

Respecto a los indicadores del PMI (B.158 y B.G.6) sobre la propuesta de ajustes normativos expedidos para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, la Procuraduría en su Segundo Informe al Congreso recomendó al DNP presentar nuevamente el proyecto de reforma a la Ley 152 de 1994, para fortalecer la participación ciudadana en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los ejercicios de planeación y presupuesto participativo. El DNP manifestó no acoger la recomendación argumentando que la entidad carece de iniciativa legislativa y señaló que en caso que los ministerios competentes prioricen el tema en su agenda legislativa e inicien nuevamente un proceso para tramitar la reforma a la Ley 152 de 1994, el DNP, en el marco de sus competencias, brindará acompañamiento técnico y metodológico, para la materialización de dicha reforma.

Respecto al cumplimiento de los indicadores del PMI (B.353 y B.447) relacionado con la elaboración de lineamientos técnicos para facilitar la planeación participativa sectorial y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales, el DNP informó que avanzó en la recopilación y revisión de la información sobre la planeación democrática y participativa, para lo cual, realizó las siguientes acciones: i) Caracterización de los Consejos Territoriales de Planeación, cuenta con información de 336 municipios y 26 departamentos; ii) Encuesta¹¹² sobre la situación actual de los Consejos Territoriales

de Planeación; iii) Talleres para discusión de los retos de la planeación participativa en Colombia; iv) procesos formativos dirigidos a los consejeros; y v) propuesta para la elaboración de un Registro Único de los Consejos Territoriales de Planeación.

Asimismo, el DNP informó que elaboró un Instrumento de consulta para el diagnóstico de la Política Pública de Participación Ciudadana, el cual fue elaborado de manera conjunta con el Departamento Administrativo para la Función Pública, el cual será aplicado en el segundo semestre de 2021 a 147 entidades de orden nacional, a las entidades territoriales, la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos y organismos de control, con el cual se identificarán los ejercicios de planeación participativa que se realizan, el material que han elaborado sobre el tema y el apoyo que prestan a los Consejos Territoriales de Planeación.

Frente al compromiso relacionado con el avance en el indicador del PMI (B.G.5) sobre la implementación de la estrategia de promoción para la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias de participación ciudadana, partidos y movimientos, MinInterior informó que en el marco de la estrategia “Más mujeres, más democracia” en el 2020 desarrollaron acciones relacionadas con i) el seguimiento a 1.188 mujeres para realizar un diagnóstico sobre las propuestas de participación política; ii) la creación y socialización del Canal de YouTube y la página de Facebook, con 1.020 suscriptores y 1.352 seguidores, respectivamente; iii) la mesa multipartidista de género para la definición de una ruta de prevención y atención de la violencia contra las mujeres que participan en política, al interior de los partidos y movimientos políticos, en la cual participaron 22 mujeres; iv) elaboración de un documento borrador de diagnóstico sobre la participación de las mujeres al interior de los partidos y movimientos políticos; v) seis¹¹³ foros sobre violencia contra las mujeres que participan en política, en los que asistieron 1.378 personas de las cuales 1.337 fueron mujeres.

¹¹² La encuesta plantea 42 preguntas planteadas en las siguientes secciones: i) caracterización del consejero(a) territorial de planeación; ii) funcionamiento del Consejo Territorial Planeación; iii) prácticas del Consejo Territorial desde la planeación participativa; iv) percepción de los consejeros(as) frente a su labor; v) tenencia y uso de tecnologías de la información y comunicación de los CTP; y vi) procesos educativos dirigidos a consejeros(as). En marzo, realizó una prueba piloto con consejeros(as) de las regiones de Amazonía, Caribe, Central, Eje cafetero, Llanos- Orinoquía y Pacífico.

¹¹³ Foro Mujeres Jóvenes, Voces que Transforman (participaron 67 mujeres), Foro Mujeres políticas, Liderazgo y Adaptación en tiempos de Pandemia (asistencia de 286 mujeres), Foro Gestión de la Comunicación en Tiempos de Crisis (asistieron 178 mujeres), Foro de violencia contra mujeres en política (participaron 257 mujeres), Foro de violencia contra mujeres en política- manifestaciones y casos (participaron 353 mujeres), Foro de violencia contra mujeres en política - Ruta de atención a la VCMP (participaron 192 mujeres).

Como se señaló en el documento interno sobre la incorporación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz elaborado por la Procuraduría y Defensoría, las acciones adelantadas en el marco de la campaña “Más mujeres, más democracia” son importantes, es clave mencionar que su alcance no es suficiente para promover y facilitar la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias de participación ciudadana, diferentes a partidos políticos y movimientos. Para la Procuraduría avanzar en la promoción de prácticas que vinculen a los ciudadanos en los ejercicios de planeación y presupuestación, es una oportunidad para afianzar los procesos de seguimiento y control a la gestión pública, así como para redireccionar la inversión a partir de la priorización de las necesidades ciudadanas.

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

Como ha reiterado la Procuraduría, los compromisos en el Acuerdo de Paz en materia de participación política, parten de la necesidad de lograr una transformación de la cultura política existente en el país, así como, de alcanzar una mayor autonomía e independencia de la autoridad electoral, promover el pluralismo político y garantizar la participación y la transparencia en los procesos electorales, incluyendo medidas que contribuyan a incentivar la participación política de los ciudadanos en las zonas alejadas del país y al fortalecimiento de su representación en las corporaciones públicas de elección popular.

Con relación a las medidas para la promoción de la participación electoral, se presenta el avance de seis indicadores establecidos en el PMI. El primero corresponde al indicador del PMI (B.164), que hace referencia al porcentaje de documentos de identificación de la población identificada tramitados, el cual se ha venido cumpliendo según la demanda de población vulnerable, comunidades indígenas, afrodescendientes, minorías étnicas y víctimas de la violencia. Para la vigencia 2020, la Registraduría expidió 51.689 documentos de identificación, discriminados así: 13.989 inscripciones de registro civil de nacimiento, 14.719 trámites de tarjeta de identidad y 22.976 trámites de cédulas de ciudadanía, correspondientes a 25.854 mujeres y 25.835 hombres. Asimismo, la entidad reportó que el mayor número de atenciones se realizaron a personas que no se identifican con un grupo poblacional (20.121), seguido de comunidades indígenas (15.776), campesinos (7.905), víctimas del conflicto armado (5.214), afrocolombianos (2.644), personas pertenecientes a comunidades LGTBIQ (15) y personas en proceso de reincorporación (14).

El segundo indicador del PMI (B.425), relacionado con la realización de la campaña nacional de cedulação masiva, la Registraduría Nacional del Estado Civil informó que la Unidad de Atención a Población Vulnerable (UDAPV) realizó un total de 29 campañas de identificación en 20 departamentos en el 2020, para el cumplimiento del 100% de la meta establecida. Es importante mencionar que debido a la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional a causa del Covid-19, como medida preventiva, la Registraduría suspendió el desarrollo de las jornadas de identificación, las cuales se fueron reactivando a finales de julio de 2020 bajo los protocolos de bioseguridad, sin embargo, la situación impactó en el número de personas atendidas diariamente.

En el transcurso de 2021, la Registraduría ha llevado a cabo 12 jornadas de identificación en 10 departamentos, en las cuales realizó 10.744 atenciones, discriminadas así: 2.211 inscripciones de registro civil de nacimiento, 3.854 trámites de tarjeta de identidad, 4.675 cédulas de ciudadanía y cuatro posgrabaciones de documento de identidad. Es importante mencionar, que el 48,9% de las atenciones fueron solicitadas por mujeres y el mayor número se concentró en personas pertenecientes a comunidades indígenas (6.633).

El tercer indicador del PMI (B.166), relacionado con la realización de campañas de información, capacitación, pedagogía y divulgación, que estimulen la participación electoral a nivel nacional y regional, continúa sin tener reporte de avance en el SIPO, pese a que su implementación iniciaba en el 2018. No obstante, en la respuesta dada por MinInterior informó que, en el marco de las elecciones atípicas realizadas en los municipios de Repelón, Achí, Sutatausa, Barrancominas, San Zenón, Providencia y Valle de San Juan llevaron a cabo campañas de promoción y difusión, a través de spots publicitarios para incentivar la participación electoral y la denuncia de delitos electorales. Asimismo, implementaron talleres virtuales dirigidos a las organizaciones políticas, en los cuales participaron 710 personas, de éstas 284 eran mujeres y 11 personas LGBTI y se trataron temáticas relacionadas con los mecanismos de participación política, sistema político y electoral, Ley 1475 de 2011, Ley 1662 de 2013, Ley 1885 de 2018, entre otros. También se realizaron talleres de implementación de la ruta electoral que contaron con la participación de 854 personas, de las cuales 407 eran mujeres, así como, talleres de mujeres a los que asistieron 80 personas. En estos talleres se abordaron temas como la importancia del voto, principios de paridad, alternancia y universalidad; ley de partidos y estímulos de sufragantes.

Respecto al cuarto y quinto indicador del PMI (B.167 y B.G.9), relacionado con la elaboración de documento de diagnóstico participativo con enfoque de género, de los obstáculos que enfrenta la población más vulnerable en el ejercicio de derecho al voto, la Registraduría informó que a la fecha no obtuvo respuesta de MinInterior frente a la adopción del documento diagnóstico de las barreras que impiden a las poblaciones vulnerables el ejercicio de su derecho al voto elaborado con el apoyo de USAID. Ahora bien, teniendo en cuenta que este compromiso debió cumplirse en el 2019, la entidad ha adelantado acciones con base en el diagnóstico plasmado en el documento "Propuestas y recomendaciones para profundizar la inclusión electoral" elaborado en el 2018, entre las que se destaca:

- En coordinación con el CNE y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), implementaron la Escuela de Nuevos Liderazgos en Cultura Democrática. En su primera versión se inscribieron 6.979 jóvenes, sólo el 28,2% obtuvo certificación y para la segunda versión se escribieron 10.000 jóvenes y el 33% logró su certificación.
- En conjunto con la Misión de Observación Electoral y Caribe Afirmativo, se encuentran elaborando un protocolo para la sensibilización de los funcionarios electorales en la atención y prestación del servicio de personas LGBTI, durante el proceso de inscripción de ciudadanos para las elecciones de Congreso de la República, Presidente y Vicepresidente de la República de 2022, con base en las disposiciones establecidas en la Resolución No. 3480 del 13 de noviembre de 2020 del CNE.

Finalmente, para el cumplimiento del sexto indicador del PMI (B.168) sobre mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación de las zonas alejadas y dispersas, la Registraduría adelantó las siguientes acciones: i) emitió el Memorando No. 007 del 24 de agosto de 2020, en el cual se solicita a los registradores que analicen y propongan la instalación de puestos de votación en las zonas rurales con mayor dificultad de acceso geográfico y en territorios étnicos, lo anterior permitirá la conformación y actualización del aplicativo Divipole de las elecciones de Congreso de la República, Presidente y Vicepresidente de la República de 2022; ii) incluyó en el Proyecto de Ley Estatutaria No. 409 de 2020 Cámara y 234 de 2020 Senado "Por la cual se expide el Código Electoral colombiano y se dictan otras disposiciones", el cual fue aprobado por el Congreso de la República y se encuentra en revisión previa por parte de la Corte Constitucional, un artículo que establece los puestos de votación permanentes y móviles para la atención en los centros poblados, resguardos indígenas y consejos comunitarios; iii) georreferenciación de los puestos de votación y su distancia con respecto a los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR), así como la estadística de permanencia de los excombatientes de las FARC-EP en esos espacios con el fin de evaluar y, si es el caso, proponer la instalación de puestos de votación en los AETCR; iv) se crearon 48 nuevos puestos de votación en la zona rural, de los cuales, 38 corresponden a municipios PDET. La entidad tiene plazo de continuar creando puestos de votación en los corregimientos hasta el 13 de septiembre de 2021, según lo establecido en el artículo 99 del Decreto 2241 de 1986.

En lo que respecta a la promoción de la transparencia electoral, se presenta el avance de seis compromisos del PMI. El primero, corresponde al indicador del PMI (B.170) sobre la realización de campañas de prevención de conductas que atenten contra la transparencia

de los procesos electorales, el cual no presenta ningún reporte en el SIIPO y MinInterior informó que no se reportan campañas en la vigencia 2020, teniendo en cuenta que se tienen programadas su realización para las elecciones ordinarias de 2022 y 2026.

En cuanto al segundo indicador del PMI (B.173) sobre la implementación de los sistemas de información para la promoción y transparencia electoral, la Registraduría informó que en el marco del desarrollo de la etapa preelectoral de Congreso de la República y Presidente que se realizará en marzo de 2022, se encuentra implementando los siguientes sistemas tecnológicos de información: i) aplicativo para la conformación y actualización de la División Política Electoral (Divipole); ii) aplicativo para el registro de Grupos Significativos de Ciudadanos, Movimientos Sociales y Comités Promotores del Voto en Blanco; iii) aplicativo para la inscripción de ciudadanos; iv) aplicativo para la designación de jurados de votación; y v) aplicativo para la preinscripción de candidatos.

En lo relacionado con la implementación de biometría en los puestos de votación al cual hace referencia el tercer indicador del PMI (B.180), de acuerdo con el reporte del SIIPO, la Registraduría implementó el procedimiento de autenticación biométrica en el marco de las elecciones atípicas realizadas en los municipios de Repelón (Atlántico) y Valle de San Juan (Tolima), teniendo en cuenta que en el 2020 no correspondían elecciones ordinarias.

Frente al cuarto indicador del PMI (B.181) sobre el proceso electoral con automatización implementada, no presenta reporte de avance en el SIIPO pese a que su medición está vinculada a las acciones desplegadas en el marco de los procesos electorales nacionales y territoriales. Como se señaló en el Segundo Informe al Congreso, en ese momento la Registraduría informó que no contaba con los recursos para la implementación del voto electrónico. Ahora bien, en el marco del Proyecto de Ley Estatutaria No. 409 de 2020 Cámara -234 de 2020 Senado “Por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones”, se incluyó en el literal b del artículo 157 la modalidad de voto electrónico mixto entendido como “el marcado por el votante con ayuda de tecnología en el proceso de emisión y/o conteo del voto. La terminal electrónica donde se consigne la preferencia del elector no podrá estar conectada a una red pública y deberá producir una constancia del voto que será depositada en una urna ante el jurado de votación”. En caso que el artículo sea declarado exequible por parte de la Corte Constitucional, la Registraduría deberá implementar dicha modalidad en las elecciones. La Procuraduría hace un llamado para que se garanticen los recursos que permitan la implementación del voto electrónico.

Respecto al quinto indicador del PMI (B.184), relacionado con la implementación de mecanismos para promover procesos de formación, educación y comunicación política en asuntos públicos, no cuenta con reporte de avance en el SIIPO, no obstante, MinInterior informó que continúa implementado las Escuelas de Liderazgo y Participación Ciudadana, con un modelo pedagógico virtual para formar a mujeres, jóvenes, líderes, lideresas y ciudadanía en general en temas sobre contexto social, participación política, estrategias de marketing político, sistema político electoral, instancias de participación de los jóvenes y mujeres y normatividad, en las cuales han participado al menos 2.617 personas, de las cuales 1.865 eran mujeres. Asimismo, en convenio con la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) ofertaron diplomados en temas sobre estructura del Estado y gobernanza de las políticas públicas, formulación de políticas públicas, introducción a la ciencia política, participación social, comunitaria y ciudadana, donde se beneficiaron 122 personas.

En materia de reforma electoral, en el Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría instó al MinInterior a presentar un proyecto de Reforma Política fundamentado en la autonomía e independencia de la organización electoral, la modernización y la transparencia del sistema electoral y las garantías para el ejercicio de la participación política que tenga en cuenta las recomendaciones realizadas por la Misión Electoral. Al respecto, la entidad informó que, en coordinación con la Registraduría, trabajó en la elaboración, radicación y trámite del proyecto de Ley Estatutaria No. 409 de 2020 Cámara - 234 de 2020 Senado “Por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones”, el cual se encuentra en revisión de la Corte Constitucional.

En lo relacionado con la estrategia para la promoción de una cultura política democrática y participativa, se presenta el avance sobre el desarrollo de programas de liderazgo político y social para miembros de partidos y de organizaciones sociales correspondiente a los indicadores del PMI (B.354 y B.G.7), los cuales continúan sin reporte de cumplimiento de las metas establecidas para las vigencias 2018, 2019 y 2020 en el SIIPO; no obstante, MinInterior informó que ha adelantado las siguientes actividades: i) realización de 23 talleres de liderazgo político para mujeres., en los cuales se han capacitado a 755 mujeres; ii) realización de seis talleres de participación ciudadana y política para mujeres jóvenes, en los cuales se capacitaron a 54 mujeres; iii) implementación de un programa de liderazgo político y social para miembros de las minorías religiosas; iv) realización de encuentros y jornadas de asistencia técnica con mujeres de Consejos Comunitarios en Nariño, Cesar, Valle del Cauca, Cauca y Chocó bajo la estrategia de Empoderamiento, Equidad y Etnodesarrollo, en la cual participaron

250 mujeres; v) realización del encuentro de fortalecimiento normativo y jurídico para población LGBTI con enfoque NARP, entre otros.

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

Sobre el indicador del PMI (B.426), referente a la realización de campaña para la promoción de los procesos de participación sectorial y de sus mecanismos, el DNP informó que en el 2020 construyó una propuesta de campaña, la cual será socializada en el segundo trimestre de 2021 con MinInterior y el Departamento Administrativo de la Función Pública, como miembros de la mesa técnica para la construcción de la política pública de participación ciudadana.

Por otra parte, la promoción de la representación política de poblaciones y zonas afectadas por el conflicto se materializa con la medida relacionada con las 16 curules en la Cámara de Representantes, que corresponde a los indicadores del PMI (B.192 y B.MT.4). Para la fecha de corte de este informe, sobre el proceso de tutela que cursa ante la Corte Constitucional se encontraba en el despacho del magistrado sustanciador a efectos de elaborar el proyecto de fallo respectivo, el cual sería estudiado por la Sala Plena de dicho Tribunal. Cabe resaltar que el pasado 7 de abril de 2021, la Procuraduría rindió concepto a través del cual solicitó a la Corte Constitucional confirmar los fallos de tutela de instancia, en los cuales se declaró la improcedencia de la acción de tutela interpuesta por el congresista Roy Barreras. En ese concepto, el Ministerio Público expuso que la acción de tutela interpuesta por el senador Barreras no cumple con el requisito de inmediatez, teniendo en cuenta que entre la fecha de la sesión del Congreso en la que presuntamente ocurrió la vulneración de los derechos fundamentales (30 de noviembre de 2017) y la fecha en la que se interpuso el amparo (31 de mayo de 2019), transcurrieron 18 meses, tiempo poco razonable para la pretensión perseguida. Asimismo, advirtió que el amparo no satisface el requisito de subsidiaridad y consideró que una intervención del juez constitucional para modificar una decisión de la Mesa Directiva del Senado, “resultaría sumamente lesiva de la autonomía e independencia del poder legislativo,

ya que se trata de un asunto en el que, por negligencia del actor, no se agotaron los instrumentos internos que contempla el reglamento interno del Congreso, a pesar de que los mismos resultaban idóneos para definir la controversia”¹¹⁴.

Ahora bien, el 21 de mayo de 2021 la Corte Constitucional ordenó a los presidentes y secretarios del Senado de la República y la Cámara de Representantes suscribir el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, “por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”, al cual deben acondicionar la prescripción que estas circunscripciones aplicarán para los períodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030. Asimismo, fijó unos términos para que, tanto el Congreso de la República como la organización electoral, adelanten las acciones necesarias para la adopción de las decisiones adoptadas por el Alto Tribunal. Este fallo favorece la representación política

¹¹⁴ Concepto Expediente T-7585858

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- El punto de participación política continúa presentando retrasos; según información reportada en el SIPO, solo se ha avanzado en el 32,72% de los compromisos establecidos en el PMI. De los 45 indicadores del PMI analizados en el presente informe, 18 no cuentan con información de avance en el SIPO para ningún año, y de estos, solo 6 incluyen la clasificación de género. De los 15 indicadores que se encontraban en etapa de finalización a 2020, a juicio de la Procuraduría, 8 no se han cumplido en los términos establecidos en el Acuerdo de Paz. Esto se debe principalmente a que dichos indicadores corresponden a reformas normativas aún no efectuadas, dentro de las que se encuentran los proyectos de ley para la garantía y la promoción de la participación de organizaciones y movimientos sociales, la movilización y la protesta social, la reforma política, entre otros.
- El proceso que adelanta el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, resulta fundamental para diferentes procesos. Dentro de estos, se encuentran: i) la puesta en marcha de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización; ii) la entrega al Ministerio del Interior del documento de lineamientos para la Política Pública de Convivencia, Reconciliación y No Estigmatización a cargo de esta entidad; iii) la aprobación del plan de acción 2020-2021 en la sesión plenaria del 27 de octubre de 2020; y iv) la promoción del Pacto político Nacional de no violencia de cara a las elecciones de 2022, el cual se debe consolidar como instancia para el trámite de las conflictividades sociales en el país.
- Se resalta la formalización de 529 Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, pese a lo cual, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia aún no cuenta con un diagnóstico sobre el funcionamiento de dichos consejos, lo que permitiría direccionar de manera adecuada y oportuna una estrategia para su

fortalecimiento, así como la disponibilidad de recursos para el financiamiento de sus planes de acción.

- En el marco del paro nacional convocado desde el 28 de abril de 2021, la Procuraduría ha tenido conocimiento de 944 hechos relacionados con la jornada de protesta social, los cuales tienen posibles connotaciones disciplinarias, y se clasifican así: i) 189 indagaciones disciplinarias y 12 investigaciones disciplinarias, para un total de 201 acciones disciplinarias en curso; y, ii) 743 quejas en trámite de evaluación. Lo anterior evidencia la necesidad de contar con un andamiaje normativo vinculante que regule los alcances y las limitaciones del derecho a la protesta y a la movilización pacífica, para brindar las garantías a la libertad de expresión y de reunión.
- Se destaca el desarrollo de las estrategias pedagógicas para el fortalecimiento de la participación política de grupos poblacionales como mujeres, jóvenes, comunidad LGBTI y organizaciones políticas; sin embargo, se desconoce el impacto de dichas estrategias en la capacidad de incidencia de los liderazgos sociales y políticos.
- La promoción del liderazgo y la capacidad organizativa de las mujeres continúa siendo un desafío, así como su inclusión efectiva en los procesos de toma de decisiones en instancias de representación política y ciudadana.
- La Sentencia SU-150 de 2021 de la Corte Constitucional sobre el proyecto de ley que crea las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz favorece la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia estatal. Además de ser una medida de reparación, también constituye una oportunidad para los procesos de fortalecimiento de las organizaciones sociales, en especial las organizaciones de víctimas en territorios como Cauca, Arauca, Antioquia, Norte de Santander, Caquetá, Chocó, Meta, Bolívar, Nariño, Putumayo, Cesar, La Guajira, Córdoba y Tolima, de cara a su participación política.

Recomendaciones

- I. Al Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones, avanzar en la definición del plan de acción, a partir de los aspectos jurídicos, técnicos y económicos de la convocatoria, para dar cumplimiento al indicador del PMI B.141, relacionado con los estímulos asignados a la financiación para la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar la cultura de paz con justicia social y reconciliación,

por parte de los medios de interés público y comunitarios, a través de concursos públicos y transparentes.

II. Al Ministerio del Interior, evaluar la efectividad de las medidas normativas y protocolos adoptados en el marco del desarrollo de las manifestaciones y protestas realizadas en las vigencias 2020 y 2021.

III. Al Ministerio del Interior, finalizar la formulación de la política pública de convivencia, reconciliación y no estigmatización.

IV. Al Ministerio del Interior, finalizar las concertaciones técnicas para dar cumplimiento al indicador del PMI B.129, relacionado con el proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales.

V. Al Congreso de la República y la organización electoral, adelantar las acciones necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en lo referente a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

VI. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en calidad de secretaría técnica del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, avanzar en la preparación logística, metodológica y técnica para lograr el relevo efectivo de los miembros de la sociedad civil que cumplen su periodo de cuatro años en la presente vigencia, y en la elaboración de un diagnóstico sobre el funcionamiento de los Consejos Territoriales, que permita direccionar de manera adecuada y oportuna una estrategia para su fortalecimiento.

Punto 3 Fin del Conflicto

Descripción

Con el propósito de “terminar de manera definitiva las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP” (Mesa de Conversaciones, 2016), el Punto 3 “Fin del Conflicto”, incluye mecanismos y protocolos, medidas de reincorporación política, social y económica de exintegrantes de las FARC-EP y garantías de seguridad para toda la población; medidas para la no repetición del conflicto.

El PMI contempla para este punto 50 indicadores temáticos, en tres pilares: 3.1. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas; 3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil; y, 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales. Los indicadores, a su vez, se distribuyen en un total de 16 líneas de acción planeadas para iniciar entre 2017 y 2019 e involucran las competencias de 14 entidades del nivel nacional. Adicionalmente, en este capítulo se analizan 11 indicadores temáticos del Pilar 2.1. sobre Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, contemplados en el Punto 2 del Plan Marco de Implementación (PMI), y las 18 acciones de género que contempla el Conpes 3931 de 2018.

En materia de inversiones, el monto de recursos requeridos para cumplir con los compromisos del Punto 3 del Acuerdo de Paz, representan el 1,5% del costo total de implementación estimado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el 2% previsto en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para la paz. El valor proyectado anualmente en el primer caso se ubica aproximadamente en \$127 mil millones (a precios constantes del año 2016), mientras en el segundo estaría por el orden de \$187 mil millones de pesos (a precios constantes del año 2018).

De acuerdo con la información analizada del Presupuesto General de la Nación (PGN), entre 2020 y 2021 se observa un incremento del 138%, pasando de \$456 mil millones a \$1,08 billones. El orden de participación de los pilares corresponde a 3.3. Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales (75%), 3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil (24%) y 3.1. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas (2%). El incremento de 2021 se concentra en recursos de funcionamiento identificados por la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Policía Nacional, con el rubro de “Adquisiciones diferentes de activos”. El valor de estos conceptos corresponde a \$705 mil millones y \$230 mil millones respectivamente. En contraste, los recursos asignados para la reincorporación disminuyen un 60% entre 2020 y 2021. Frente a la ejecución 2020, el Punto 3 avanzó en 100% de compromisos y

63% de obligaciones, donde el Pilar 3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil presentó una obligación de tan solo el 35% frente a los \$259 mil millones apropiados al final de la vigencia.

Durante el periodo de análisis de este informe la Procuraduría expidió la Directiva 004 del 7 de enero de 2021, en donde se presentaron lineamientos para el acceso a la oferta social del Estado y el respeto de los derechos sociales y económicos de la población en proceso de reincorporación y sus familias. Esta Directiva está dirigida a 36 entidades de carácter nacional y territorial, y a funcionarias y funcionarios del Ministerio Público con disposiciones de obligatorio cumplimiento y algunas recomendaciones.

El presente capítulo se centra en el análisis de los avances y retos en materia de reincorporación política, social y económica y las garantías de seguridad de las Personas en Proceso de Reincorporación (PPR) y sus familias, los cuales contemplan compromisos en el mediano y largo plazo, así como las medidas de prevención y protección de las comunidades y los territorios. Además, este capítulo desarrolla un análisis sobre la acreditación de excombatientes.

De esta manera, se reconoce que desde las entidades del Gobierno Nacional se sigue cumpliendo con el componente político de la reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP, relacionados con el desembolso de los recursos para el funcionamiento del partido, su centro de pensamiento y la participación en las sesiones del Consejo Nacional Electoral (CNE). Así mismo, se evidencian esfuerzos para garantizar la seguridad de los militantes del partido FARC y de las demás personas en proceso de reincorporación política avalados por otras organizaciones políticas, aunque aún persisten desafíos para lograr la efectividad de las medidas que permitan disminuir los riesgos a los que se enfrenten los excombatientes en el ejercicio de sus derechos políticos.

Respecto a la reincorporación social y económica, se destacan los avances en términos normativos para el acceso a la oferta de vivienda mediante la expedición de la Resolución 094 y la Ley 2079 de 2021, las cuales promueven la implementación de proyectos de vivienda. Además, se resalta la alta cobertura en cuanto al acceso a la ruta de reincorporación. Sin embargo, se hace un llamado a garantizar un impacto y mejoramiento en la calidad de vida de las personas en proceso de reincorporación y sus familias, para lo cual, se reitera la importancia de contar con un instrumento que permita medir la incidencia de la política pública y con ello identificar aspectos a fortalecer en la oferta social del Estado.

En cuanto a arquitectura institucional, se reitera el llamado a la formalización del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), pues preocupa que no se cuente con un plan para avanzar en su conformación y ésta no sea percibida como una instancia necesaria para la implementación de la política, lo cual desconoce un compromiso consignado en el Conpes 3931 de 2018.

Indicadores PMI

El Punto 3 tiene 61 indicadores en el Plan Marco de Implementación (PMI), de los cuales 5 son metas trazadoras y 52 son objeto de seguimiento en este capítulo. También, se analizan 11 indicadores del Punto 2 sobre garantías de seguridad, 2 de los cuales son metas trazadoras. Adicionalmente, en este capítulo se presenta un balance de las 18 acciones de género del Conpes 3931 de 2018. A partir de la información reportada en el cumplimiento de lo anterior, se destaca lo siguiente:

- 43 (82,7%) indicadores cuentan con ficha técnica y metas aprobadas para el reporte en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). De estos, 1 es de género.
- 2 (3,8%) indicadores no cuentan con reporte en el SIIPO.
- 7 (13,5%) tienen un indicador asociado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), de acuerdo con la información remitida por Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2 de los cuales corresponden a metas trazadoras del punto.

Los indicadores del enfoque transversal étnico (9) son objeto de análisis en el capítulo de este informe destinado para ese fin.

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

Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil Avances y dificultades Reincorporación Política

El Punto 3.2.1 del Acuerdo de Paz establece las medidas para garantizar el tránsito de las FARC-EP de una organización armada al ejercicio de la política. Para el seguimiento a esas medidas en el PMI se definieron cinco indicadores, de los cuales dos¹¹⁵ se cumplieron en el 2017 como se señaló en el Segundo Informe al Congreso elaborado por la Procuraduría. Asimismo, en dicho informe se elevaron cuatro recomendaciones, dos de las cuales fueron acogidas por las entidades y en los otros dos casos las entidades remitieron información, pero no asumieron una posición sobre las recomendaciones.

Sobre las recomendaciones acogidas: la primera, dirigida a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) para que, en su calidad de secretaria técnica del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), coordinara con la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales la realización de una evaluación para determinar la efectividad de las medidas adoptadas en el marco de los comicios electorales del 2018 y 2019, con el propósito de redefinir las acciones en materia de prevención, protección y seguridad para los excombatientes y el partido FARC de cara a las próximas elecciones. Al respecto, la entidad informó que durante el segundo semestre del 2020 asistió a las sesiones de la Comisión convocadas por MinInterior, de cara al Plan Nacional de Garantías Electorales para los comicios de 2022, en dichas sesiones se realizó un balance de los resultados en materia de seguridad y protección, particularmente asociados a los miembros del partido FARC (ahora partido Comunes), los

¹¹⁵ Indicadores del PMI: (C.219) relacionado con la presentación de un acto legislativo que permita la constitución del nuevo partido político y (C.220) relacionado con la presentación de un documento de ajustes normativos para garantizar la participación de un delegado del nuevo partido político ante el CNE.

retos de cara al nuevo proceso electoral del año 2022 y la toma de medidas adicionales para incorporar en el Plan Nacional de Garantías Electorales; y la segunda, emitida a la Fiscalía General de la Nación para que continúe avanzando en las investigaciones para el esclarecimiento de los hechos violentos contra los excombatientes que participan en política y su articulación en el marco de la Comité de Impulso a las Investigaciones del SISEP. La entidad informó a la Procuraduría mediante respuesta a requerimiento del 16 de marzo de 2021, que “avanza con prontitud y eficacia en la investigación de los hechos delictivos que afectan la participación en escenarios políticos y el acceso a la justicia de la población en reincorporación en el marco de las competencias que constitucional, legal y reglamentariamente le han sido conferidas, desde su función investigativa y acusatoria”.

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

Garantías para el funcionamiento de la organización política

En el marco de la segunda Asamblea Extraordinaria Nacional del partido FARC realizada del 22 al 24 de enero de 2021 en modalidad semipresencial en 13 puntos geográficos del país, se aprobó el cambio del nombre del partido FARC a partido Comunes. El Consejo Nacional Electoral (CNE) informó a la Procuraduría que el 29 y 30 de marzo de 2021 recibieron solicitudes relacionadas con “el registro de la nueva directiva y la representante legal del partido, así como el cambio de nombre del partido, los logos y colores distintivos” del partido FARC. Con el propósito de adelantar los trámites respectivos, el acta de reparto especial del 7 de abril de 2021 de la Sala Plena de la Corporación le fue asignada al magistrado Renato Rafael Contreras Ortega. Es importante mencionar que, posterior al 31 de marzo de 2021 (periodo de corte de informe), el CNE expidió la Resolución No. 2051 del 17 de junio de 2021, mediante la cual se registró la reforma estatutaria aprobada en la segunda Asamblea Nacional en enero de la presente anualidad, así como el registro del cambio de nombre del partido, del logo símbolo del partido y de los miembros del Consejo Político Nacional.

Para el cumplimiento de las medidas otorgadas en el Acto Legislativo 03 de 2017 y la Resolución No. 2961 del 2017, el CNE informó que, por concepto de financiación estatal para el funcionamiento del partido FARC (ahora partido Comunes), en la vigencia 2020 se reconoció y pagó el valor neto de \$7.656,3¹¹⁶ millones, distribuidos así: \$3.772,5 millones para funcionamiento y \$3.961,1 millones para el Centro de pensamiento y formación política.

De acuerdo con la Resolución No. 0887 del 10 de marzo de 2021, por la cual se fijan las cuantías y se asignan los recursos estatales destinados a la financiación del funcionamiento y a la financiación del Centro de pensamiento y formación política al partido FARC, el CNE informó que para la vigencia 2021 existe una apropiación presupuestal por un valor de \$7.965,7 millones destinada para los gastos de funcionamiento del partido político, distribuidos así: \$3.885,7 millones para su funcionamiento y \$4.079,9 millones para el Centro de pensamiento y formación política. Es importante mencionar que el valor neto a girar a la organización política es de \$7.886 millones, una vez descontado el 1% para efectos de la auditoría externa que trata el inciso 2° del artículo 49 de la Ley 130 de 1994. Por otra parte, el CNE reportó que, para la fecha de corte de este informe, el partido FARC (ahora partido Comunes) no había radicado el informe de declaración de patrimonio, ingresos y gastos, requisito necesario para efectuar los pagos correspondientes por parte del Registrador Nacional del Estado Civil en su calidad de ordenador del gasto. Desde la Procuraduría se hace un llamado a la organización política para que cumpla con los términos establecidos por parte de la organización electoral y así evitar retrasos en los desembolsos que dificulten el correcto funcionamiento de la organización política.

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

¹¹⁶ Es el valor neto después de descontar los gastos asociados a la auditoría por \$ 77.336.924.

Tabla 34. Distribución recursos partido FARC (ahora partido Comunes)

Concepto	Vigencia 2020	Vigencia 2021
Financiación Funcionamiento Partido	\$3.772.532.891	\$3.885.708.877
Financiación Centro de Pensamiento	\$3.961.159.535	\$4.079.994.321
Subtotal	\$7.733.692.426	\$7.965.703.198
Valor correspondiente 1% Auditoría Externa	\$77.336.924	\$79.657.032
Valor neto reconocido y pagado	\$7.656.355.502	\$7.886.046.166 ¹⁸

Fuente: información del CNE, 2021, elaboración propia.

La Procuraduría reconoce el cumplimiento a los indicadores del PMI (C.213) y (C.215) relacionados con la financiación del partido y recursos para la difusión y divulgación de la plataforma y centro de pensamiento del partido que, de acuerdo con el reporte en el SIPO, están al 100% para cada vigencia.

Por otra parte, cabe mencionar que la Procuraduría solicitó al CNE los resultados de las auditorías externas sobre los recursos de financiación del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales durante la vigencia fiscal 2017, 2018, 2019 y 2020; sin embargo, no fue posible contar con esta información debido a que hasta el 22 de diciembre de 2020, la Registraduría Nacional del Estado Civil celebró contrato de prestación de servicios No. 071 por concepto de la contratación de la auditoría externa, el cual tendrá una duración de 6 meses contados a partir de la fecha de suscripción y finalizará el 22 de junio de 2021. La Procuraduría hace un llamado al CNE para que una vez finalizado el contrato se entregue la información relacionada con la auditoría externa de los recursos girados al partido FARC (ahora partido Comunes).

¹⁷ Pendiente de efectuar el pago hasta que el partido presente el informe de declaración de patrimonio, ingresos y gastos de la organización política y sea certificado por parte de un contador público adscrito al Fondo Nacional de Financiación Política.

Representación política

Para garantizar la representación del partido en el Congreso, esta organización política mantiene las nueve curules de las diez asignadas para el periodo 2018-2022: cinco senadores y cuatro representantes¹⁸, los cuales señalaron que para la legislatura 2020-2021 trabajarían en proyectos de ley enfocados a atender la emergencia sanitaria, la implementación del Acuerdo de Paz y los derechos sociales. Asimismo, conservan los 12 cargos de elección popular obtenidos en los comicios de 2019.

En materia de seguridad, MinInterior se encuentra trabajando en la implementación del Plan Nacional de Garantías Electorales 2022, en el cual se contempla la activación del Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral (CORMPE), con el propósito de articular acciones enfocadas a la prevención, protección y seguridad de los precandidatos, candidatos, actores involucrados en las campañas políticas, servidores públicos y sedes de campañas. Si bien la Procuraduría reconoce los esfuerzos del Gobierno Nacional para garantizar la seguridad de los militantes del partido Comunes y de las demás personas en proceso de reincorporación política avalados por otras organizaciones políticas, aún persisten desafíos para lograr la efectividad de las medidas que permitan disminuir los riesgos a los que se enfrenten los excombatientes en el ejercicio de sus derechos políticos.

Finalmente, el partido Comunes cuenta con la delegación de un vocero ante el CNE para dar cumplimiento con el indicador del PMI (C.220), relacionado con la presentación del documento de ajustes normativos para garantizar la participación del delegado de la organización política. Desde diciembre de 2017 a marzo de 2021, se han realizado 226 sesiones, de las cuales el delegado del partido ha participado en 150, correspondiente a una participación del 66% en las discusiones de dicha Corporación.

¹⁸ La Corte Suprema de Justicia declaró la silla vacía por el caso de Seuxis Paucis Hernández Solarte conocido como Jesús Santrich.

Reincorporación Social y Económica

Para garantizar la sostenibilidad del proceso de reincorporación de las y los excombatientes, y su participación de manera segura, activa y digna en escenarios de construcción de paz, reconciliación y desarrollo comunitario en clave de no repetición, se establecen las medidas de reincorporación social y económica.

De acuerdo con lo reportado en el SIPO, este punto presenta los mayores avances en la implementación, en relación con los otros puntos del Acuerdo de Paz. Este informe señala que algunos de los avances son: la aprobación de la ruta de reincorporación social y económica a largo plazo a través de la Resolución 4309 de diciembre de 2019; y los avances por la consolidación de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR), mediante acciones como la expedición de la Resolución 094 de 2021 y la Ley 2079 de 2021 del MinVivienda; así como los procesos de compra de tierras para Personas en Proceso de Reincorporación (PPR) y el desarrollo de sus proyectos productivos.

No obstante, persisten importantes cuellos de botella como las demoras en la conformación del SNR que garantiza la articulación interinstitucional y el compromiso por parte de las entidades para la implementación de acciones en el marco de esta política. Además, es necesario contar con una caracterización actualizada de la población, que comprenda las iniciativas colectivas por fuera de los AETCR, que sea la base para brindar una respuesta a las necesidades que se tienen.

La presente sección de avances y dificultades se centra en cinco ejes de análisis: i) situación jurídica de excombatientes; ii) arquitectura institucional; iii) componentes individuales de la reincorporación; iv) componentes colectivos; y v) enfoques diferenciales.

Situación Jurídica de Excombatientes

Para acceder a las medidas de reincorporación social, económica y política, y a los tratamientos penales especiales que otorgan las leyes vigentes en la materia, es un requisito indispensable contar con el acto administrativo de acreditación emitido por la OACP.

El indicador C.228 del PMI, con fecha de finalización a 2017, mide el avance en el proceso de acreditación y tránsito a la legalidad de exmiembros de las FARC-EP, a partir del número de resoluciones de acreditación que son expedidas por parte de la OACP.

Antes del 15 de agosto de 2017, las FARC-EP entregó al Gobierno Nacional ocho listas que contenían 15.005 personas, posteriormente dicho listado fue depurado y con fecha de corte del Segundo Informe (31 de marzo de 2020), la OACP reportó que, entre noviembre de 2019 y abril de 2020, 13.116 personas fueron acreditadas, de 14.178 incluidas. Para el presente informe, con corte al 31 de marzo de 2021, la entidad reporta 14.341¹¹⁹ personas incluidas en los listados, de las cuales 13.589 (94,7%) han sido acreditadas y 3.136 (23%) corresponde a mujeres. Asimismo, de los 13.589 acreditados por la OACP, 10.286 eran personas que se encontraban ubicadas en las antiguas Zonas Veredales Transitorias de Paz y 3.303 corresponden a personas que se encontraban privadas de la libertad, según lo informado por la entidad. De esta manera, se evidencia un avance en el proceso de acreditación.

De acuerdo a lo anterior, con corte a 31 de marzo de 2021 la OACP detalla la siguiente tabla:

Tabla 35. Balance del proceso de acreditación

Variable	Número de personas
Total de personas incluidas en los listados entregados por las FARC-EP al Gobierno Nacional antes del 15 de agosto de 2017	14.341
Personas acreditadas por la OACP al 31 de marzo de 2021	13.589
Personas acreditadas mediante resoluciones emitidas por la OACP entre abril de 2020 y marzo de 2021	487
Menores desvinculados que inicialmente habían sido acreditados, retirados de las listas	232
Personas en observación	139
Personas que han sido identificadas y remitidas al Comité Técnico Interinstitucional para la Verificación de Listados desde la firma del Acuerdo	14.152
Personas sin identificar que se encontraban en los listados	183
Personas a las que se les ha revocado su situación de acreditación.	6

Fuente: OACP, 2021.

¹¹⁹ Se encontró que 376 personas estaban duplicadas en los listados de menores realizados por la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, y 288 estaban duplicadas en las mismas listas entregadas por las FARC-EP, para un total de 14.341 personas con corte a 31 de marzo de 2021.

De acuerdo a lo reportado entre noviembre de 2019 y el 31 de marzo de 2021, 754 personas fueron acreditadas mediante actos administrativos por parte de la OACP, 487 entre el 1 de abril de 2020 y el 31 de marzo de 2021 y 279 personas con fecha de corte del Segundo Informe al Congreso. Ante la inconsistencia en la cifra total de acreditados entre noviembre de 2019 y marzo 2021, la Procuraduría consultó a la OACP, la cual informó que producto de la depuración de listados se encontró que, de 766 personas acreditadas entre el periodo mencionado, 12 eran menores de edad, por lo que se procede a reconocerlos como menores desvinculados y debido a ello se reportan 754 acreditados.

En febrero de 2021, por ello la Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita integrada por la OACP, el Componente Comunes y la Segunda Misión de Verificación con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), estableció un cuarto plan de choque para buscar e identificar a 198 personas que estaban incluidas en los listados entregados por FARC-EP al Gobierno Nacional y que no habían sido identificadas. A 31 de marzo, dicho plan se encontraba en su IV fase, avanzando en las visitas a departamentos priorizados. Como resultado de esta labor, con corte a 15 de julio de 2021, se ha aclarado la situación de cinco personas, las cuales habían sido acreditadas previamente, y se ha identificado plenamente a 26 personas, cuyos nombres fueron remitidos al Comité Técnico Interinstitucional de Verificación de Listados. Actualmente, el componente tripartito continúa en la búsqueda y ubicación en los territorios de 167 personas que se encontraban en los listados y que no han sido acreditadas.

Además de estas 26 personas, entre el 1 de abril de 2020 a 31 de marzo de 2021, también fueron remitidas a dicho Comité 450 personas, de las cuales 412 personas fueron acreditadas, 27 personas se encuentran en observación, hay una persona fallecida y una persona que no fue no acreditada²⁰. También se reportó a la Procuraduría que, han sido revocadas la acreditación de seis personas desde la firma del Acuerdo de Paz, mediante la Resolución No. 145 del 29 de octubre de 2018, las cuales no pertenecían a las FARC-EP, según lo señaló el Comité Técnico Interinstitucional.

Activación del mecanismo conjunto para la solución de diferencias

Para los casos de personas que se encontraban en observación, la Procuraduría recomendó en su Segundo Informe al Congreso que se conformara de forma ágil, en concordancia con lo que dispone el Acuerdo de Paz, el Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias para definir la situación de acreditación de estas personas. Sin embargo, frente a las 139 personas acreditadas que se encontraban en observación para el 31 de marzo de 2021, la OACP manifestó que, en el marco de la Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita, se definió un plan para resolver la situación de estas personas, teniendo en cuenta que no se presentaban diferencias. Atendiendo a lo que establece el Acuerdo de Paz, el Componente Comunes, antiguo componente FARC, se comprometió a dar respuesta a cada una de las observaciones para estas personas, y a realizar visitas y entrevistas en cárceles y territorios para cumplir con dicha labor y remitirla a la OACP.

Frente a lo anterior, el Componente Comunes indicó a este órgano de control que, para la programación de estas visitas, realizó un cronograma que será remitido durante el mes de julio al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para su revisión y aprobación. Posteriormente procederán a llevarlas a cabo, con el fin de adelantar entrevistas que eventualmente alimenten la información y así agilizar el proceso de acreditación de cada una de estas personas.

Además, sobre la activación del Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias es importante anotar que el Componente Comunes considera relevante su activación por cuanto existen diferencias de fondo en la acreditación de algunos comparecientes, debido a la respuesta del Comité Interinstitucional que refiere su no pertenencia, a pesar de ser ratificado por un antiguo mando o miembro de las extintas FARC-EP. Situación que aseguran, ha dejado a excombatientes bajo la figura de “observación” de manera indeterminada y sin la posibilidad de avanzar en su acreditación y tránsito a la legalidad, lo cual preocupa a la Procuraduría.

Arquitectura Institucional

En materia de arquitectura institucional, la Procuraduría reconoce el liderazgo de la Consejería para la Estabilización y de la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), como entidades encargadas de la coordinación para la implementación de la política de reincorporación. El Conpes 3931 de 2018 de Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC-EP, establece que, para el primer semestre de 2019, la ARN tendría que haber diseñado e implementado el SNR de acuerdo a los lineamientos del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) para garantizar la articulación y coordinación de la oferta institucional, a nivel nacional y territorial. Lo anterior, a través de normativa en la que se establecieran las funciones y las entidades competentes que debían participar en el Sistema.

De acuerdo con el PMI, los responsables del cumplimiento de los indicadores en materia de reincorporación social y económica, son la OACP, el MinTrabajo, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, y el MinSalud. Además de las labores que estas entidades deben adelantar, la Directiva 004 del 7 de enero de 2021 expedida por la Procuraduría, hizo un llamado a 36 entidades¹²¹, de carácter nacional y territorial, identificadas por sus competencias en materia de reincorporación social y económica, con el propósito de que se adelanten acciones para que se avance en la garantía de los derechos de las PPR y sus familias. La Procuraduría se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre la urgencia de avanzar en la conformación del SNR, con el fin de garantizar el compromiso de las entidades en el marco de la política y facilitar la articulación interinstitucional.

¹²¹ Entidades Territoriales, Agencia Para La Reincorporación Y La Normalización, Consejería Presidencial Para La Equidad De La Mujer, Consejería Presidencial Para Los Derechos Humanos, Consejería Presidencial Para La Niñez Y Adolescencia, Consejería Presidencial Para La Seguridad, Ministerio Del Interior, Ministerio De Hacienda Y Crédito Público, Ministerio De Defensa Nacional, Ministerio De Agricultura Y Desarrollo Rural, Ministerio De Salud Y Protección Social, Ministerio Del Trabajo, Ministerio De Minas Y Energía, Ministerio De Educación Nacional, Ministerio De Ambiente Y Desarrollo Sostenible, Ministerio De Vivienda, Ciudad Y Territorio, Ministerio De Las Tecnologías De La Información Y La Comunicación, Ministerio De Transporte, Ministerio De Comercio, Industria Y Turismo, Ministerio De Cultura, Departamento Nacional De Planeación, Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social, Agencia De Desarrollo Rural, Agencia De Renovación Del Territorio, Agencia Nacional De Tierras, Unidad De Planificación Rural Agropecuaria, Unidad Administrativa Especial De Organizaciones Solidarias, Unidad Administrativa Especial De Servicio Público De Empleo, Instituto Colombiano De Bienestar Familiar (ICBF), Instituto Nacional De Vías (INVIAS), Servicio Nacional De Aprendizaje (SENA). Funcionarios Del Ministerio Publico Y Entidades Territoriales.

Para la elaboración del Segundo Informe al Congreso en el año 2020, la ARN comunicó que el SNR estaría conformado por 30 entidades del orden nacional¹²², liderado por la Consejería para la Estabilización. En dicho informe se señaló que aún no se contaba con un marco normativo para su formalización, con responsabilidades y metas para avanzar en la ruta de reincorporación.

Posteriormente, el 3 de febrero de 2021, la Consejería para la Estabilización y la ARN expidieron una Circular Conjunta en la que solicitaron a las entidades nacionales y territoriales implementar acciones en el marco del SNR, no obstante, señalaron que se podrían articular otras vías para el logro de los objetivos institucionales. En respuesta a la Circular mencionada, el Componente Comunes del CNR emitió un comunicado en el que señaló que nada de lo anunciado en dicho documento fue objeto de discusión; que el documento Conpes 3931 contempla que la ARN determinaría con el CNR el alcance, las funciones y las entidades participantes del SNR; y que el mismo debe contar con un marco normativo vinculante. Finalmente, informó que en sesión del CNR, el Componente Comunes radicó una propuesta para construir el marco normativo del SNR de manera conjunta y otro documento que propone la ruta de trabajo frente al tema por parte de las vocerías de la peregrinación por la vida y por la paz, como uno de los 15 puntos expuestos el 6 de diciembre de 2020 ante el Presidente de la República.

Desde la Procuraduría se remitió un requerimiento a la ARN en el que se solicitó que se aclarara si dicha Circular creaba el SNR, ante lo que, la entidad expuso¹²³ que su propósito era brindar lineamientos para la implementación del proceso de reincorporación con el fin de dar cumplimiento a la Política de Paz con Legalidad, la Política de Reincorporación Social y Económica y la ruta de reincorporación. Así, solicitó a las 22 entidades entregar un reporte bimensual, en donde se describan las acciones implementadas o en implementación. En este sentido, dijo que el espacio realizado el 3 de febrero de 2021 tenía como propósito avanzar en la articulación de las entidades,

¹²² Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Consejería Presidencial para los Derechos humanos, Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia, Consejería Presidencial para la seguridad, Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, Ministerio de Transporte, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Cultura, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Agencia de Desarrollo Rural, Agencia de Renovación del Territorio, Agencia Nacional de Tierras, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, Unidad Administrativa Especial de Servicio Público de Empleo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

¹²³ ARN. Oficio con número de radicado: OFI21-006184 / IDM 112000. 18 de marzo de 2021.

y conocer los principales retos para la implementación del proceso de reincorporación social y económica para 2021. Agregó que el Componente Comunes había remitido en febrero de 2021 una propuesta unilateral a la ARN sobre la manera en la que consideran que debía funcionar el SNR, y que dicha propuesta se encontraba en revisión.

Pese a lo anterior, de acuerdo con la respuesta remitida a la Procuraduría respecto a la recomendación realizada en el Segundo Informe al Congreso sobre la necesidad de acelerar las gestiones para la conformación oficial del SNR, la ARN señaló¹²⁴ que ésta no es la única vía para el logro de los objetivos para la implementación de la política nacional de reincorporación social y económica. En este sentido, no se refirió a acciones por adelantar o un plan de trabajo para que el SNR entre en funcionamiento, y expuso que “en el ámbito de sus competencias, el Gobierno Nacional goza de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad”.

En este sentido, resaltó que se han adelantado una serie de labores dirigidas a garantizar la articulación de las entidades competentes de implementar acciones en el marco de la política. Así, expuso que desde el mes de junio de 2020 se ha efectuado la articulación institucional con 22 entidades participantes en la implementación de la Política Nacional de Reincorporación Social y Económica, resaltando que, con corte al mes de diciembre de 2020, el 86,4 % de las entidades tenían cronogramas estructurados (19 entidades¹²⁵), el 4,5% se encuentran en proceso de construcción (una entidad¹²⁶) y el 9,1% restante (dos entidades¹²⁷) implementarán las acciones prioritarias y/o productos estratégicos a través de canales de articulación diferenciada.

La ARN explicó que estos canales diferenciados se refieren a la Mesa de Coordinación Institucional para la Seguridad de los Excombatientes para el caso de la Unidad Nacional de Protección (UNP), y la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para el caso de la ART, por los beneficios que estos traen para la población en reincorporación.

¹²⁴ ARN. Oficio con número de radicado: OFI21-002561 / IDM 112000. 15 de febrero de 2021.

¹²⁵ Finagro, Agencia de Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras, UAE Organizaciones Solidarias, UAE Servicio Público de Empleo, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), SENA, ICBF, DAPRE (OACP), Fiscalía General de la Nación, MinDeporte, MinInterior, MinEducación, MinAgricultura, MinTrabajo, MinVivienda, MinSalud, MinCultura, y Unidad para las Víctimas.

¹²⁶ Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

¹²⁷ UNP y ART.

De acuerdo con lo anterior, preocupa que pese a los logros mencionados por la ARN en cuanto a cobertura y alcance en la política de Reincorporación Social y Económica, a través de la articulación con las 22 entidades del orden nacional mencionadas, no se cuenta con un plan para avanzar en la formalización del SNR, y, por el contrario, no se percibe como una instancia necesaria para la implementación de la política. En este sentido, se desconoce que la creación del SNR es un compromiso que quedó consignado en el Conpes 3931 de 2018. Preocupa que las acciones de la ARN se continúen expandiendo sin que se cuente con un instrumento formal que garantice el acompañamiento de la institucionalidad competente para atender a la población, como ha reiterado la Procuraduría en los pasados informes al Congreso y en otras instancias.

Posterior a la fecha de corte de este informe, en julio de 2021, el Componente Comunes radicó una propuesta sobre la conformación del SNR; en esta, explican que el SNR tendría como objetivo garantizar la destinación presupuestal por parte de las entidades que lo conformarían, articulación interinstitucional nación-territorio; avanzar en la flexibilización de la oferta de las entidades a favor de las PPR y sus familias; articularse con otros sistemas creados en el marco del Acuerdo de Paz, entre otras. Propone que se cuente con un Comité Ejecutivo, que funcionaría como máxima instancia, conformado por once entidades del orden nacional¹²⁸, dos delegados de las extintas FARC-EP, un delegado de la cooperativa Economías Sociales del Común (ECOMUN), autoridades locales representadas por una alcaldía y una gobernación, y la Unidad Técnica de Reincorporación de la ARN ejercería la Secretaría Técnica. La función establecida para este Comité sería ejecutar los lineamientos del CNR en materia de desarrollo integral de los planes, programas y proyectos para la reincorporación social y económica.

Además, prevé la conformación de cuatro subcomités técnicos de Prestaciones Económicas y Seguridad Social, Proyectos Productivos, Organización Territorial y Comunitaria, y Acceso y Goce efectivo de derechos fundamentales, los cuales estarían conformados por MinAgricultura, MinHacienda, DNP, ARN y los delegados de las extintas FARC-EP al CNR. Estos tendrían la responsabilidad de definir los lineamientos para orientar a las entidades territoriales en la formulación de sus planes de acción, con el

¹²⁸ Presidencial de la República, Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Trabajo, Minsiterio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento Nacional de Planeación, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Consejería para la Estabilización y la Consolidación, Consejería para la Equidad de la Mujer, y el Instituto Colombiano para el Bienestar Familiar.

fin de garantizar el acceso de derechos de las PPR y establecer los lineamientos para la construcción de protocolos, metodologías y procesos que se requieran para el goce de dichos derechos.

Desde la Procuraduría se recomienda al Gobierno Nacional analizar la propuesta del Componente Comunes para la conformación final del SNR. Además, se resalta la importancia de que el SNR cuente con herramientas para dar seguimiento a la asignación presupuestal de las acciones, garantice una interlocución con el nivel territorial y que, asimismo, genere una articulación en materia de enfoque de género, étnico y de discapacidad. Es necesario que el instrumento que constituya el SNR establezca reuniones periódicas y obligaciones en materia de seguimiento a la implementación y la asignación presupuestal para las acciones del Conpes 3931 de 2018, y la ruta de reincorporación.

Por otro lado, dentro de las instancias fundamentales para la implementación de acciones en materia de reincorporación a nivel territorial, los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR)¹²⁹ cobran especial relevancia ya que tienen el propósito de coordinar la gestión de las instituciones en el territorio; articular las acciones con la cooperación internacional, el sector privado, y academia; y hacer seguimiento permanente al proceso de reincorporación que adelantan las PPR.

La ARN a 31 de diciembre de 2020, reportó 23 CTR activos en los municipios donde hay presencia de los AETCR: Anorí, Dabeiba, Mutatá, Remedios, La Montañita, San Vicente del Caguán, Buenos Aires, Caldon, Miranda, Patía, Manaure, Balcón del Cesar, Carmen del Darién, Fonseca, Mesetas, La Macarena, Vistahermosa, San Andrés de Tumaco, Tibú, Icononzo, Planadas, Arauquita, Puerto Asís y San José del Guaviare.

En el Segundo Informe al Congreso, y en la Directiva 004 de 2021, la Procuraduría hizo un llamado a la ARN a impulsar la revisión de las zonas donde fueron instalados los CTR, puesto que estos no cubren la dispersión geográfica de las PPR. Ante esto, la ARN señaló que en el marco de algunas propuestas presentadas por los voceros de exintegrantes de las FARC-EP en las regiones, se plantea un diagnóstico conjunto sobre el estado actual de los CTR como línea base para diseñar un plan de fortalecimiento de acuerdo a la actual distribución territorial de la población en proceso de reincorporación, proposición que se resalta como una oportunidad para avanzar en el fortalecimiento institucional a nivel territorial.

¹²⁹ Creados en el Decreto 2021 de 2016, el cual estableció que el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) define las funciones, términos y condiciones.

De cara a la necesidad de ampliar la presencia de los CTR, en el seguimiento realizado por la Procuraduría a la situación de las personas en proceso de reincorporación se han identificado una serie de preocupaciones relacionadas con: i) una limitada interlocución entre las PPR con las entidades de orden territorial; ii) deficiencias en los canales de comunicación con el CNR; iii) debilidades en el rol de la instancia, debido a que algunas de sus funciones se desarrollen en otros espacios instalados, como la Carpa Azul o la instancia tripartita de seguridad en la que participan exmiembros de FARC-EP, las Naciones Unidas y la Fuerza Pública, cuya finalidad es atender asuntos relacionados con los temas de seguridad.

Además de los CTR, a nivel territorial, se han formalizado otras instancias para la atención de esta población¹³⁰, gracias a la articulación de las entidades territoriales y la ARN. Así, actualmente se cuenta con cinco Consejos Departamentales de Reincorporación en Antioquia¹³¹, Meta¹³², Cauca¹³³, Nariño¹³⁴, y Caquetá¹³⁵. Además, se han conformado otras nueve instancias con el mismo propósito en Chocó¹³⁶, Tolima¹³⁷, Sucre¹³⁸, Santander¹³⁹, Bolívar¹⁴⁰, Huila¹⁴¹, Cauca¹⁴², Risaralda¹⁴³, y Magdalena Medio¹⁴⁴. La mayoría formalizados mediante decreto. La Procuraduría reconoce la iniciativa de las entidades territoriales y la gestión de las oficinas territoriales de la ARN para promover la creación de estas instancias que contribuyen a la articulación institucional para dar respuesta a la situación de las personas en proceso de reincorporación.

En relación con esto, en la Directiva 004 de 2021 se hizo un llamado a las entidades de orden territorial para que se conformen mesas municipales y departamentales de reincorporación para fortalecer este proceso, en donde se tenga en cuenta la importancia de la participación de las PPR, garantizando la representatividad de mujeres, la institucionalidad, actores del sector privado y la sociedad civil en el nivel local.

¹³⁰ Memorial de respuesta Auto 132 de 2021 de la Corte Constitucional del 29 de abril de 2021.

¹³¹ Consejo Departamental de Reincorporación de Antioquia. Decreto 5207 de 2019.

¹³² Consejo Territorial de Reincorporación. Decreto 274 de 2018.

¹³³ Consejo Territorial de Reincorporación del Departamento del Cauca. Decreto 0936 de 2018.

¹³⁴ Consejo Territorial de Reincorporación del Departamento de Nariño. Decreto 204 de 2019.

¹³⁵ Consejo Departamental de Reincorporación del Departamento de Caquetá. Decreto 717 de 2019.

¹³⁶ Mesa Departamental de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz. Decreto 0312 de 2018.

¹³⁷ Mesa Departamental de Reincorporación del Tolima. No ha sido formalizado.

¹³⁸ Mesa Técnica para la Población Reincorporada del Departamento de Sucre. Decreto 0717 de 2018.

¹³⁹ Mesa Territorial de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz del Departamento de Santander. Decreto 050 de 2019.

¹⁴⁰ Mesa Técnica de Reincorporación del Departamento de Bolívar. Decreto 82 de 2019.

¹⁴¹ Mesa Departamental de Reincorporación del Huila. Decreto 0121 de 2019.

¹⁴² Mesa Territorial de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz en el Valle del Cauca. Decreto 0803 de 2020.

¹⁴³ Mesa Departamental de Reincorporación de Risaralda. No se ha formalizado.

¹⁴⁴ Mesa Regional de Construcción de Paz del Magdalena Medio. Decreto 16775 de 2016.

A su vez, en el Segundo Informe al Congreso, se hizo un llamado a la ARN a mantener y fortalecer el acompañamiento a las entidades territoriales en la puesta en marcha de los compromisos en materia de reincorporación social y económica contemplados en los Planes de Desarrollo Territorial (PDT). Al respecto, la ARN manifestó¹⁴⁵ que fue una de las entidades que apoyaron a los gobiernos electos en las fases de planeación territorial en el marco de la estrategia de incidencia de la entidad y de nuevos mandatarios en articulación con el DNP, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la ESAP. En este sentido, la entidad adelantó una serie de acciones -desde el segundo semestre de 2019 hasta el 15 de junio de 2020- para incidir en la planeación municipal y departamental. Dentro de estas, se adelantaron capacitaciones a los equipos territoriales para adelantar este ejercicio; se brindó una capacitación en gestión y seguimiento a los PDT y Planes de Gobierno a los CTR; la ARN participó en diferentes instancias para posicionar la política de reincorporación; se brindó apoyo a las PPR para garantizar su participación en jornadas virtuales de discusión y socialización de los PDT; y se remitió la Directiva 007 de 2020 de la Procuraduría a los CTR, en la que se imparten directrices a las administraciones territoriales para el periodo 2020-2023, con la finalidad de que incorporen en los PDT lo contenido en el Acuerdo de Paz y con ello promover su implementación.

Como resultado de esta labor de los municipios que fueron priorizados por la ARN, teniendo en cuenta la presencia de PPR, 276 municipios incluyeron la política de reincorporación, de los cuales 120 municipios son PDET, en 31 departamentos¹⁴⁶. En los 23 municipios en donde se ubican los AETCR se incluyeron a las PPR en el diagnóstico del municipio, en 21 se incluyó la política de reincorporación dentro de los objetivos o líneas estratégicas, y fueron incluidos 69 indicadores en 17 PDT.

El seguimiento a los PDT se adelanta desde los CTR, las mesas e instancias que se generan a nivel territorial en materia de reincorporación. Así, la ARN manifestó que, durante el 2021, en aquellos municipios y departamentos donde no se cuenta con instancias similares, se adelantarán acciones para promover, acompañar y apoyar la instalación de espacios de trabajo con PPR y las administraciones territoriales, para dar seguimiento a la implementación de los PDT. Avanzar en esta tarea es fundamental para dar cumplimiento al enfoque territorial del Acuerdo de Paz y garantizar que la

¹⁴⁶ OFI21-002561 / IDM 112000. 15 de febrero de 2021.

¹⁴⁷ San Andrés no fue priorizado por parte de la ARN.

implementación de la política de reincorporación social y económica responda a las necesidades particulares de la población, a partir del diálogo con esta, el fortalecimiento de la articulación interinstitucional y con otras políticas, y la gestión de recursos.

Ruta de Reincorporación Social y Económica

El PMI busca medir el porcentaje de exmiembros de las FARC-EP acreditados y acreditadas voluntariamente que acceden a la Ruta de Reincorporación, con todas las medidas de la reincorporación económica y social sostenible (C.MT.1). Con la finalidad de dar cumplimiento a este, en el 2019, se expidió la ruta de reincorporación a través de la Resolución 4309, la cual se encuentra a cargo de la ARN, y fue acogida en el Segundo Informe al Congreso como un avance en el cumplimiento.

La Ruta contiene dos etapas. La primera, hace referencia a la reincorporación temprana, y busca la adaptación de las y los exintegrantes FARC-EP a la vida civil, y el acceso a la oferta institucional. La segunda se trata de la reincorporación a largo plazo, y abarca el acceso a la oferta pública del Estado en los componentes de educación, sostenibilidad económica, habitabilidad y vivienda, salud, bienestar psicosocial integral, familia y comunitario. Adicionalmente, se resalta que la Ruta incluya la atención en materia de enfoques diferenciales, de género y de discapacidad.

Este indicador tiene como fecha de vencimiento el 2026. La meta por vigencia para el cumplimiento del indicador es de 68% en 2018, 70% para 2019 y 2020, y de 2021 a 2026 de 80%¹⁴⁷. Se reporta un porcentaje de avance de 78,53% para 2018, y de 2019 a 2021 de más de 110%¹⁴⁸.

Las PPR que se entienden dentro de la Ruta deben participar, por lo menos, en una actividad programada por su facilitador a través de acompañamiento individual, familiar o grupal, articulado con el acceso a la oferta pública. Al respecto se debe señalar que, si bien las gestiones y coordinación que adelante la ARN es fundamental para garantizar que la población conozca la oferta disponible y pueda tener acceso a ella, su cumplimiento también depende de que las entidades con competencia para implementar acciones en el marco de la Ruta garanticen una oferta amplia que comprenda las particularidades de las PPR.

De acuerdo a lo reportado en el SIPO, para el 31 de marzo de 2021, 11.586 exmiembros de las FARC-EP accedieron a la ruta de reincorporación temprana: 2.997 mujeres (90,4% de las mujeres en proceso de reincorporación), 8.586 hombres (80,7% de los hombres

en proceso de reincorporación) y 3 personas sin información de su sexo, reflejando una mayor participación de mujeres respecto del total de hombres y mujeres en proceso de reincorporación.

Se reconoce la alta cobertura en materia de acceso a la oferta. En relación con esto, en el Segundo Informe al Congreso se recomendó avanzar en la definición y formulación de las hojas de ruta de reincorporación individuales, en coordinación con el Componente Comunes del CNR. Sobre esto, la ARN informó que, durante la fase de transición¹⁴⁹, se adoptaron medidas mediante la expedición de las Resoluciones 843 y 1279 de 2020, y la 0066 de 2021, que permitían el acceso a la asignación mensual, y extendió la fase de transición que plantea la Ruta hasta el 31 de julio de 2021.

Como resultado del trabajo articulado de Comunes, la Unidad Técnica de Reincorporación (UTR), la ARN y la Misión de Verificación, se estableció la necesidad de desarrollar dos actividades previas a la concertación de las hojas de ruta: i) levantamiento de información de línea base y ii) acciones pedagógicas para la apropiación de la ruta de reincorporación por parte de la población beneficiaria.

En relación con el primer punto, la ARN se refirió¹⁵⁰ a la necesidad de actualizar lo dispuesto en el Registro Nacional de Reincorporación (RNR), teniendo en cuenta la importancia de contar con información vigente y suficiente que señale las necesidades de las PPR y sus grupos familiares, respecto a los componentes de la Ruta. La Procuraduría reconoce este proceso como una oportunidad para hacer una medición integral de la calidad de vida y nivel de bienestar de las PPR y sus familias¹⁵¹. Para el desarrollo de este ejercicio, se manifestó que el instrumento se encuentra en revisión por parte del Componente Comunes, y se esperaba dar inicio a su aplicación a partir del mes de marzo.

Al respecto, el Componente Comunes señaló que, en el marco del trabajo conjunto que se adelantaba para avanzar en el programa de reincorporación, dicho instrumento fue estructurado inicialmente por la ARN (CNR-FARC, 2021). Sin embargo, señalaron que este no cumplía lo discutido, en cuanto a que se esperaba que el instrumento permitiera, además de la caracterización, hacer una identificación de barreras y necesidades de las PPR. Debido a esto, el instrumento entró en etapa de revisión, y aclaran, que las demoras en la aplicación no se deben a este proceso, sino a la discusión de temas estructurales

¹⁴⁹ Como se explicó en el Segundo Informe, esta fase se refiere a la socialización y la definición de las hojas de ruta individuales.

¹⁵⁰ OFI21-002561 / IDM 112000. 15 de febrero de 2021

¹⁵¹ En el Segundo Informe al Congreso se manifestó la importancia de desarrollar herramientas de seguimiento que permitan la medición en los avances en calidad de vida de las PPR como resultado del proceso de reincorporación.

de la política. En este sentido, la puesta en marcha para marzo no se entiende como una fecha concertada.

Para el segundo momento, la ARN contaba con actividades para brindar información y hacer procesos de formación con las PPR para garantizar el entendimiento de la Ruta. Las herramientas para este ejercicio se encontraban pendientes de comentarios del Componente Comunes, para su inicio. Así, para el mes de abril de 2021 se esperaba iniciar el proceso de concertación de hojas de ruta tanto colectivas como individuales.

Frente a lo anterior, el Componente Comunes expuso a la Procuraduría que de manera conjunta se ha acordado que dicho proceso contará con cuatro módulos: i) marco normativo de la reincorporación, ii) componentes y enfoques de la ruta, iii) construcción de las hojas de ruta, y iv) seguimiento participativo (CNR-FARC, 2021). Además, se contará con un módulo dirigido a facilitadores de la ARN y a monitores y monitoras de las PPR, de manera que, participen en los procesos de formación respectivos. Así mismo, señaló que, de manera conjunta con la ARN, se dispuso poner en pausa el proceso porque no se podía avanzar por considerar que su contenido depende de las definiciones con respecto al SNR y también del cumplimiento a las solicitudes de los peregrinos por la vida y por la paz.

Agregaron que está pendiente definir cómo se realizará el proceso de convocatoria de los monitores representantes de las PPR, de manera que se cuente con un equipo para dar seguimiento a las hojas de ruta en articulación con la ARN. Comunes expuso que esta función permitiría el fortalecimiento de las capacidades de la población, por lo que se encuentran a la espera de aclarar los recursos que se destinarán para que se cumpla dicha labor.

Ahora bien, la dificultad en la conectividad de las PPR y sus familias para el acceso a nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones se presenta como una barrera para el desarrollo de esas actividades. La ARN reportó que, en un ejercicio en coordinación con equipos técnicos del Componente Comunes, se aplicó una encuesta vía telefónica durante junio y agosto de 2020 a casi 11.000 PPR, para evaluar sus condiciones de conectividad. Identificaron que solo el 63% de las PPR cuenta con acceso a internet, y el 98% de ellas accede a través de su teléfono celular. Esto no garantiza que el acceso sea estable y permanente. El internet es limitado para el 70% de las personas, e implica una inversión mensual de \$30.000 en promedio, lo que equivale a 3,79% del 90% del SMLMV

al cual acceden por renta básica. Además, de las PPR encuestadas en territorios rurales, el 10% manifestó no contar con energía eléctrica.

En la Directiva 004 de 2021 se hizo un llamado al MinTic a facilitar la conectividad, el acceso y uso de tecnologías para la población. Al respecto, el Ministerio manifestó que ha sostenido diferentes reuniones con la ARN, en donde se ha señalado que cuenta con acciones que inciden en la sostenibilidad económica, habitabilidad y vivienda, y educación. En este sentido, el MinTic remitió a la ARN, una propuesta de acciones a desarrollar en la materia para dar pie a la implementación.

Respecto a lo anterior, la ARN señaló a la Procuraduría que junto a MinTic, en el marco programa Centros Digitales, se han llevado a cabo cuatro mesas de trabajo en las que se ha compartido información de cada uno de los AETCR y se han desarrollado espacios de relacionamiento con los operadores de la red, con el fin de reconocer los terrenos, verificar su conectividad y posteriormente -de acuerdo a un estudio técnico- definir los sitios en los que se requiere la instalación de redes. Sin embargo, no se evidencian medidas concretas que garanticen la conectividad de la población, o que atienda las necesidades de las PPR por fuera de los AETCR.

En este sentido, las barreras en materia de conectividad, requieren que los espacios previos para el desarrollo de las hojas de ruta, se desarrollen de manera presencial, por lo cual la pandemia generada por el COVID-19 se constituye en una barrera adicional.

Preocupa a este ente de control que la fase de transición finaliza en julio de 2021, y no se cuenta con las condiciones para avanzar. Además, las demoras y la complejidad de la implementación de la Ruta exigen una ampliación del cumplimiento del indicador, ya que para garantizar un impacto en la vida de las PPR se requiere que su implementación vaya más allá del 2026.

Con base en lo anterior, el análisis en esta sección se centrará en los componentes individuales y colectivos de la Ruta que ya se encuentran en marcha para la atención de las PPR, teniendo en cuenta que una valoración a profundidad de la ruta de reincorporación deberá hacerse cuando se hayan determinado la totalidad de las hojas de ruta.

Fase de reincorporación temprana

La fase de reincorporación temprana se refiere a las acciones que facilitan la adaptación de las personas en proceso de reincorporación a la vida civil, y el acceso a la oferta institucional de acuerdo a sus necesidades e intereses. Dentro de las acciones que contempla están: i) la asignación única de normalización correspondiente a \$2 millones por única vez a cada excombatiente (C.239); ii) afiliación a seguridad social (C.241); iii) renta básica mensual correspondiente al 90% de un SMMLV (C.240), la cual podría extenderse condicional a la continuación de la ruta educativa (C.458). Esta última condición fue modificada por el artículo 283 de la Ley 1955 de 2019, el cual extiende la asignación mensual sin la condición de continuar en la ruta educativa.

La Procuraduría ha resaltado, en sus últimos informes, las altas tasas de cobertura y la velocidad en que se dio la implementación de dichas acciones. Para el periodo de evaluación de este informe¹⁵², la tendencia favorable se mantiene¹⁵³ con un 82,6% de la población acreditada al sistema pensional, 92,1% en estados habilitantes para acceso efectivo a salud, 95% de la población está bancarizada, 94% son beneficiarios de la renta básica y 96% de la asignación mensual. Tal como se señaló en el Segundo Informe al Congreso, llama la atención que actualmente las PPR no cuenten con seguros de vida, dado el grado de vulnerabilidad de esta población, pues se considera un beneficio necesario.

En el Segundo Informe al Congreso, se expuso que en respuesta a la recomendación emitida por este ente de control sobre la definición de fichas técnicas para el seguimiento de los indicadores del PMI, la ARN había solicitado a la CSIVI la extensión en la temporalidad de los indicadores para la asignación única (C.239) cuyo año de finalización era 2017 y la renta básica (C.240) hasta el año 2026, teniendo en cuenta que su año de finalización era el 2017 y 2019, respectivamente. Desde la Procuraduría se señaló la importancia de atender dicha solicitud, sin embargo, a 31 de marzo de 2021 en el SIPO aún se reportan las mismas fechas de finalización.

Como se señaló previamente, para el caso de la asignación única es importante esta modificación, teniendo en cuenta las demoras en el proceso de acreditación, lo cual implica que de la extensión depende que las personas pendientes por acreditar puedan recibir la asignación única. Para el caso de la renta básica se justifica, debido a la decisión del gobierno de extenderla más allá de los dos años.

Llama la atención que para el indicador sobre seguridad social no se haya solicitado un cambio en el año de finalización, el cual era 2020, siendo este un componente de la ruta de largo plazo. Por este motivo se considera necesario ajustar la temporalidad de este indicador de tal forma que coincida con la ruta recientemente aprobada.

Finalmente, el Acuerdo de Paz contemplaba la elaboración de un censo cuyo análisis sería la base para la puesta en marcha de planes y programas para la reincorporación (C.236), este compromiso se cumplió durante el 2017 y se fortaleció con la puesta en marcha del Registro Nacional de Reincorporación (RNR) aplicado entre diciembre de 2018 y marzo de 2019. A través de esta herramienta se levantó información de caracterización de 11.761 PPR. A 31 de marzo de 2021, 575 PPR estaban pendientes de ubicar para su aplicación.

Componentes individuales de la Ruta de Reincorporación

Educación

Dentro de cada una de las herramientas de política pública diseñadas para la atención de esta población, se incorpora el componente de educación, al entenderse un pilar esencial para el proceso de reincorporación¹⁵⁴. El Decreto 899 de 2017, contempla la educación formal¹⁵⁵ y la educación para el trabajo y el desarrollo humano. El Conpes 3931 de 2018, incluye once acciones¹⁵⁶ de tres tipos: i) dirigidas al acceso, permanencia y continuidad en programas de educación, ii) la atención educativa, y iii) la incorporación del enfoque de género en el componente. Por su parte, el documento de política Paz con Legalidad incorpora la elaboración de un diagnóstico previo para establecer la oferta para la vinculación de las PPR a educación superior, validación y certificación de saberes y formación para el trabajo. Finalmente, la ruta de reincorporación de largo plazo, contempla este componente para la promoción y permanencia de cada PPR en el Sistema Educativo, y para la orientación al grupo familiar sobre el acceso a educación.

Para dar cumplimiento a estos compromisos, la ARN¹⁵⁷ -con corte a 30 de noviembre de 2020- reporta las siguientes cifras:

Tabla 36. Programas de educación para PPR

Programa	PPR beneficiadas	Entidad
Maestro Itinerante	2.028	UNAD
Arando Educación	1.587	MinEducación
Formación para el trabajo	3.316	SENA
Oferta Pública Educativa	1.150	Secretarías de Educación

Fuente: ARN, 2020, elaboración propia.

¹⁵⁴ Para dar cumplimiento a este componente, se debe haber cursado un nivel de educación formal, entre quinto de primaria y el nivel técnico profesional y tecnológico o haber participado en un programa de formación para el trabajo y el desarrollo humano de mínimo 800 horas o contar con certificación por competencias.

¹⁵⁵ Básica y media, técnica y tecnológica, y universitaria.

¹⁵⁶ El Conpes incluye las acciones 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, 4.17 y las acciones 1.9 y 4.27 con marcación de género.

¹⁵⁷ OFI21-002561 / IDM 112000. 15 de febrero de 2021.

Además, la ARN informó¹⁵⁸ que 4.765 PPR han accedido a educación básica primaria, secundaria, media y educación superior, y 2.991 PPR son bachilleres, de ellos 302 han presentado las pruebas Saber 11 y se han vinculado 3.782 a cursos de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano. Sin embargo, la ARN no cuenta con información sobre los resultados de las pruebas Saber 11 debido a la calidad de la información, por lo que no es posible hacer una medición en términos de la calidad de los conocimientos que están siendo adquiridos, lo cual resulta tan importante como su cobertura.

Es importante anotar que, las hojas de ruta individuales permitirán contar con información sobre las necesidades de cobertura en materia de educación, detalle sobre cifras de acceso y deserción de la ruta educativa.

Este es uno de los componentes en los que se evidencian avances importantes en materia de cobertura, y una amplia articulación con entidades y organismos internacionales. No obstante, sobre su desarrollo se reiteran las siguientes preocupaciones presentadas en el Segundo Informe al Congreso. En primer lugar, que el cumplimiento de este componente se dé desde que la persona cursa quinto de primaria, lo cual no necesariamente incentiva la continuidad en el sistema educativo formal y deja a esta población en una posición de desventaja frente a los estándares educativos en el país, que contempla la educación media básica como obligatoria. Finalmente, preocupa a la Procuraduría que no se garantice la continuidad en el acceso a estos programas de educación en el marco de la emergencia sanitaria presentada por el COVID-19, y teniendo en cuenta las dificultades en conectividad señaladas previamente.

Salud

El Acuerdo de Paz incluyó la afiliación de las PPR al Sistema de Seguridad Social durante 24 meses, salvo que se encontraran vinculados a actividades remuneradas. El componente se mantuvo con los mismos criterios en todos los documentos de política posteriores. El Conpes 3931 de 2018, incluye ocho acciones para este componente; además del acceso al Sistema de Salud, se contempla un seguimiento al acceso efectivo en materia de portabilidad, y la creación de lineamientos para facilitar el acceso al Sistema, entre otros. Por su parte, el documento de Paz con Legalidad no tiene contenidos al respecto. Además, como fue señalado por la Procuraduría en el Segundo Informe al Congreso, se valora positivamente que con la ampliación de la renta básica contemplada

¹⁵⁸ OFI21-002561 / IDM 112000. 15 de febrero de 2021.

en el artículo 284 del PND 2018 – 2022 (Ley 1955 de 2019), también se ampliaron los beneficios en materia de acceso a seguridad social.

Para dar cumplimiento a lo planteado en este componente, la ARN ha adelantado acciones en articulación con el MinSalud, la Superintendencia Nacional de Salud y Nueva EPS. Así, 13.808 PPR están afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, que representa el 98,6% del total de la población, y 11.619, 83% del total de la población, están afiliadas al sistema de protección a la vejez y BEPS (Beneficios Económicos Periódicos)¹⁵⁹.

Por su parte, la ruta establece, como criterio de cumplimiento de este componente, la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). En este sentido, llama la atención que la ruta limite el componente de salud exclusivamente al acceso al sistema. De acuerdo con lo reportado por la ARN¹⁶⁰, 99,1% de las PPR están afiliadas al sistema de salud (13.876 personas), lo cual se resalta como un avance importante. No obstante, el desconocimiento en las rutas para su uso, continúa siendo una limitante para su acceso. En este sentido, se reitera la importancia de fortalecer las estrategias para dar cumplimiento a lo establecido en el Conpes 3931 de 2018, en la acción 4.3.¹⁶¹

Además, se contemplan criterios adicionales de cumplimiento del componente para la atención a población en situación de discapacidad, a adultos mayores y/o con enfermedades de alto costo (C.242 y C.449), teniendo en cuenta la obligación de garantizar rutas de atención diferencial, acceso a rehabilitación funcional, y para el caso de adultos mayores que ellos hagan parte de la oferta social del Estado. Según el RNR, las personas en situación de discapacidad ascienden a 1.222, y de acuerdo al ejercicio desarrollado en el marco del programa Capazidades, solo 315 personas con discapacidad han sido certificadas con corte a 31 de marzo de 2021.¹⁶²

Sobre este componente, llama la atención que no se incluyen otros beneficios en materia de seguridad social contemplados inicialmente en el Decreto 899 de 2017, como los seguros de vida y las cotizaciones a pensiones para los excombatientes. Sobre este último, su falta de incorporación en la ruta ha sido una limitante, para el acceso de las PPR. A marzo de 2021, 82,6% de las PPR (11.570 personas)¹⁶³ contaban con afiliación a

¹⁵⁹ OFI21-002561 / IDM 112000. 15 de febrero de 2021.

¹⁶⁰ Tablero de Control. Fecha de Corte 31 de marzo.

¹⁶¹ Acción 4.3. Implementar estrategias pedagógicas dirigidas a los exintegrantes FARC – EP y sus beneficiarios, para facilitar la comprensión de la operación del SGSSS, sus deberes y derechos, la red integral de servicios, la participación social en salud y demás temas relacionados.

¹⁶² OFI21-009298 / IDM 112000. 23 de abril de 2021.

¹⁶³ Tablero de Control. Fecha de corte 31 de marzo.

algún régimen pensional. No obstante, preocupa que exista una incertidumbre en cuanto a la continuidad de dicho beneficio.

Sostenibilidad económica

Este componente busca garantizar el sustento económico y la autonomía de las PPR y sus familias a mediano y largo plazo. Se contempla el acceso a proyectos productivos individuales o colectivos viabilizados con un apoyo económico de ocho millones de pesos (C.238) y propende por un fortalecimiento de las formas asociativas. Estos dos últimos factores –proyectos colectivos y fortalecimiento de formas asociativas– se abordarán más adelante en el marco de los componentes colectivos de la ruta. Las herramientas de política pública analizadas en este informe (Conpes, Decreto 899, Paz con Legalidad y ruta), incluyen acciones conducentes a la asistencia técnica enfocadas al éxito de los proyectos. La Procuraduría reconoce que el esfuerzo institucional en este frente no ha sido menor, actualmente la ARN cuenta con convenios interinstitucionales, con apoyo de la cooperación internacional y el sector privado para la formulación y puesta en marcha de los proyectos.

La ARN¹⁶⁴ manifestó que, para garantizar los resultados esperados de los proyectos, se han adelantado una serie de acciones en articulación con 14 entidades¹⁶⁵. Dentro de estas se encuentra el trabajo con el MinAgricultura y el MinAmbiente para la socialización a PPR de la oferta institucional de los distintos programas con los que cuentan, y avanzar en gestiones para el encadenamiento productivo y la verificación de las normas vigentes en temas sanitarios, fitosanitarios y ambientales en la formulación e implementación de los proyectos. Con la ADR y la ART se verificó la pertinencia y aplicabilidad de los proyectos, permitiendo su integración productiva en el marco de los PDET. A su vez, con el SENA se contrataron gestores de emprendimiento en diferentes regiones del país para que se brindara un apoyo para la formulación de proyectos y acompañamiento técnico. Además, se reportaron acciones para garantizar asistencia técnica, articulación para fortalecer la producción y comercialización, capacitaciones para el uso de herramientas que benefician los proyectos, entre otras.

Este órgano de control reconoce la articulación con dichas entidades como fundamental para avanzar de la mejor manera en el desarrollo de este componente. Ahora bien, es

¹⁶⁴ OFI21-002561 / IDM 112000. 15 de febrero de 2021.

¹⁶⁵ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; ICA; INVIMA; Ministerio de TICS; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; INNPULSA Colombia; Agencia de Desarrollo Rural; Agencia de Renovación del Territorio; AGROSAVIA; Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca; UPRA; Parques Nacionales, y SENA.

necesario que estas acciones se adelanten de manera continua y ampliada, para que no se trate de un ejercicio único o para pocos proyectos. La sostenibilidad de los proyectos productivos depende de las acciones que adelante el gobierno desde la formulación hasta el seguimiento. Tal como se señaló en el Segundo Informe al Congreso, un elemento en el que se evidencian pocos desarrollos es en el seguimiento a los proyectos productivos más allá de los esfuerzos de asistencia técnica.

En el Segundo Informe al Congreso se reportaba el incremento de proyectos individuales aprobados en respuesta a las recomendaciones emitidas por la Procuraduría, pasando de 162 en marzo 2019 a 1.255 en marzo de 2020. Para el presente informe, la ARN reportó, en comunicación del 15 de febrero de 2021¹⁶⁶, que desde el 2018 se habían estructurado y desembolsado 2.209 proyectos individuales que vinculaban a 2.687 PPR. Posteriormente, el 23 de abril del mismo año, se reportaron¹⁶⁷ 2.492 proyectos productivos individuales, 2.491 proyectos desembolsados con 3.011 PPR beneficiarias. En este sentido se observa que los proyectos se aprueban con bastante agilidad. Ahora bien, 711 de estos proyectos ya no se encuentran vigentes, los cuales representan 836 PPR. Es decir que, en total, de los proyectos de carácter individual vigentes, son 2.175 las PPR que se están viendo beneficiadas.

Frente a los proyectos productivos colectivos, en el Segundo Informe al Congreso se señaló que, de acuerdo con la información reportada por la ARN, hubo un incremento de 24 proyectos aprobados y 17 proyectos desembolsados en abril de 2019, a 49 aprobados y 32 desembolsados en marzo de 2020. A marzo de 2021, 88 proyectos productivos colectivos habían sido aprobados, 80 desembolsados, todos vigentes, con un total de 3.026 personas beneficiarias, lo que refleja que, para el caso de proyectos de carácter colectivo, con respecto a los años anteriores, se ha acelerado el proceso de aprobación; lo anterior, contrasta con los proyectos individuales que presentan más demoras¹⁶⁸. Sin embargo, continúa siendo preocupante la baja cobertura de los proyectos productivos, ya que solo 5.201 de ellas se benefician de los proyectos productivos, lo que representa un 40% del total de la población (13.098 personas).

Respecto a la asistencia técnica que se brinda a proyectos de carácter individual, del total, solo 392 recibieron asistencia técnica por parte de gestores del SENA o en la Primera o Segunda fase de la Escuela Galán, lo que representa un 17% del número

¹⁶⁶ OFI21-002561 / IDM 112000.

¹⁶⁷ OFI21-009298 / IDM 112000.

¹⁶⁸ Análisis completo sobre los proyectos productivos colectivos en la sección sobre el componente colectivo más adelante.

total de proyectos individuales y 446 PPR en total. Por otra parte, con corte a enero de 2021, se reportaban 1.066 proyectos productivos de carácter individual que habían recibido acompañamiento técnico, 43% del total de proyectos. De acuerdo a lo reportado por la ARN,¹⁶⁹ los Grupos Territoriales apoyan y asesoran de manera personal a las PPR para la formulación de sus proyectos individuales, lo que impulsó la implementación de dos proyectos de cooperación financiados por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas, implementado por el PNUD y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que buscan beneficiar a proyectos productivos individuales en las diferentes fases de su implementación.

El fortalecimiento de la asistencia técnica en todas las etapas del desarrollo del proyecto productivo resulta necesario para garantizar la sostenibilidad de los proyectos, y así mismo el cumplimiento de lo que pretende el Acuerdo de Paz en materia de sostenibilidad económica para las PPR.

Tal como se señaló en el informe anterior, la situación de salud pública debido al COVID-19 representa una amenaza a la puesta en marcha de los proyectos productivos y demás iniciativas colectivas¹⁷⁰. Esto por la afectación general en la economía, pero, además, por la falta de conectividad de las PPR y de formas de comercialización de los proyectos que se desarrollan en zonas dispersas. Frente a esto, la ARN reportó que se adelanta una serie de acciones, por medios virtuales y presenciales, orientados a la implementación adecuada de los proyectos, a los que han incluido esfuerzos adicionales en el marco de dicha coyuntura.

En este sentido, se refirió a cinco convenios para cumplir este propósito:

- i) iNNpulsar-ARN: busca el fortalecimiento y comercialización de 130 proyectos productivos, y la evaluación de 30 proyectos productivos colectivos. (\$2.260 millones).
- ii) OIM-ARN: tiene como fin brindar asistencia y/o acompañamiento técnico a 574 personas vinculadas a proyectos productivos, y el fortalecimiento organizacional a 55 formas asociativas. (\$5.901 millones).
- iii) OIM-ARN: con el propósito de implementar mecanismos y contribuir al sostenimiento económico de 207 PPR, mediante la implementación de mecanismos de fortalecimiento y formación. (\$2.450 millones).

¹⁶⁹ OFI21-002561 / IDM 112000. 15 de febrero de 2021.

¹⁷⁰ La ARN expuso que para esta entidad, las iniciativas productivas son aquellas que tienen su origen en la financiación con recursos propios o conseguidos por los exintegrantes de las FARC-EP, distintos a los que menciona el artículo 12 del Decreto Ley 899 de 2017, referente al apoyo económico de ocho millones de pesos. (OFI21-002561 / IDM 112000. 15 de febrero de 2021).

iv) FCP-OIM: brinda acompañamiento técnico a 300 personas vinculadas a proyectos productivos. (\$2.100 millones).

v) Programa Mundial de Alimentos (PMA)-ARN: fortalecimiento de los modelos en seguridad alimentaria principalmente 12 AETCR¹⁷¹, para garantizar el autoabastecimiento alimentario, y generar excedentes de producción para la comercialización, para de esta manera contribuir a la estabilización socioeconómica.

Además, diseñó la estrategia “Fortalecimiento para proyectos productivos afectados por COVID-19”, que pretende dar respuesta a las afectaciones patrimoniales que han sufrido los proyectos productivos debido a la coyuntura y que requieren de esfuerzos financieros para garantizar su recuperación. Así, se adelantó un diagnóstico del estado de los proyectos, para determinar el grado de afectación, brindar asistencia técnica y fortalecimiento con énfasis en la reactivación y acompañar a los proyectos productivos. Así, se priorizaron 1.227 proyectos productivos individuales para verificar el estado en el que se encuentran, levantar una línea base, y adelantar un fortalecimiento técnico de acuerdo a lo encontrado. También, se dio continuidad al desarrollo de la Submesa de Implementación Virtual de los proyectos colectivos, con participación de los grupos territoriales de la ARN, y coordinadores de asistencia técnica del PNUD y OIM, para analizar riesgos y generar acciones oportunas.

Por último, se resalta que para la sostenibilidad económica es fundamental continuar avanzando en esfuerzos para garantizar la empleabilidad. De acuerdo a lo informado por la ARN, 19 entidades han adelantado acciones para garantizar la empleabilidad de la población, y estas participan en el área de seguridad, y en programas como Humanicemos.

Habitabilidad y vivienda

El componente de habitabilidad y vivienda se refiere al acompañamiento y la gestión que adelantan las entidades para promover condiciones en este ámbito, de acuerdo al contexto territorial. Para cumplir este propósito, la ARN¹⁷² ha adelantado acciones en articulación con el MinVivienda para que se cuente con instrumentos para la atención de PPR tanto a nivel individual como colectivo. El análisis respecto a las condiciones de habitabilidad y vivienda para las iniciativas colectivas, se abordará más adelante en el apartado sobre el componente colectivo de la reincorporación.

Cabe resaltar que este componente es de los más completos en la ruta de reincorporación aprobada, ya que establece como criterios para su cumplimiento, el acceso a condiciones habitacionales mínimos, la formalización del uso o la tenencia de la vivienda o el acceso a programas del Estado para el acceso a vivienda¹⁷³.

En el caso de proceso de reincorporación individual, la ARN presentó¹⁷⁴ que 2.054 PPR se encontraban vinculadas a rutas de acceso a vivienda. Resaltó la expedición del Decreto 1341 de 2020 del MinVivienda, relacionada con la Política Pública de Vivienda Rural, el cual desarrolla el subsidio de vivienda de interés social rural. Frente a esto, por medio de otra comunicación, la ARN¹⁷⁵ expuso que, para la efectiva implementación del Decreto, se identifican barreras como la ausencia de disponibilidad presupuestal de recursos de contrapartida por parte de los entes territoriales para participar en las convocatorias de MinVivienda en los municipios en los que se asienta la población en reincorporación. Al respecto, la ARN dijo que se ha adelantado una articulación entre MinVivienda, el Fondo Nacional de Ahorro y las entidades de orden territorial para adelantar una estrategia dirigida a facilitar el acceso a distintas fuentes de recursos, para lograr el cierre financiero de proyectos de vivienda, y garantizar el acceso a vivienda de las PPR en zona urbana.

Sobre este punto, en la Directiva 004 de 2021, la Procuraduría hizo un llamado al cumplimiento del artículo tercero de la Ley 1537 de 2012 que se refiere a la coordinación y disposición de recursos por parte de las entidades territoriales, para programas de vivienda de interés social o interés prioritario. Además, se hace un llamado específico al cumplimiento del inciso J, respecto a la gestión, habilitación e incorporación del suelo urbano en sus territorios, para el desarrollo de planes de vivienda prioritario y social.

Para los casos de mejoramiento de vivienda en suelo urbano, cuando las PPR cuentan con la tenencia de una unidad habitacional objeto de mejoramiento, las barreras identificadas son que éstas no pueden acreditar la propiedad o posesión sobre la vivienda objeto de intervención a ser postulada para mejoramiento. Así mismo, el Programa de MinVivienda Casa Digna Vida Digna focaliza municipios que en muchos casos no coinciden con aquellos en donde se encuentran las PPR. Ahora bien, para los casos en los que las PPR se encuentran en los municipios focalizados, la ARN se ha articulado con el Programa para promover la vinculación de PPR en ciudades focalizadas por el programa para la vigencia 2021.

¹⁷³ El Acuerdo no menciona explícitamente la puesta en marcha de un programa de vivienda, pero si habilitaba el uso de los 8 millones de proyectos productivos para este fin, decreto 899 de 2017.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ OFI21-006184 / IDM 112000. 18 de marzo de 2021

Además de lo señalado, la ARN¹⁷⁶ ha identificado como principales barreras que las PPR no siempre cuentan con ingresos formales que les permita apalancar el acceso a productos y servicios del sector financiero, de ahorro formal y como respaldo a la suscripción de obligaciones crediticias; o que no pueden acceder a programas de subsidios por no tener una vida crediticia que les permita acceder a créditos hipotecarios. Para los casos de PPR adscritas, por ejemplo, a la UNP y demás PPR que cuentan con ingresos formalizados que se encuentran entre los dos y cuatro SMMLV, no tienen concurrencia de recursos, lo que aumenta exponencialmente el monto de endeudamiento por crédito hipotecario, por lo que no se generan suficientes garantías para el endeudamiento ante el monto de la obligación.

No obstante, desde la Procuraduría se considera como un avance lo contemplado en la Ley 2079 de 2021, la cual reconoce a las PPR como parte de la población objeto de la ley, y dentro de la población a priorizar. Además, se refiere a proyectos de vivienda y usos complementarios en el proceso de reincorporación y normalización. Así, establece que el Gobierno “impulsará proyectos individuales o colectivos de vivienda y usos complementarios para las personas reincorporadas que permanezcan activas dentro de la ruta de reincorporación de la ARN, ubicadas en el territorio nacional”. Respecto a lo dispuesto en la ley para proyectos de vivienda en los AETCR, se hará un análisis en la sección para el componente colectivo, más adelante.

En general, se reconocen los esfuerzos de articulación por parte de la ARN con MinVivienda para atender varias de las barreras identificadas. A su vez, se espera que la implementación de la Ley 2079 de 2021 permita dar respuesta al vacío normativo que existía en materia de vivienda para personas en proceso de reincorporación por fuera de los AETCR, y abra paso a la creación de más proyectos de vivienda para esta población.

Familia

En cuanto al componente familia, la ruta de reincorporación expone que se trata de la orientación y el acompañamiento a las familias de las PPR para el fortalecimiento de los vínculos de cuidado mutuo, la convivencia armónica y la promoción del desarrollo familiar. Por su parte, el Decreto 899 de 2017 se centra en la reunificación de núcleos familiares y medidas de protección y atención de hijos e hijas. Además, el Conpes 3931 de 2018 amplía este componente en su cuarto objetivo, que busca generar condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de

¹⁷⁶ OFI21-006184 / IDM 112000. 18 de marzo de 2021.

las FARC-EP y sus familias. Por su parte, la política de Paz con Legalidad no se pronuncia explícitamente al respecto. Los criterios de cumplimiento de este componente en la ruta de reincorporación incluyen acompañamiento de los familiares a la oferta del Estado, con especial énfasis en niños y niñas y el acceso a programas de reunificación familiar.

Dentro de los AETCR se reportan un total de 1.457 niños, niñas y adolescentes (NNA). De estos, se informó¹⁷⁷ que, 1.334 niños y niñas que se encuentran en los AETCR, reciben asistencia alimentaria. Agregó que 2.058 niños, niñas y adolescentes, se encuentran vinculados a programas, estrategias, servicios o modalidades de prevención, promoción y protección de acuerdo a lo reportado por el ICBF. Por su parte, respecto al MinEducación, manifestó que identificaba, con corte a agosto de 2020, 533 NNA vinculadas a oferta pública de educación. Además, informó que el MinSalud reportó que 1.257 niños, niñas y adolescentes se encuentran afiliados al SGSSS. En este sentido, teniendo en cuenta el total de NNA, preocupa que la oferta no cubre a toda la población, y para el caso de proyectos en materia de protección y educación, el número es mucho más bajo. Así, es fundamental adelantar acciones que permitan garantizar la atención de este grupo poblacional, entendiendo que su cuidado es prioritario.

A su vez, se reitera la importancia de la caracterización de la población que se encuentra por fuera de los AETCR, en especial para dar cumplimiento a este componente. Es fundamental contar con políticas que garanticen la atención de las familias que se encuentran en otras iniciativas colectivas, que se garantice el acceso a víveres, programas de cuidado, educación y protección.

De acuerdo a la información proporcionada por el Componente Comunes (CNR-FARC, 2021) dentro de las dificultades identificadas, se encuentra la necesidad de ampliar el concepto de familia en las acciones, teniendo en cuenta la diversidad de los vínculos de consanguinidad y afinidad que se generan debido a los procesos de reunificación familiar y la constitución de nuevos grupos familiares. A su vez, resalta el alto número de nacimientos, y la falta de recursos y programas para su atención, para el acceso a educación inicial y atención integral a la primera infancia.

Además, reconocen como avances varios procesos comunitarios que son de resaltar, producto del proceso de reincorporación. Dentro de estos, señalan la consolidación de conceptos como Familia Fariana, y los Hijos e Hijas de la paz. También los proyectos pedagógicos como Lugares para la Paz, Lugares para Soñar-LUPAZ, que permite que

¹⁷⁷ OFI21-002561 / IDM 112000. 15 de febrero de 2021

se generen dinámicas de atención integral a la primera infancia. Así, en el marco de iniciativas propias se han adelantado procesos para mejorar las condiciones de vida de las comunidades desde el cuidado, el autocuidado y el cuidado compartido. Sin embargo, manifiestan una falta de recursos para el sostenimiento de estas acciones.

También, se refirieron a escenarios de articulación de política pública de niñez y adolescencia en la que participa el Componente Comunes, ARN, ICBF, y la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia, para adelantar acciones a favor de la niñez que cohabita con las PPR.

Además, agregaron como una de las necesidades, que se generen programas flexibles de educación inicial para la ruralidad de hijos e hijas de PPR. Lo cual podría atenderse mediante programas de Modalidad propia e intercultural que contempla el ICBF.

Por último, se reitera el llamado realizado en la Directiva 004 de 2021 a la ARN, el ICBF y la Registraduría para que se faciliten e implementen procedimientos especiales, teniendo en cuenta el contexto particular y el carácter de sujetos de especial protección de los niños, niñas y adolescentes, que permitan facilitar y agilizar la reunificación familiar. Es necesario avanzar en estrategias que garanticen el proceso de reunificación familiar y permitan avanzar en la implementación de las estrategias que han sido diseñadas para este propósito.

Comunitario

El segundo objetivo del Conpes 3931 es el de “promover la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación”, en el marco de este objetivo, y de la mano de la necesidad de avanzar en la estrategia de reincorporación comunitaria, la acción 2.3 se refiere al diseño e implementación de acciones de prevención temprana y superación de la estigmatización y discriminación de exintegrantes de las FARC-EP, sus familias y las comunidades. Así mismo, el Conpes incorporó acciones que buscan que, dentro de la Política Pública de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia y No Estigmatización que propone el Acuerdo de Paz, se incorporen lineamientos pedagógicos que contribuyan a disminuir el riesgo de estigmatización e intolerancia entre las comunidades, las y los exintegrantes de las FARC-EP y las instituciones (acción 2.5), y las acciones para la vinculación de dicha Política con la Política de Reincorporación (acción 2.7).

Tal como se manifestó en el capítulo del presente informe para el Punto 2, el MinInterior no ha finalizado la formulación de la Política Pública de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia y No estigmatización. Sin embargo, el Ministerio destacó el trabajo conjunto con la ARN para adelantar un proceso de identificación de acciones de la Estrategia para la prevención y superación de estigmatización de las y los excombatientes de las FARC-EP, que serán incluidas en la Política Pública. Al respecto, la ARN manifestó¹⁷⁸ haber participado en las reuniones de coordinación para la concertación y definición conceptual y metodológica para la inclusión de la estrategia de Prevención de la Estigmatización dentro de la Política. Asimismo, la entidad aseguró, que el MinInterior presentó a la Mesa Técnica de Prevención de la Estigmatización, el 8 de octubre de 2020, las líneas de acción en donde se incorporará la estrategia¹⁷⁹, propuesta que fue aprobada por parte de la Mesa Técnica.

Además, de acuerdo a la respuesta del MinInterior¹⁸⁰, para la elaboración de la Política se elaboró un cronograma de trabajo en el que se contempla una sesión de construcción de acciones y espacios de concertación interinstitucional. Esta sesión resulta prioritaria para garantizar que las acciones que incorpore la Política en materia de reincorporación realmente tengan un impacto en la vida de las PPR y sus familias, comprendiendo su situación particular. En este sentido, la Procuraduría hace un llamado a que el ejercicio de concertación que adelantará el MinInterior, se realice no solo con la ARN sino también con el Componente Comunes, para garantizar que se tengan en consideración sus recomendaciones para la elaboración de la Política y de su plan de acción.

Frente a los avances en la estrategia de nuevos liderazgos, la ARN¹⁸¹ informó que, durante el 2020, junto con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)¹⁸², inició la fase de alistamiento de la estrategia de fortalecimiento de liderazgos, para aportar en el refuerzo de las habilidades y el capital social de líderes y lideresas en proceso de reincorporación. En el marco de este ejercicio, se aplicó un instrumento para la caracterización de 463 líderes y lideresas, identificando aspectos como antecedentes de liderazgo y áreas en las que ejerce esta labor.

¹⁷⁸ OFI21-002561 / IDM 112000. 15 de febrero de 2021.

¹⁷⁹ i) Diálogo Social: restablecimiento de relaciones sociales comunitarias y recuperación de Confianza (Línea 3 de la Estrategia de prevención de la Estigmatización). ii) Participación política y ciudadana: promoción de mensajes de respeto, reconocimiento a la diferencia, la crítica y la oposición política para la garantía del derecho a la participación (Línea 2 de la Estrategia de prevención de la Estigmatización). iii) Confianza en la institucionalidad: promoción de la corresponsabilidad con el sector privado y mixto, orientado a la reducción de la estigmatización de personas en reincorporación. (Línea 4 de la Estrategia de prevención de la Estigmatización). iv) Sensibilización para la transformación de percepciones e imaginarios, para la reincorporación desde el fortalecimiento institucional. (Línea 1 de la Estrategia de prevención de la Estigmatización).

¹⁸⁰ OFI2021-3766-DVR-3000. 22 de febrero de 2021.

¹⁸¹ OFI21-009298 / IDM 112000. 23 de abril de 2021.

¹⁸² Mediante el Contrato interadministrativo 1632 de 2020.

Además, como resultado de la labor de caracterización, se cuenta con una propuesta de formación de tres diplomados diseñados de 80 horas; estructuración de estrategias de conformación de redes para el trabajo colaborativo; estructuración del proceso de gestión y articulación para la identificación de aliados, gestión de recursos y construcción de confianza; y el diseño de una batería de indicadores para evaluar la implementación de los dos puntos anteriores. Se resalta el ejercicio de la ESAP en articulación con la ARN, y el haber adelantado acciones con base en el resultado de la caracterización, que responda a los intereses y necesidades de líderes y lideresas.

Hechos victimizantes en contra de población en proceso de reincorporación

Las personas que decidieron reincorporarse a la vida civil como resultado del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, actualmente se encuentran dentro del marco de la legalidad, razón por la cual el Estado debe garantizar sus derechos humanos y evitar cualquier tipo de violaciones al derecho internacional humanitario. En este sentido, las personas en procesos de reincorporación -que hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos- deben ser asistidas y protegidas de acuerdo a lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

Según lo anterior, la Procuraduría solicitó información a la UARIV, en cuanto al proceso de valoración e inclusión de PPR en el Registro Único de Víctimas (RUV). Frente a ello, la entidad manifestó que, las personas que inicien proceso de reincorporación y dejación de armas, en caso de sufrir una afectación en el marco del conflicto armado o de circunstancias de relación cercana y suficiente, deben ser asistidas y protegida¹⁸³, por lo que consideran viable el ingreso en el RUV. Esto, cuando los hechos victimizantes ocurrieron con posterioridad al proceso de reincorporación, o con anterioridad a su pertenencia a las antiguas FARC-EP.

Como parte del proceso de valoración, la ARN y la UARIV adelantan un cruce de información entre el RUV y las bases de reincorporados y desmovilizados mensualmente¹⁸⁴. Entre 2017 y 2021, 1.234 PPR solicitaron su inclusión en el RUV, de estas, 886 fueron incluidas y 348 no lo fueron. Teniendo en cuenta el alto número de PPR que no fueron incluidas, desde la Procuraduría se adelanta un ejercicio de seguimiento a esta situación, para identificar los cuellos de botella. Lo anterior, teniendo en cuenta que 55 de estas

¹⁸³ Oficio radicado No. 20217207818441. 8 de abril de 2021.

¹⁸⁴ En el marco del Convenio Interadministrativo No. 1149 suscrito entre la ARN y la UARIV, a través de la Subdirección Red Nacional de Información. (Oficio Radicado No. 20217207818441. 8 de abril de 2021).

personas no se incluyeron por la causal “no serán considerados víctimas los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley”, lo cual desconocería el proceso de reincorporación en el que se encuentran.

En este sentido, la Directiva 004 de 2021 resaltó la importancia del rol del Ministerio Público en la recepción de las solicitudes de inscripción al RUV hechas por personas en proceso de reincorporación.

A su vez, preocupa especialmente la situación de familiares de PPR que han muerto o han sido víctimas de homicidio. Esto, en cuanto a la situación de vulnerabilidad se ve agravada debido a las afectaciones emocionales, y la disminución de ingresos al núcleo familiar. Para el caso de homicidios, además, las amenazas recaen sobre el núcleo familiar y las familias se ven obligadas a desplazarse a lugares en donde no cuentan con redes de apoyo y deben ocultar su identidad por motivos de estigmatización y de seguridad.

Reflexiones generales sobre la ruta de reincorporación

Este ente de control reitera la importancia de que se garantice la sostenibilidad de la ruta de reincorporación, y herramientas para que su implementación continúe a mediano y largo plazo. En general, se observa que, tal como se señaló en el Segundo Informe al Congreso, preocupa que los componentes de la Ruta tengan niveles de avance tan disímiles. Una vez más se observa la fortaleza en las intervenciones relacionadas con los beneficios económicos explícitos en el Acuerdo Final y un nivel menor de desarrollo en los componentes sociales, como el de habitabilidad y vivienda por fuera de los AETCR, comunitarios, familia, y acompañamiento psicosocial, igual de importantes en el propósito de la reincorporación.

Se considera fundamental avanzar en la herramienta de caracterización para la elaboración de las hojas de ruta, teniendo en cuenta la importancia de contar con información actualizada de la población que permita medir los niveles de bienestar y el impacto que ha tenido el proceso de reincorporación en sus vidas. En este sentido, dicho instrumento debe contemplar las variables necesarias para construir un indicador de bienestar, como, por ejemplo, el índice de calidad de vida o de necesidades básicas insatisfechas que calcula el DANE.

Además, preocupa que de cara a la finalización del proceso de transición no se haya avanzado con esta tarea, y con la necesidad de generar estrategias de pedagogía para afianzar los conocimientos en la Ruta. Las demoras en la elaboración de las hojas de ruta, se constituyen en un cuello de botella para avanzar en el proceso de reincorporación.

Se reconoce la articulación por parte de la ARN con las diferentes entidades responsables de la implementación de acciones para cada componente. Sin embargo, preocupa que en muchos casos las acciones se limitan a la elaboración de proyectos, más no a su ejecución e implementación en concreto. Además, se observa una ampliación del alcance de componentes como el de habitabilidad y vivienda, pero se presenta una restricción en el alcance en otros componentes, quizá el caso más notorio es el de seguridad social, que al enfocarse estrictamente en el acceso a salud omite dos elementos importantes: ahorro para la vejez y seguros de vida para las PPR. Estos dos elementos fueron incluidos en el periodo de reincorporación temprana, pero no continuaron siendo parte de la Ruta.

Componentes colectivos de la ruta de reincorporación

Dentro de las apuestas colectivas de las PPR se contemplan aspectos importantes que van más allá del desarrollo de los proyectos colectivos. Así, esta sección aborda el proceso de aprobación y sostenibilidad de proyectos productivos colectivos, el proceso de consolidación de los AETCR, el surgimiento de otras iniciativas colectivas y el acceso a tierras y vivienda para estos casos.

Al respecto, el PMI contempla la asesoría jurídica y técnica para la constitución de ECOMUN (C.222) por parte del MinTrabajo, la entrega de los apoyos económicos para los proyectos productivos (C.238) y la disposición y funcionamiento de los AETCR, de acuerdo con lo contemplado en su decreto de creación (C.459) por parte de la ARN. Además, se presentan acciones para el fortalecimiento de las formas asociativas y proyectos productivos. Así, se cuenta con normativa como la política de Paz con Legalidad, que incluye acciones conducentes a la consolidación de los AETCR, a diferencia del Conpes y la ruta de reincorporación que no se refieren al respecto.

Sobre los proyectos productivos colectivos, como se señaló previamente, con corte a 31 de marzo de 2021, 80 proyectos productivos de carácter colectivo han sido desembolsados, beneficiando a 3.026 personas. Todos han recibido asistencia técnica, 79 de ellos por parte de la OIM o el PNUD. La ARN expuso que no interviene en el proceso de formulación de estos proyectos de manera directa, pero participa en la Mesa de Formulación, conformada durante el presente año, con el propósito de identificar los apoyos que requieren para este ejercicio y el acompañamiento necesario por parte de los Grupos Territoriales. Del apoyo que brinda el PNUD resulta un documento técnico y financiero que se entrega al Grupo de Proyectos del Componente Comunes del CNR,

quienes se encargan de la continuidad y finalización del proceso de formulación, y luego radicarlos formalmente en la ARN.

Si bien se reconoce la importancia del apoyo de los organismos internacionales para avanzar en el desarrollo de estos proyectos, la sostenibilidad de los mismos no puede depender de la presencia de estos organismos, sino del fortalecimiento institucional en esta materia. En este sentido, el Conpes 3931 de 2018 hace un llamado a la UAEOS, al SENA, al MinAgricultura, a la ADR, al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y a la ARN para que adelanten una serie de acciones para el desarrollo de los proyectos.

En el Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría señaló una situación en la que un grupo de excombatientes se estaba enfrentado a barreras para la aprobación de sus proyectos productivos, al no estar vinculados al partido político Comunes, entonces FARC. Así, resaltaba la importancia de que el Gobierno Nacional contemple el uso de las vías institucionales disponibles para ofrecer alternativas a este y otros colectivos. Frente a esto, la ARN no brindó información sobre estrategias que permitan responder a esta situación. Si bien no se considera necesario contar rutas alternativas, se debe garantizar que situaciones como estas no se constituyan en una barrera para la aprobación de los proyectos, y así continuar con su desarrollo.

Por otro lado, existen al menos dos figuras de reincorporación colectiva: los AETCR y las Nuevas Áreas de Reincorporación NAR, denominadas de esta forma por el componente FARC del CNR.

Frente al surgimiento de nuevas iniciativas colectivas, o NAR, se reitera la importancia de contar con una caracterización que permita identificar cuántos colectivos se organizan de esta forma, y en qué lugares se ubican. Aunque la ARN establece que respeta cualquier manera en la que un exintegrante de las FARC-EP adelante su reincorporación, precisa que el Acuerdo de Paz no reconoce formas colectivas distintas a los AETCR. Por lo tanto, manifiesta que el acceso a servicios públicos, vivienda, arriendo, etc., para estos colectivos no constituyen un derecho ni mucho menos una obligación del Estado para sufragar dichos gastos¹⁸⁵.

Aún cuando en estos casos no se trata de formas asociativas contempladas en el Acuerdo de Paz, manifestar el respeto a su conformación no resulta suficiente. El acceso de estos colectivos a los derechos que se derivan de los componentes que establece la ruta de reincorporación constituye una garantía para la transición a la vida civil de

¹⁸⁵ OFI21-002561 / IDM 112000. 15 de febrero de 2021.

los excombatientes, por consiguiente, es obligación del Estado garantizarles la oferta institucional dispuesta para lograr su exitosa reincorporación y tránsito a la vida civil. En este sentido, a juicio de la Procuraduría, dichos colectivos requieren de una intervención estatal urgente, ya que en muchos de los casos se ha incrementado el riesgo de seguridad, particularmente las amenazas y la estigmatización en su contra. A juicio de la Procuraduría, el Gobierno Nacional debe responder a la realidad actual, y generar estrategias para satisfacer sus necesidades y garantizar sus derechos.

La consolidación de los AETCR ha sido un compromiso del Gobierno actual consignado en el documento de política Paz con Legalidad, inicialmente a través del Fondo Paz y posteriormente a través de la ARN que se ha encargado de gestionar la provisión de bienes y servicios para estos espacios.

Sin embargo, continúa siendo una preocupación que la consolidación únicamente se soporta en el documento de Paz con Legalidad, pero esto no se materializa en documentos que contengan desarrollos normativos. Lo anterior, con el agravante que el decreto regulatorio de los AETCR se venció en agosto de 2019 y en su lugar se expidió el Decreto 1629 de 2019, en el cual se dispuso que la ARN administrará los bienes inmuebles para la prestación de seguridad en los espacios, bienes y servicios para el funcionamiento de estos. En este sentido, la Procuraduría reconoce el esfuerzo que el Gobierno Nacional ha venido haciendo para garantizar su consolidación, sin embargo, es importante formalizar el apoyo que se pretende brindar a estos espacios, así como los tiempos, tipos de bienes y rutas de traslado de proyectos productivos.

Para la consolidación de los AETCR, la ARN reportó que se cuenta con una ruta de seis pasos: i) acceso a tierras y reorganización del territorio; ii) definición de soluciones de habitabilidad; iii) provisión de servicios públicos (energía, vivienda, agua y conectividad); iv) fortalecimiento de la atención integral a primera infancia y a adolescentes; v) mejoramiento de infraestructura vial; y vi) proyectos productivos. Tal como se señaló en el Segundo Informe al Congreso, el acceso a tierras y la reorganización del territorio condicionan los avances en los demás pasos, y continúan siendo un obstáculo para la consolidación.

Acceso a tierras para fines de proyectos productivos y vivienda

En el marco del proceso de reincorporación económica de los exintegrantes de la FARC-EP, para fines de vivienda y proyectos productivos con vocación agropecuaria, se dispuso la puesta en marcha de estrategias y rutas jurídicas que facilitarán el acceso a la tierra, lo cual quedó establecido dentro de los lineamientos del Conpes 3931 de 2018. Cabe mencionar que el Acuerdo de Paz no señaló expresamente la entrega de tierras de manera diferenciada a personas en proceso de reincorporación, sin embargo, esta necesidad se hace cada vez más apremiante dado el alto componente rural y agropecuario de las iniciativas económicas y productivas de los excombatientes.

Particularmente, el Conpes 3931 de 2018, al prever varias dificultades para la implementación de los mecanismos de acceso a la tierra para hombres y mujeres reincorporadas, tales como la baja efectividad de los instrumentos normativos utilizados para este fin, especulación por parte de los propietarios de los predios rurales sobre el valor de la tierra donde se ubican los excombatientes, entre otras situaciones, dispuso la implementación de las siguientes acciones: i) la ANT impulsaría los programas de acceso a la tierra para el desarrollo de los proyectos productivos de las asociaciones y cooperativas de las personas reincorporadas a partir del segundo semestre de 2018, ii) la ANT adoptaría medidas orientadas a remover las dificultades que limitan el acceso a la tierra para fines de reincorporación, reducir los tiempos en el procedimiento administrativo e implementar alternativas jurídicas para superar dichos obstáculos y, iii) la ARN en articulación con la ANT implementarían un protocolo que prevenga los riesgos frente al acceso a la tierras con fines de reincorporación.

En ese contexto, en este acápite se analizan los avances, dificultades y retos en materia de acceso a tierras como parte del proceso de reincorporación social y económica a la luz de lo dispuesto en el Conpes 3931 de 2018 y los instrumentos normativos aplicados para este fin.

A 31 de marzo, el Gobierno Nacional ha priorizado las rutas jurídicas necesarias para la formalización de predios rurales en el marco de la estrategia de consolidación de los AETCR¹⁸⁶, los cuales suman 24 y se ubican en 23 municipios de 14 departamentos. Para esto, se vienen ejecutando los procesos de compras directas de predios privados rurales y mejoras plantadas en baldíos a cargo de la ANT, a través del procedimiento contemplado

¹⁸⁶ La Estrategia de Consolidación de los AETCR fue lanzada en el 2019 por el Gobierno Nacional que se orienta la generación de asentamientos sostenibles conformada por seis componentes, dentro de los cuales se encuentran el acceso a tierra para la reincorporación y reorganización del territorio y soluciones de habitabilidad (energía, vivienda, agua y saneamiento básico).

en el párrafo 1º del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017 que señala: “(...) La Agencia Nacional de Tierras podrá comprar tierras para adjudicarlas a entidades de derecho público para el desarrollo de programas de reincorporación, previa solicitud de la entidad pública correspondiente”. Es necesario señalar que estos procesos se orientan a resolver la necesidad de obtener títulos de propiedad para la implementación de proyectos de vivienda, pero no resuelve de fondo la demanda de tierra para proyectos productivos de índole agropecuario, dado que el área a ser adjudicada por familia corresponde a lotes de menos de una hectárea, en la medida en que el área total de los predios comprados se distribuye en cuotas partes iguales entre los núcleos familiares que conforman el AETCR, y el área remanente se entregará bajo la modalidad de común y proindiviso para el desarrollo de infraestructura comunitaria y proyectos productivos colectivos.

Se han activado dos rutas para adquirir los predios donde se ubican los AETCR, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo VI de la Ley 160 de 1994: “por medio del cual, la ANT podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y de utilidad pública definidos en esta Ley”. En ese sentido, la primera se relaciona con la compra de bienes rurales privados, en los que se no se presentan restricciones técnicas ni ambientales y existe manifestación expresa y voluntaria por parte de los propietarios de vender. La segunda corresponde a los procesos de compra de mejoras rurales plantadas en predios baldíos, los cuales están sujetos a que los ocupantes de estos predios acrediten los requisitos legales requeridos para ser sujetos de reforma agraria, y a que estos tengan la voluntad de enajenar su derecho de ocupación según a lo establecido en el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 y el artículo 2.14.6.1.1 del Decreto 1071 de 2015.

Así pues, el procedimiento dispuesto por la ANT para la compra de predios privados rurales para fines de reincorporación, se compone de 25 etapas con un tiempo aproximado de duración de seis meses. Estas etapas van desde el recibo de la oferta voluntaria de los predios, revisión de los requisitos jurídicos y documentales del oferente, estudio de títulos, visitas técnicas a los predios objeto de compra con el fin de determinar la caracterización agronómica o restricciones técnicas, los levantamientos topográficos, trámites administrativos ante el IGAC para los respectivos informes de aclaración de cabida y linderos y avalúos comerciales, determinar la viabilidad jurídica de la oferta de compra, inscripción en las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos (ORIP),

verificación de que los predios estén libres de deudas por conceptos de impuestos prediales y servicios públicos, trámites de documentación para el pago de los predios y finaliza con el recibo material de los bienes comprados.

Pese a que el tiempo estimado para los procesos de compra de los predios privados donde se ubican los AETCR es de seis meses aproximadamente, este término se encuentra vencido en la mayoría de los casos iniciados por la ANT. Lo anterior, teniendo en cuenta que se han presentado situaciones que han ralentizado el trámite de los 19 bienes privados que son objeto de compra para la consolidación de 13 de los 24 AECTR, entre las cuales se señalan: i) falta de información registral y predial de los predios, ii) restricciones técnicas y de tipo ambiental que impiden su compra, iii) desistimientos de las solicitudes de compra, iv) morosidad por parte del IGAC para la entrega de la información requerida respecto a las correcciones de áreas y linderos y los avalúos comerciales, v) falta de oportunidad de los entes territoriales y autoridades ambientales para la entrega de los certificados de uso del suelo, vi) demoras injustificadas respecto a los informes de las visitas técnicas a cargo de la ANT, vii) traslape con áreas de especial interés ambiental o predios con anotaciones de medidas cautelares sobre prohibiciones de enajenación por declaratoria de riesgo inminente de desplazamiento forzado, y viii) suspensiones del trámite administrativo de compra debido a que algunas zonas no cumplen con las condiciones de seguridad requeridas para adelantar las respectivas visitas técnicas, levantamientos topográficos y verificación de la vocación y uso del suelo.

Según información de la ANT, con corte al 31 de abril de 2021, se adelantan 19 procesos de compras de predios privados rurales en los que se ubican 14 AETCR, de los cuales nueve predios correspondientes a siete AETCR ya finalizaron el trámite de compra. Los bienes rurales comprados corresponden al AETCR denominado La Fila ubicado en el municipio de Icononzo (Tolima), Llanogrande ubicado en Dabeiba (Antioquia), Charras del municipio de San José del Guaviare (Guaviare), El Estrecho ubicado en jurisdicción de los municipios de Patía y El Bordo (Cauca), Santa Lucía reubicado al municipio de Mutatá (Antioquia), La Variante ubicado en el área rural de Tumaco (Nariño) y Colinas en San José del Guaviare (Guaviare). Los nueve predios comprados suman un total de 494,39 ha.

Cabe señalar algunas situaciones que preocupan a la Procuraduría en relación con el proceso de adjudicación y/o titulación de manera individual a cada núcleo familiar que habita en los siete AETCR antes señalados, pues si bien se resalta el avance de culminación de los procesos de compras directas, a la fecha de corte de este informe, aún se encuentran pendientes los trámites administrativos respecto a los desenglobes

de los bienes comprados. Estos a su vez están sujetos al estudio de prefactibilidad de los proyectos de vivienda a cargo de MinVivienda, y la expedición de los actos administrativos de adjudicación de conformidad con el “Programa especial de adquisición de tierras a favor de personas reincorporadas a la vida civil” establecido en el Decreto 4488 de 2005, compilado en el Título 16 del Decreto 1071 de 2015, y siguiendo el procedimiento administrativo y requisitos señalados en el Acuerdo 349 de 2014 del extinto Incoder.

De igual forma, aunado a que no han finalizado dichos trámites, es necesario traer a colación las alertas que ha señalado el CNR – Componente Comunes sobre las posibles exclusiones de algunos excombatientes que no cumplen con los requisitos del procedimiento señalado en el Acuerdo 349 de 2014, en particular, con la exigibilidad de que los beneficiarios de este programa de acceso a tierras no deben tener ingresos mensuales que excedan los 2 SMLV o no ser poseedor ni propietario de otros predios rurales, puesto que muchos exintegrantes de la FARC que han sido contratados bajo la modalidad de prestación de servicios para labores de seguridad y protección, las cuales se relacionan con funciones propias de la implementación del Acuerdo de Paz, reciben ingresos superiores al límite establecido en dicho requisito (CNR - Componente Comunes, 2021).

De otra parte, es necesario indicar que de los nueve predios rurales comprados por la ANT en el marco de la consolidación de los siete AETCR mencionados, se han adelantado estudios de prefactibilidad para la construcción de viviendas solo en tres: La Fila, Llanogrande y Santa Lucía. Cabe indicar que estos estudios permiten determinar el área de cada predio comprado que se destinará a la construcción de viviendas según las condiciones y atributos del terreno, el tamaño de los lotes que serán adjudicados a cada familia, las partes destinadas a proyectos productivos e infraestructura comunitaria, razón por la cual es necesario tener mayores avances en relación con el análisis de prefactibilidad tanto de los AETCR que ya iniciaron con este proceso como de los que aún faltan, con el fin de obtener resultados en materia de entrega de títulos de propiedad a los excombatientes.

Igualmente, se presentan varias problemáticas en algunos de los casos particulares de los predios adquiridos por la ANT que aumentan la incertidumbre para las personas en proceso de reincorporación respecto al cumplimiento de las entregas de los títulos de propiedad y los subsidios de vivienda. Una de estas, corresponde a la baja disponibilidad de tierra apta para la construcción de las viviendas, puesto que la vocación del suelo de estos predios rurales es de uso agrícola lo que limita el desarrollo urbanístico o la

consolidación de centros poblados al interior de los AETCR, además porque el trámite de compras directas de predios rurales adelantado por la ANT para fines de reincorporación, se orienta a la verificación de características agronómicas. Según un informe del CNR – Componente Comunes, y en algunas reuniones que la Procuraduría ha sostenido con su equipo técnico de tierras, en el caso del predio “Panorama” donde ubica el AETCR de “La Fila” del municipio de Icononzo – Tolima, los estudios de prefactibilidad arrojaron que el área urbanizable es del 31,7% respecto del total de las hectáreas que conforman este inmueble (22,85 ha) (CNR - Componente Comunes, 2021), y los lotes y subsidios de vivienda por adjudicarse son insuficientes para el total de familias que conforman el espacio.

Otra situación particular se presenta con la compra del predio denominado “Agua Linda” cuya extensión es de 71 ha, en el que ubica el AETCR de “Colinas”, dado que a 31 de marzo no se ha logrado culminar con éxito la entrega material a la ANT pese a que ya se pagó en su totalidad el valor del bien al antiguo propietario. La razón de esto es que sobre este inmueble cursa una medida cautelar de embargo decretada por el Juzgado Noveno Administrativo de Villavicencio, toda vez que la ANT demoró más de siete meses en hacer efectivo el pago, y en consecuencia se adeuda la suma de \$70 millones por concepto de intereses moratorios. En este caso, la Procuraduría promovió un acuerdo conciliatorio entre el antiguo propietario y el apoderado de la ANT para este proceso. El pasado 15 de diciembre de 2020 en audiencia del citado despacho judicial, la ANT se comprometió a pagar dicho valor en el primer trimestre de 2021, pero a fecha de corte del informe esto no se ha concretado. Por las razones expuestas, no se ha avanzado en los estudios jurídicos y técnicos para el desenglobe y ejecución del proyecto de vivienda.

Por otro lado, como ya se mencionó, se presentan dificultades técnicas y administrativas que limitan el trámite administrativo de compra de predios rurales para fines de reincorporación e incumplimientos de los términos previstos por la ANT para su desarrollo. A continuación, se resume las principales razones que han incidido en la morosidad del trámite de compra de ocho predios en los que se ubican los siguientes AETCR:

Tabla 37. Compras pendientes de predios privados

AETCR	Municipio de ubicación	Principales dificultades
El Oso	Planadas – Tolima	<ul style="list-style-type: none"> - Se determinó que el espacio no se encuentra dentro del predio objeto de compra. - Pendiente el saneamiento de dos predios donde realmente se ubica el espacio.
Pondores	Fonseca - Guajira	<ul style="list-style-type: none"> - Pendiente concepto de la Agencia Nacional de Minería respecto al área de influencia con boca de mina en el predio. - Pendiente de actualización de una nueva oferta por parte del propietario, teniendo en cuenta que se requiere obtener una subdivisión material del predio.
Yarí	La Macarena – Meta El Doncello - Caquetá	<ul style="list-style-type: none"> - El predio objeto de compra se encuentra hipotecado. - La zona de ubicación del predio no cumple con las condiciones de seguridad necesarias. - Se reemplazó por otro bien ubicado en Doncello, cuyo proceso de compra se ha limitado debido a desmejora de las condiciones de seguridad.
El Ceral	Buenos Aires - Cauca	<ul style="list-style-type: none"> - Desistido el proceso de compra de los tres lotes por parte de los excombatientes. - Se encuentra en proceso de verificación técnica y jurídica un nuevo predio ubicado en Sotará – Cauca.
Caño Indio	Tibú – Norte de Sder	<ul style="list-style-type: none"> - El predio tiene una medida cautelar de enajenación de inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA).
Filipinas	Arauquita – Arauca	<ul style="list-style-type: none"> - Pendiente respuesta del IGAC respecto a la aclaración de cabida y linderos.
La Plancha	Anorí – Antioquia	<ul style="list-style-type: none"> - El predio se traslapa con áreas de utilidad pública, por lo que se reemplazó la compra a otros dos predios que se encuentran en estudio de títulos.
La Variante	Tumaco – Nariño	<ul style="list-style-type: none"> - Pendiente de aclaración de cabida y linderos por parte del IGAC de uno de los tres predios del AECTR (Santo Domingo).

Fuente: información ANT y ARN, 2021, elaboración propia.

A propósito de los AECTR que se ubican en terrenos baldíos, tales como: “Miravalle” ubicado en San Vicente del Caguán – Caquetá, “La Reforma” en Vista Hermosa – Meta, “La Guajira” en Mesetas – Meta y “Caño Indio” en Tibú – Norte de Santander; es necesario que las personas que ostentan la calidad de ocupantes y que han hecho mejoras sobre estos bienes cumplan con los requisitos legales para que se les formalice dicha ocupación, ya sea por los requisitos de la Ley 160 de 1994 o el Decreto Ley 902 de 2017, según el régimen que le sea más favorable. Esta situación complica aún más la consolidación de dichos AECTR debido a que implica la verificación de varios requisitos legales, los cálculos de explotación de la UAF permitidas, y adicionalmente, se están presentando altas pretensiones económicas de los ocupantes respecto a la venta de sus mejoras ya que el precio se debe establecer a través de un avalúo comercial que puede arrojar valores muy inferiores al que pretender obtener los ocupantes.

En suma, los procesos de compras directas sobre bienes privados rurales y mejoras sobre baldíos no garantizan el acceso real de la tierra para fines productivos, puesto que dichas estrategias solo resuelven la necesidad de formalización de lotes de terreno para construcción de viviendas. Por esta razón, los excombatientes tendrán que recurrir a la ruta general de acceso a la tierra para campesinos sin tierra establecida en el Decreto Ley 902, solicitar el ingreso al RESO que, como se pudo ver en el primer capítulo de este informe sobre el Punto 1 del Acuerdo de Paz, presenta un rezago de solicitudes sin trámite de valoración e inclusión.

No obstante lo anterior, en noviembre de 2020, se expide el Decreto 1543, por medio del cual se activa la ruta de transferencia de predios rurales de extinción judicial de dominio que administra la SAE a la ARN para el desarrollo de proyectos productivos que estén desarrollando exintegrantes de la FARC-EP. En el marco de esta ruta es necesario mencionar lo siguiente: i) los predios deben estar completamente saneados en los aspectos financiero, físico y administrativo, lo cual, entre otras, implica que estén libres de deudas, de perturbaciones a la tenencia y posesión, de gravámenes o procesos judiciales pendientes de ser resueltos; ii) los beneficiarios deberán contar con la aprobación previa de un proyecto productivo por parte de la ARN en el caso de proyectos productivos individuales o del CNR en el caso de proyectos productivos colectivos; iii) una vez el proyecto productivo sea aprobado por la ARN o CNR, la ARN informará los beneficiarios a la SAE dentro del mes siguiente, con el fin que se inicie el trámite de transferencia condicionada del predio; iv) la transferencia se realizará mediante acto administrativo expedido por la SAE a título de traslaticio de dominio para la implementación de proyectos productivos y

se podrá realizar bajo la modalidad de derecho común y proindiviso en porciones iguales o individualmente, cuando se cuente con el levantamiento topográfico de cada una de las partes en que se dividirá el predio y además se establezca el excombatiente al que se le titulará el predio; y v) la ARN hará seguimiento a la formulación de los proyectos productivos presentados por los beneficiarios de manera individual o colectiva, deberá establecer unas metas de cumplimiento que permitan evaluar la implementación y el desarrollo del proyecto productivo en el predio objeto de la transferencia condicionada.

Según informa la ARN, en el marco de este decreto, aún no se han hecho efectivas transferencias de bienes, sin embargo, se adelanta un listado remitido con corte a abril de 2021, a fin determinar la vocación agrícola del uso del suelo.

Sobre los avances en materia de habitabilidad y vivienda, en relación con la reorganización del territorio, la ARN expuso¹⁸⁷, en articulación con la ANT, y demás entidades responsables en materia de vivienda, acueducto y saneamiento básico, electrificación, entre otros, que se han definido unas fases para la estructuración de los proyectos habitacionales. Así, se encuentran: i) el desarrollo de estudios de prefactibilidad que comprende el diagnóstico normativo, y los estudios técnicos sobre riesgos y amenazas, ii) la formulación técnica, arquitectónica, legal y financiera, y iii) la ejecución del proyecto, mediante los subsidios del MinAgricultura, por haber liderado la política hasta 2019, y el MinVivienda quien la lidera desde 2020.

Respecto a las acciones del MinAgricultura, la Directiva 004 de 2021 de la Procuraduría hizo un llamado al cumplimiento de las resoluciones 933 y 934 de 2019¹⁸⁸. Frente a su cumplimiento, la ARN¹⁸⁹ informó que solicitó la priorización de las familias en los AETCR de La Variante, el Estrecho, Charras y Las Colinas. En este sentido, requirió la sustitución de las familias que se encontraban en los departamentos del Meta, Arauca, Tolima y Antioquia, ubicadas por fuera de estos AETCR, entendiendo que estas serían atendidas por parte del MinVivienda, dentro de la política de vivienda rural. Además, manifestó que se espera iniciar su ejecución después de realizar los estudios de prefactibilidad entre abril de 2021 y abril de 2022. Ahora bien, la sustitución de los subsidios a las familias dentro de los AETCR no se encuentra sustentada por una normativa que garantice el acceso a subsidios por parte del MinVivienda a las familias que ya no se

¹⁸⁷ OFI21-009298 / IDM 112000. 23 de abril de 2021.

¹⁸⁸ Dichas Resoluciones otorgan subsidios de vivienda, en total, a 501 hogares en los departamentos del Cauca, Nariño, Guaviare, Meta, Antioquia, Tolima, y Arauca.

¹⁸⁹ OFI21-009298 / IDM 112000. 23 de abril de 2021.

encontrarían beneficiadas por las resoluciones señaladas. Preocupa que, entendiéndose como derechos adquiridos, las familias sustituidas se encuentren en una situación de incertidumbre ante su posibilidad de acceder a vivienda.

Así, dando cumplimiento a este procedimiento, manifestó¹⁹⁰ que, en el marco de la ejecución del Convenio Interadministrativo 752 de 2020 suscrito entre MinVivienda y la Universidad Nacional, para la ejecución de los estudios de prefactibilidad de cinco AETCR, se identificó que puede ser necesaria la revisión y/o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de los municipios. Esto, de manera que se permita el desarrollo de los proyectos de vivienda en el suelo en donde se encuentran ubicados, con el propósito de establecer la densidad y ocupación del territorio, y así permitir que las administraciones municipales concedan las licencias necesarias para la parcelación y construcción para ejecutar los proyectos de vivienda.

Si bien la revisión de los POT se presenta como una de las posibles rutas que permiten ajustar las normas urbanísticas en el ordenamiento territorial de los municipios y dar pie a estos proyectos, esta depende de la vigencia del instrumento y su relación con el periodo constitucional de las alcaldías municipales, tal como fue explicado por la ARN¹⁹¹. Además de esta alternativa, dicha entidad ha identificado otras dos posibles rutas. La primera se refiere a la modificación excepcional de norma urbanística que contempla el Decreto 1077 de 2015¹⁹². Esta normativa permite que, por iniciativa de la alcaldía municipal o distrital, se adelante una modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas, como el POT, siempre que se demuestre y soporte técnicamente los motivos de la modificación.

La segunda vía, se refiere a lo dispuesto en la Ley 2079 de 2021, la cual, como se explicó previamente, contempla a las PPR como población objeto, y en este sentido, establece en el artículo 33 que el Gobierno “determinará los proyectos y acciones necesarias que permitan resolver en suelo rural las necesidades de vivienda, servicios públicos, espacio público, equipamiento y vías que se requieran para la consolidación, transformación o reubicación de los AETCR”. Así, el artículo dispone¹⁹³ que los POT no podrán ser oponibles a los proyectos de vivienda que se adelanten dentro de los AETCR, y que el Gobierno entregará la información pertinente a las entidades territoriales, que incluya las normas

¹⁹⁰ OFI21-002561 / IDM 112000. 15 de febrero de 2021

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Artículo 2.2.2.1.2.6.2

¹⁹³ Artículo 33, párrafo segundo.

urbanísticas para la consolidación de los AETCR, de manera que se tenga en cuenta en el proceso de revisión y ajuste de los POT.

La Procuraduría valora de manera positiva la expedición de dicha ley, al considerarse la puerta para que se continúe avanzando en la consolidación de los AETCR. Esta ley, sienta las bases legales para que se desarrollen proyectos de vivienda, servicios públicos, espacio público, equipamiento y vías. Sobre este tema en particular, resulta fundamental el ejercicio que adelanta la ARN con las entidades territoriales, y el fortalecimiento de los CTR, mesas y consejos de reincorporación, con el objetivo de mejorar el diálogo de las administraciones locales con las PPR, y que estas comprendan la importancia de generar las condiciones para que se avance en el desarrollo de estos proyectos en beneficio de la población general de los municipios.

Sobre el estado de avance de proyectos de vivienda rural, con corte a 30 de abril de 2021, el MinVivienda reportó que, de acuerdo con la priorización efectuada por parte de la ARN en el año 2020, se financiaron estudios de prefactibilidad y factibilidad para cinco AETCR:

- Llano Grande (Dabeiba, Antioquia) - 109 viviendas, el cual se encuentra en etapa de diseños.
- Mutatá (Mutatá, Antioquia) 114 viviendas, cuyos procesos contractuales para este proyecto se encuentran suspendidos debido a comunicación de la ARN, en la que se manifestó la necesidad de reemplazar al antiguo AETCR.
- La Fila (Icononzo, Tolima) - 177 viviendas, el MinVivienda suspendió los procesos contractuales para este proyecto, ya que la ARN comunicó la necesidad de reemplazar el antiguo AETCR.
- Filipinas (Araucaria, Arauca) - 187 viviendas, se encuentra en proceso de contratación de este proyecto.
- Los Monos (Caldono, Cauca) - 216 viviendas, la ARN solicitó al MinVivienda evaluar la reinversión de los recursos aprobados para el AETCR La Fila, en el AETCR Los Monos. A lo que el MinVivienda indicó que se encuentra realizando los trámites presupuestales correspondientes para poder avanzar en la ejecución de este proyecto.

Asimismo, MinVivienda señala que, en la segunda fase de los proyectos de vivienda, la ARN priorizó 12 AETCR y para 2021 se encuentra en desarrollo de estudios de prefactibilidad y factibilidad, con recursos del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas (MPTF), y ejecutados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Universidad Nacional de Colombia. Dentro de los AETCR que ya iniciaron estudios se encuentran:

La Variante (Tumaco, Nariño), El Estrecho (Patía, Cauca), Colinas (San José del Guaviare, Guaviare), Charras (San José del Guaviare, Guaviare), Pondores (Fonseca, La Guajira), Yará (El Doncello, Caquetá) y La Plancha (Anorí, Antioquia). En fase de alistamiento de los predios para iniciar estudios están: La Pradera (Puerto Asís, Putumayo), Carrizal (Remedios, Antioquia), El Ceral (Buenos Aires, Cauca), Monterredondo (Miranda, Cauca) y Caño Indio (Tibú, Norte de Santander).

La entidad agrega que en cuanto a los AETCR de Agua Bonita (Montañita, Caquetá), Miravalle (San Vicente del Caguán, Caquetá), Balcón del Cesar (Manaure, Cesar), Caracolí (Riosucio, Chocó), La Guajira (Mesetas, Meta), La Reforma (Vistahermosa, Meta) y El Oso (Planadas, Tolima), siguen en proceso de gestión predial y concertación con las comunidades para iniciar la etapa de planeación.

Frente a los avances en la implementación de la Resolución 0094 de 2021, la cual estipula el procedimiento para realizar el listado de potenciales beneficiarios al subsidio familiar de vivienda rural, el MinVivienda reporta a la Procuraduría que, se estimó conveniente celebrar un convenio interadministrativo entre la ARN y Fonvivienda, con el propósito de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y operativos para obtener la información necesaria para la implementación de las gestiones que en materia de habitabilidad y vivienda deben desarrollar las partes en beneficio de la población objeto de atención de la ARN.

Por otro lado, la ARN se refirió a las responsabilidades del MinAgricultura, por haber sido la entidad encargada de la política de vivienda rural hasta 2019. En este sentido, brindará subsidios a los AETCR de El Estrecho, en Patía (Cauca); La Variante, en Tumaco (Nariño); y Las Colinas y Charrar en San José del Guaviare (Guaviare).

Enfoques diferenciales

El Conpes 3931 de 2018 expone que se deben diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y monitoreo que incluyan variables de enfoque diferencial, étnico, discapacidad y de género. En este sentido, incluyó en el programa Camino Diferencial de Vida (CDV), 18 acciones con marcación de género y 5 acciones con marcación de discapacidad.

Después de la firma del Acuerdo de Paz, y con la verificación de la OACP, hay 407 jóvenes certificados como menores de edad en el marco del Acuerdo: 124 que hacen parte del programa CDV y 283 nuevas certificadas. De estas, 339 se encuentran en estado activo, 27 están ausentes¹⁹⁵ y 18 han fallecido¹⁹⁶.

Frente a la inclusión de las 407 PPR dentro de lo que establece la ruta de reincorporación, la ARN informó que, a junio de 2021, 43 personas se encuentran dentro del proceso de reincorporación temprana, 346 en el proceso de reincorporación a largo plazo y 18 aún no han ingresado al proceso. En materia de reincorporación temprana, se desarrollaron acciones a favor de esta población en seis líneas de acción: acompañamiento familiar y redes de apoyo, salud sexual y reproductiva, formación académica y laboral, manejo del recurso económico, escenarios de participación y relacionamiento con el territorio, y acompañamiento en el trámite de la libreta militar. En cuanto a la reincorporación a largo plazo, se han realizado ajustes al sistema de información, esquemas de seguimiento periódicos y procesos de fortalecimiento de las capacidades técnicas de los equipos. Además, la ARN se ha articulado con el ICBF, y la UARIV para responder a las necesidades de esta población. Así, se da seguimiento a los procesos del programa, al proceso de reparación integral de los y las jóvenes, diálogo con equipos territoriales y elaboración de lineamientos.

Frente a la reincorporación a largo plazo, el 33% (135) de las personas se encuentran con proyectos productivos desembolsados o bienes entregados, el 5% (20) cuentan con vivienda propia totalmente pagada o en proceso de pago y 91% (372) están activos en el sistema de salud. Produce inquietud que, a excepción del componente de salud, el número de personas jóvenes que acceden a la oferta es bastante bajo. Además, preocupa que frente al acceso al componente de bienestar psicosocial el 23% (94) de las personas han accedido a atención al respecto, y el 22% (91) participaron en el proyecto Escuela

¹⁹⁵ OFI21-002561 / IDM 112000. 15 de febrero de 2021

¹⁹⁶ La ARN entiende por ausente, aquella persona que lleva más de dos meses de inasistencia al proceso. Información brindada por la ARN en reunión realizada el 14 de julio de 2021.

de Jóvenes Líderes para la Construcción de Cultura Democrática de OIM del Componente Comunitario. Es importante aclarar que ninguna de las personas beneficiadas de este componente corresponde a las 283 nuevas certificadas.

Respecto a la inclusión en el RUV, en reunión realizada el 14 de julio de 2021, la ARN expuso que las 124 personas jóvenes que se encuentran en el Programa CDV rindieron declaración ante el Ministerio Público al salir de los campamentos, y tras la valoración realizada por la UARIV, 110 fueron incluidas en el RUV. De aquellas nuevas certificadas, con corte a junio de 2021, 113 aún no habían hecho su declaración, y 96 ya fueron incluidas. En la Directiva 004 de 2021, la Procuraduría hizo un llamado para que la UARIV evaluara la inclusión en el RUV de las personas certificadas como menores en el momento de la firma del comunicado conjunto No. 70 de 2016, en proceso de reincorporación. Preocupa el alto número de personas que no han sido incluidas y que no han presentado declaración. Además, se observa que 71 personas no han hecho la solicitud de ayuda humanitaria, y únicamente seis la han cobrado o se encuentran en proceso para recibirlo.

Respecto al enfoque de género, las 18 acciones que contempla el Conpes 3931, buscan la transversalización del enfoque en la política, y la implementación de medidas diferenciadas para mujeres. Al respecto, es de resaltar la labor que adelanta la Mesa Técnica de Género, conformada por tres integrantes de Gobierno, de la ARN y la Consejería para la Estabilización, y tres integrantes del Componente Comunes. En el marco de sus labores, han realizado procesos de socialización de la política y del enfoque de género, en particular con las entidades competentes para la implementación de las acciones. El principal obstáculo para su implementación se presenta en cuanto a que la entidad responsable de las acciones en el Conpes 3931 es la ARN, y no las entidades con competencia para garantizar la oferta y desarrollar programas o estrategias particulares. Genera preocupación que el DNP reportó¹⁹⁷ que no ha recibido solicitud referente al cambio de entidad responsable para estas acciones.

En este sentido, muchos de los avances se limitan a acciones de gestión adelantadas por la Mesa Técnica de Género, pero no se reportan muchos avances concretos de implementación que respondan a los esfuerzos de la Mesa. Por lo tanto, la Procuraduría hace un llamado a todas las entidades competentes para que se fortalezcan los equipos responsables de la implementación de estas acciones, y se designe un presupuesto particular para su implementación.

¹⁹⁷ Radicado No. 20216000406701. 29 de abril de 2021.

Por otro lado, sobre el enfoque de discapacidad, es fundamental reiterar que su aplicación debe derivarse del cumplimiento de la Convención para los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009. Bajo este marco, la implementación de acciones debe basarse en el modelo social de la discapacidad, y así, responder a las barreras a las que se enfrentan las personas con discapacidad para la garantía de sus derechos, y la participación plena en todos los ámbitos de la vida, en este caso, en el proceso de reincorporación. El Conpes 3931 de 2018 se refirió al respecto incluyendo disposiciones que superan el modelo médico, además de acciones¹⁹⁸ concretas en materia de acceso a prótesis, formación académica, generación de ingresos e inclusión laboral.

Al respecto, en reunión realizada el 14 de julio de 2021 con la ARN, se informó que durante el primer semestre de 2021 se elaboró una propuesta del Comité de Ajustes Razonables para los proyectos productivos, de manera que se garantice la inclusión de población con discapacidad. La ARN reporta estar avanzando en una caracterización de las personas con discapacidad, personas adultas mayores y con enfermedad de alto costo; en el diseño de lineamientos de mecanismos de operación para el diseño e implementación de planes de acompañamiento para dicha población; y en la transversalización del enfoque curso de vida y de discapacidad en la línea de generación de ingresos. Sin embargo, no hay avances concretos al respecto; preocupan las demoras en la implementación de acciones a favor de las personas con discapacidad.

El programa Capazidades, busca dar cumplimiento a la acción 4.7 del Conpes 3931 de 2018 y el indicador C.MT.2 del PMI, que se refieren a la creación de un programa para atender las necesidades de exintegrantes de las FARC-EP lisiados de guerra, con discapacidad y adultos mayores. Se concertó y culminó la elaboración del documento, por parte de la ARN, MinSalud y el Componente Comunes, y en diciembre de 2020 fue aprobado en el CNR, para dar inicio a su implementación en el 2021. Su implementación debe darse con la mayor agilidad, teniendo en cuenta las demoras que existieron para que iniciara, y en este sentido, la falta de garantía de derechos a la que se enfrenta este grupo de población.

¹⁹⁸ 3.37, 4.7, 4.29 y 4.30.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

Frente al proceso de reincorporación política:

- En materia de reincorporación política, desde las entidades del Gobierno Nacional se sigue cumpliendo con el componente político de la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP, relacionados con el desembolso de los recursos para el funcionamiento del partido Comunes (antes partido FARC), su centro de pensamiento y su participación en las sesiones del Consejo Nacional Electoral.
- Por otra parte, si bien la Procuraduría reconoce los esfuerzos del Gobierno Nacional para garantizar la seguridad de los militantes del partido Comunes y de las demás personas en proceso de reincorporación política avalados por otras organizaciones políticas, aún persisten desafíos para lograr la efectividad de las medidas que permitan disminuir los riesgos a los que se enfrenten los excombatientes en el ejercicio de sus derechos políticos.
- Para evitar retrasos en el desembolso de los recursos para el funcionamiento del partido y su centro de pensamiento, es indispensable que el partido Comunes cumpla con los términos establecidos por parte de la organización electoral para el reporte de los informes de declaración de patrimonio, ingresos y gastos.
- Los militantes del partido Comunes, así como los demás exintegrantes de las FARC-EP avalados por otras organizaciones políticas, aún afrontan desafíos en materia de estigmatización, limitaciones de financiación y las posibles afectaciones que se puedan presentar en el marco del calendario electoral para los comicios de 2022.

Frente al proceso de reincorporación social y económica:

- De acuerdo a lo reportado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, a marzo de 2021 se habían acreditado a 13.341 personas como miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). La Procuraduría reconoce avances en la acreditación de 487 personas adicionales con respecto al año anterior.
- Se destaca el avance de la Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita para solucionar la situación de las personas que tienen observaciones del Comité Técnico Interinstitucional para la Verificación de Listados. Sin embargo, frente a los 139 casos que se encuentran en observación, resulta preocupante que no se haya convocado el Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), para avanzar en la definición de su situación.
- En materia de arquitectura institucional, se reconoce el liderazgo de la Consejería para la Estabilización y Consolidación, y de la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización (ARN), como entidades encargadas de la coordinación para la implementación de la política de reincorporación. Sin embargo, preocupa que no haya un plan para avanzar en la formalización del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), tal y como fue establecido en el Documento Conpes 3931 de 2019, y que esta no sea percibida como una instancia necesaria para avanzar en la ejecución de la política. Genera inquietud que las acciones de la ARN se continúen dilatando sin un instrumento formal que garantice el acompañamiento de la institucionalidad competente para atender a la población, como ha reiterado este órgano de control en los pasados informes al Congreso y en otras instancias.
- Se reconoce la creación de Mesas y Consejos a nivel territorial en donde se aborda el tema de reincorporación, debido a la gestión de las oficinas territoriales de la ARN y a la iniciativa de las alcaldías y gobernaciones, labor que debe continuar fortaleciéndose para que la presencia de estas instancias responda a la distribución actual de la población en el territorio y garantice la respuesta por parte de las entidades territoriales en materia de reincorporación.
- Se reitera la importancia de contar con un instrumento que permita medir el impacto de la política de reincorporación en la calidad de vida de las personas que se encuentran en proceso de reincorporación y sus familias, lo que permitiría identificar los aspectos por fortalecer en materia de acceso a la oferta social del estado.

- Se resalta la alta cobertura en materia de acceso a la ruta de reincorporación, con 11.586 personas en proceso de reincorporación que se benefician de ella, lo que equivale al 90,4% (2.997) del total de mujeres, y 80,7% (8.586) del total de hombres. También se hace un llamado a garantizar, a través de dicha oferta, un impacto y un mejoramiento en la calidad de vidas de las personas en proceso de reincorporación y sus familias, para así atender sus necesidades.
- En materia de reincorporación colectiva, resaltan los avances en términos normativos para el acceso a la oferta de vivienda, mediante la expedición de la Resolución 094 y la Ley 2079 de 2021, las cuales promueven la implementación de proyectos de vivienda, acceso a servicios públicos y construcción de espacios públicos dentro de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR). Desde el Ministerio Público esto se resalta como un avance fundamental y se hace un llamado a que se continúe avanzando en su implementación.
- Frente a los enfoques diferenciales, se hace evidente la necesidad de fortalecer el compromiso por parte de las entidades competentes en la implementación de acciones de la ruta de reincorporación, y de la política en general, para incluir en su labor el enfoque de género, de discapacidad y de juventud.
- Respecto al acceso a tierras para población en proceso de reincorporación, el Gobierno Nacional solo ha priorizado la ruta jurídica de compras directas de predios rurales, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994, en el marco de la estrategia de consolidación de los AETCR, y la correspondiente adjudicación de lotes rurales para la construcción de vivienda. Sin embargo, no se reportan avances significativos de acceso a la tierra para fines de proyectos productivos.
- El tiempo estimado para los procesos de compra de los predios privados donde se ubican los AETCR es de seis meses aproximadamente; sin embargo, este plazo se encuentra vencido, en razón de las siguientes dificultades: i) falta de información registral y predial de los predios, (ii) restricciones técnicas y de tipo ambiental que impiden su compra, (iii) desistimientos de las solicitudes de compra, (iv) morosidad por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para la entrega de la información requerida frente a las correcciones de áreas y linderos y los avalúos comerciales, (v) falta de oportunidad de los entes territoriales y autoridades ambientales para la entrega de los certificados de uso del suelo, (vi) demoras injustificadas de los informes de las visitas técnicas a cargo de la ANT, y (vii) traslape con las AEIA.

- Se adelantan 19 procesos de compras de predios privados rurales en los que se ubican 14 AETCR, de los cuales nueve predios, relacionados con siete AETCR, ya finalizaron el trámite de compra, por un área de 494,4 ha. Los bienes rurales comprados corresponden al AETCR denominado La Fila, ubicado en el municipio de Icononzo (Tolima); Llanogrande, en Dabeiba (Antioquia); Charras, en San José del Guaviare (Guaviare); El Estrecho, en jurisdicción de los municipios de Patía y El Bordo (Cauca); Santa Lucía, reubicado al municipio de Mutatá (Antioquia); La Variante, en el área rural de Tumaco (Nariño); y Colinas, en San José del Guaviare (Guaviare).
- Si bien se resalta el avance en la culminación de los procesos de compras directas, a la fecha de corte de este informe, aún se encuentran pendientes los trámites administrativos respecto a los desenglobes de los bienes comprados y la entrega de los títulos de propiedad.

Recomendaciones

Frente al proceso de reincorporación política:

- I.** Al Consejo Nacional Electoral, remitir a la Procuraduría la información relacionada con los hallazgos encontrados en la auditoría externa realizada a los recursos girados al partido Comunes (antes partido FARC) en las vigencias fiscales 2017, 2018, 2019 y 2020.
- II.** Al partido Comunes, cumplir con los términos establecidos por parte de la organización electoral para la entrega de los informes de declaración de patrimonio, ingresos y gastos para evitar retrasos en los desembolsos que dificulten el correcto funcionamiento de la organización política.

Frente al proceso de reincorporación social y económica:

- I.** A la Consejería para la Estabilización y Consolidación, como secretaria técnica de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), avanzar en la convocatoria del Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias de la CSIVI, para definir la situación de las 139 personas que tienen una observación no resuelta, así como en los demás casos que registren observaciones, luego de que se agote el procedimiento de búsqueda que adelantará el Componente Comunes en las cárceles del país.
- II.** Al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, agilizar el proceso de revisión de cronogramas propuestos por el Componente Comunes, una vez que sea presentado,

con el fin de realizar visitas y entrevistas en cárceles, dando cumplimiento a los compromisos adquiridos en el marco de la Mesa de Seguridad Tripartita, para alimentar la información existente y agilizar el proceso de acreditación de todas las personas que se encuentran en observación.

III. A la Consejería para la Estabilización y Consolidación, se reitera la necesidad de avanzar en las gestiones para la conformación oficial del Sistema Nacional de Reincorporación. Se recomienda que dicho sistema garantice la interlocución con el nivel territorial, así como la implementación del enfoque diferencial, de género, étnico y de discapacidad.

IV. A la Consejería para la Estabilización y Consolidación y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, como secretaria técnica del Consejo Nacional de Reincorporación, impulsar la elaboración de un diagnóstico sobre el funcionamiento de los Consejos Territoriales y Mesas Territoriales de Reincorporación, y avanzar en un plan para su fortalecimiento y para la conformación de nuevas instancias de acuerdo a la actual distribución geográfica de la población.

V. A las alcaldías y gobernaciones que cuentan con presencia de población en proceso de reincorporación en sus territorios, a crear espacios o mesas de articulación institucional para generar un diálogo directo con esta población, y el diseño y seguimiento de programas para su atención.

VI. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, continuar y fortalecer el seguimiento a los compromisos en materia de reincorporación incluidos en los Planes de Desarrollo Territorial.

VII. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, solicitar a la CSIVI la extensión de la temporalidad del indicador C.MT.1, para garantizar que la ruta de reincorporación tenga un impacto sobre la calidad de vida de las personas en proceso de reincorporación y sus familias.

VIII. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, adelantar un proceso de caracterización de las personas en proceso de reincorporación y sus familias, que incluya variables que permitan medir la calidad de vida de esta población, a partir de información detallada sobre su situación actual. A su vez, se recomienda que dicho ejercicio permita contar con información sobre los procesos de reincorporación colectiva por fuera de los AETCR para conocer y atender sus necesidades.

IX. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, adelantar acciones para la participación de las y los monitores, en los procesos pedagógicos de la Hoja de Ruta, de manera que puedan ser parte activa de este, y así fortalecer sus conocimientos y capacidades, y garantizar un mayor acercamiento a las personas en proceso de reincorporación.

X. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, evaluar la posibilidad de ampliar la fase de transición para la elaboración de la Hoja de Ruta, teniendo en cuenta la importancia de esta para su construcción.

XI. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, adelantar acciones para garantizar la sostenibilidad en la adquisición de seguros de vida para las personas en proceso de reincorporación, según el grado de vulnerabilidad en el que se encuentren.

XII. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, y al Servicio Nacional de Aprendizaje, fortalecer los procesos de asistencia técnica que se brindan para el desarrollo y la sostenibilidad de los proyectos productivos individuales y colectivos en todas las etapas de su desarrollo.

XIII. Al Ministerio del Interior, que, en el marco de la construcción de acciones y espacios de concertación de la Política de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia y No Estigmatización, se garantice un diálogo directo con el Componente Comunes para que se consideren sus recomendaciones en lo que tenga que ver con la estigmatización de las personas en proceso de reincorporación.

XIV. Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, continuar avanzando en la estrategia para facilitar el acceso a distintas fuentes de recursos y lograr el cierre financiero de proyectos de vivienda en zona urbana, de la mano del Fondo Nacional del Ahorro y las entidades de orden territorial, para garantizar el acceso a vivienda de las personas en proceso de reincorporación y sus familias que se encuentran por fuera de los AETCR.

XV. Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, garantizar la priorización de las familias que se encuentran por fuera de los AETCR Colinas, El Estrecho, Charras y La Variante, beneficiadas inicialmente por las resoluciones 933 y 934 de 2019.

XVI. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, realizar un proceso de caracterización de las personas en proceso de reincorporación colectiva en iniciativas colectivas por fuera de los Antiguos Espacios Territoriales de Consolidación y Reincorporación, y generar canales de comunicación directos que permitan atender sus necesidades para contribuir a su proceso de reincorporación social, económica y comunitaria.

XVII. Al Ministerio de Educación Nacional, implementar herramientas para medir la calidad de la educación que están recibiendo las personas en proceso de reincorporación y sus familias.

XVIII. Al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, adelantar acciones para garantizar la conectividad, el acceso y uso de sistemas de información para la población en proceso de reincorporación por fuera de los Antiguos Espacios Territoriales de Consolidación y Reincorporación.

XIX. Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, fortalecer las acciones para garantizar la reunificación familiar en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, y así contribuir en el cumplimiento del componente de familia de la ruta de reincorporación.

XX. A la Unidad Administrativa Especial de Servicio Público de Empleo, generar y fortalecer estrategias para la generación de empleo a la población en proceso de reincorporación y así contribuir a su sostenibilidad económica.

XXI. A la Consejería para la Estabilización y Consolidación y la Agencia para la Reincorporación y Normalización, como secretaria técnica del Consejo Nacional de Reincorporación, se reitera el llamado a impulsar la elaboración de una herramienta de política pública que permita establecer un sustento técnico y jurídico al proceso de consolidación de los Antiguos Espacios Territoriales de Consolidación y Reincorporación.

XXII. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, implementar estrategias para garantizar el acceso a la oferta del Estado de las personas en proceso de reincorporación colectiva en iniciativas colectivas por fuera de los Antiguos Espacios Territoriales de Consolidación y Reincorporación, especialmente en materia de tierras, vivienda, acceso a servicios públicos, y suministro de víveres.

XXIII. Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, avanzar en el desarrollo de proyectos de vivienda, espacio público, servicios públicos, equipamiento y vías para los Antiguos Espacios Territoriales de Consolidación y Reincorporación, tal como lo plantea la Ley 2079 de 2021, y extender proyectos similares a favor de la población en otras iniciativas colectivas.

XXIV. A las alcaldías con presencia de colectivos de personas en proceso de reincorporación, adelantar un proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para evaluar, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015, la posibilidad de adelantar una modificación excepcional del POT y avanzar en el desarrollo de proyectos de vivienda para esta población y su comunidad.

XXV. A la Agencia Nacional de Tierras, culminar el trámite administrativo de compras directas de la totalidad de bienes rurales para la consolidación de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación. Se recomienda también finalizar los procesos de desenglobe de los predios rurales comprados y la entrega de los actos administrativos de adjudicación de lotes a los núcleos familiares de los exintegrantes de las FARC-EP.

XXVI. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, apoyar la identificación de predios rurales para los Antiguos Espacios Territoriales de Consolidación y Reincorporación pendientes de reubicación por inviabilidades técnicas y riesgos de seguridad que limitan la permanencia de la población.

XXVII. A la Agencia Nacional de Tierras, llevar a cabo jornadas de diligenciamiento de Formularios de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO) para población en proceso de reincorporación, a fin de valorar su inscripción en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), para la entrega de tierras rurales para fines productivos y agropecuarios.

XXVIII. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, brindar lineamientos a las entidades competentes de la implementación de acciones en todos los componentes de la ruta, para que incorporen el enfoque en discapacidad en los programas que desarrollan, de acuerdo al modelo social de la discapacidad.

XXIX. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, adelantar procesos de acompañamiento y asesoría a personas certificadas como menores de edad en el marco del Acuerdo, para que adelanten su proceso de declaración para su inclusión

en el Registro Único de Víctimas (RUV), y para que presenten la solicitud de ayuda humanitaria.

XXX. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, como entidad responsable de las 18 acciones de género del CONPES 3931 de 2019, presentar una solicitud al Departamento Nacional de Planeación para la modificación de las entidades responsables de su implementación, y así garantizar el compromiso de las entidades competentes.

XXXI. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, adelantar una revisión sobre los motivos por los que las personas en proceso de reincorporación no están siendo incluidas en el RUV, teniendo en cuenta que se reportan casos de no inclusión por la causal “no serán considerados víctimas los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley”.

Garantías de Seguridad

La situación de seguridad en los territorios continúa siendo uno de los mayores retos que enfrenta el país. En el desarrollo de su función preventiva, la Procuraduría ha evidenciado un incremento en el riesgo para el liderazgo social y el ejercicio de defensa de los derechos humanos, así como para los exintegrantes de las FARC-EP y sus familiares. De acuerdo con las cifras de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos desde el año 2016 a junio 2021, han sido víctimas de homicidio 500 líderes y lideresas y defensores y defensoras de Derechos Humanos (438 hombres, 55 mujeres y 7 LGBTI), solo en el primer semestre de 2021 han recibido 118 casos, de los cuales han podido verificar 38 (ONU, 2021). Asimismo, se advierte, con preocupación, los homicidios de las personas en proceso de reincorporación, los cuales, desde la firma del Acuerdo de Paz a la fecha, ascienden a 278 (270 hombres y 8 mujeres), según el informe trimestral con corte a junio de 2021 de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas.

Este contexto de violencia en los territorios, como se ha reiterado en informes anteriores se requiere de la acción integral y oportuna del Estado para fortalecer y poner en marcha los programas destinados a garantizar la seguridad en los territorios, darles un impulso determinante a las medidas ya contempladas en el Acuerdo de Paz, en especial fortalecer la capacidad de respuesta institucional para garantizar los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de los líderes sociales, defensores de derechos humanos y las personas en proceso de reincorporación y fortalecer a las entidades en función de la prevención, protección y atención a la población más vulnerable como garantía de no repetición.

investigaciones por hechos victimizantes contra líderes y lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos y personas en proceso de reincorporación a cargo de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, la reactivación de los comités del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios y avances operativos del Sistema de Prevención y Alerta para la Respuesta Rápida.

No obstante, también se identificaron dificultades relacionadas con demoras en la formulación de la Política Pública para el Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, la aprobación del reglamento y la definición de un plan de acción en el marco de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; retrasos en la activación y funcionamiento de la Instancia de Alto Nivel, la Comisión de Seguimiento y Evaluación y el Comité de Impulso a las Investigaciones del SISEP; rezagos en los análisis de riesgo, en la aprobación e implementación de esquemas de protección a cargo de la UNP; demoras en la definición y puesta en marcha del Plan Estratégico de Seguridad y Protección; la inexistencia de 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 contra los excombatientes de las FARC-EP, entre otras dificultades advertidas. Sobre estos desafíos, en el Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría elevó 24 recomendaciones preventivas a las entidades competentes.

Respecto de los avances en la implementación de los indicadores del PMI relacionados con el cumplimiento de los subpuntos 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo de Paz, en este informe se identificarán los avances y los desafíos en los siguientes temas: i) Pacto Político Nacional; ii) Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; iii) Unidad Especial para el Desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales; iv) Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; v) Programa de Seguridad y Protección para exintegrantes de las FARC-EP y situación de seguridad en los territorios; vi) Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y organizaciones en los territorios; y, vii) Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales.

Avances y Dificultades

Pacto Político Nacional

En el PMI se establecieron dos compromisos relacionados con la estrategia de pacto político nacional; el primero, sobre la presentación de un proyecto de acto legislativo para incorporar a la constitución la prohibición (...) de estructuras paramilitares correspondiente al indicador (C.244), el cual se cumplió con la promulgación del Acto Legislativo 05¹⁹⁹ de 2017; y el segundo, es la creación e implementación de ruta para la promoción del pacto político nacional relacionado con el indicador (C.243). Frente al cumplimiento de este indicador, no presenta ningún reporte de avance en el SIIPO, no obstante, MinInterior informó a la Procuraduría que para la vigencia 2020 se tenía programado implementar la ruta en el marco de las elecciones de los Consejos de Juventud, las cuales fueron suspendidas debido a la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19. Sin embargo, la suscripción de los pactos políticos la realizaron durante las elecciones atípicas de cinco municipios, Repelón (Atlántico), Achí (Bolívar), Sutatausa (Cundinamarca), San Zenón (Magdalena) y Providencia (Nariño), pero no alcanzó para cumplir con la meta establecida en el SIIPO.

La Procuraduría reitera el llamado a MinInterior para tener definida la ruta para la promoción del pacto político nacional elaborada en los tiempos establecidos en el PMI y en los términos estipulados en el Acuerdo de Paz que contribuya a eliminar el lenguaje violento y las acciones de intimidación en el desarrollo del calendario electoral 2022. Asimismo, se recomienda coordinar con el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, de cara a los comicios del próximo año, el desarrollo de acciones conjuntas para la promoción del pacto político nacional, teniendo en cuenta, que es una de las funciones de dicho órgano asesor, según lo contemplado en el literal o) del artículo 6 del Decreto Ley 885 de 2017.

¹⁹⁹ Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado.

Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

En el Segundo Informe al Congreso se emitieron cinco recomendaciones frente al funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) y el cumplimiento de sus funciones. De éstas, cuatro fueron reportadas como acogidas por la OACP y una fue acogida parcialmente por MinJusticia, particularmente, porque la responsabilidad era compartida con el Consejo Superior de la Judicatura. También se mencionó que dos²⁰⁰ de los cuatro indicadores del PMI relacionados con la CNGS fueron cumplidos.

Frente a los indicadores del PMI, que aún se encuentran en ejecución, el primero, está relacionado con la creación y funcionamiento de la CNGS (C.402), la cual se creó mediante el Decreto Ley 154 de 2017. Respecto del funcionamiento de la Comisión, de acuerdo con la información reportada por la OACP, en calidad de secretaria técnica, desde el 1 de abril de 2020 al 31 de marzo de 2021, la CNGS sesionó en tres ocasiones. Asimismo, para el mismo periodo se realizaron 5 sesiones territoriales, 20 sesiones temáticas de género, 4 sesiones temáticas étnicas y 21 sesiones técnicas.

²⁰⁰ Indicador C.402: Creación y funcionamiento de la CNGS y el indicador C.246: Presentación de un proyecto de ley para promover el sometimiento o acogimiento a la justicia de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo.

Tabla 38. Sesiones de la CNGS (abril 2020 – marzo 2021)

Sesión	Cantidad	Fecha	Lugar
Sesiones plenarios de la CNGS	3	12 de agosto de 2020 21 de agosto 2020 9 de marzo de 2021	Virtual
Subcomisiones Territoriales	5	19 de agosto de 2020 24 de agosto de 2020 27 de agosto de 2020 2 de diciembre de 2020 18 de enero de 2021	Montería - virtual Pasto - virtual Popayán - virtual Neiva - virtual Argelia - virtual
Sesión temática de género	20	28 de mayo de 2020 2 de junio de 2020 10 de junio de 2020 17 de junio de 2020 24 de junio de 2020 22 de julio de 2020 19 de agosto de 2020 16 de septiembre de 2020 1 de octubre de 2020 30 de octubre de 2020 6 de noviembre de 2020 13 de noviembre de 2020 20 de noviembre de 2020 27 de noviembre de 2020 4 de diciembre de 2020 11 de diciembre de 2020 18 de diciembre de 2020 15 de enero de 2021 19 de febrero de 2021 5 de marzo de 2021 11 de marzo de 2021	Virtual
Sesión temática étnica	4	28 de mayo de 2020 1 de julio de 2020 29 de septiembre de 2020 9 de diciembre de 2020	Virtual
Sesiones técnicas	21	14 de mayo de 2020 19 de junio de 2020 26 de junio de 2020 2 de julio de 2020 9 de julio de 2020 17 de julio de 2020 24 de julio de 2020 4 de septiembre de 2020 2 de octubre de 2020 5 de octubre de 2020 6 de octubre de 2020 7 de octubre de 2020 8 de octubre de 2020 9 de octubre de 2020 13 de octubre de 2020 16 de octubre de 2020 3 de noviembre de 2020 20 de noviembre de 2020 3 de diciembre de 2020 16 de diciembre de 2020 28 de enero de 2021	Virtual

Fuente: información reportada por la OACP, 2021, elaboración propia.

Con la expedición del Auto AI 008-2020 proferido por la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR), en el marco del trámite oficioso de medidas cautelares para los comparecientes forzosos ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), se ordenó a la OACP, en calidad de secretaría técnica de la CNGS, remitir, en un término de 60 días, los lineamientos y plan de acción de política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales. Para esto, la OACP llevó a cabo un proceso de discusión de los lineamientos de política con base en un documento presentado por el Gobierno Nacional, en cabeza de la secretaría técnica, y un documento presentado por los expertos y plataformas de derechos humanos integrantes de la CNGS y estableció un cronograma para el desarrollo de las sesiones técnicas de la CNGS y así dar respuesta a la orden del Alto Tribunal. Ambos documentos fueron la base para el desarrollo de las discusiones que se realizarían en el marco de las mencionadas sesiones técnicas.

De acuerdo con lo evidenciado por la Procuraduría y como se reportó a la JEP a través de los informes requeridos a este órgano de control mediante los Autos SAR 057, 164 y 182 de 2020, las sesiones técnicas se utilizaron para la definición del alcance de los lineamientos de la política pública, los ejes estratégicos y las líneas de acción de la misma (alrededor de 176 acciones propuestas) y las temáticas se emplearon para la incorporación de los enfoques de género y étnico en la propuesta de lineamientos. Como se mencionó en el Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría ha advertido sobre la propuesta de lineamientos presentada por el Gobierno Nacional puesto que debía lograr un mayor nivel de especificidad, en cuanto a responsables, tiempo de ejecución, metas y presupuesto de las acciones y/o medidas a implementar para el desmantelamiento de las organizaciones criminales. Asimismo, se evidenció que varias de las acciones contenidas en los lineamientos parecían ser acciones de seguimiento a otras políticas²⁰² planteadas por el Gobierno Nacional, por tanto, se recomendó aclarar el alcance de éstas en función de la política pública para el desmantelamiento de las organizaciones criminales.

Desde la Procuraduría, se reitera el llamado de atención sobre la urgencia de poner en marcha acciones para contrarrestar la compleja situación de seguridad que viven algunos de los territorios del país por la presencia de organizaciones ilegales al margen de la ley. A juicio de este órgano de control las funciones que tiene la CNGS son definitivas e indispensables de cara a la protección de los derechos de los líderes y lideresas sociales, de los defensores y las defensoras de derechos humanos, de los excombatientes de las

²⁰² i) Plan de Acción Oportuna (PAO); ii) Política de Defensa y Seguridad; iii) Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana; iv) Política de Protección Integral y Garantías para líderes, lideresas, sociales, comunales, periodistas y defensores de DDHH; y v) Política Criminal.

FARC-EP y en general de las poblaciones rurales que continúan sufriendo los impactos desproporcionados de los grupos armados ilegales. Las acciones que allí se deriven son fundamentales en el compromiso que tienen las entidades del Estado de garantizar acciones de no repetición y dar cumplimiento al Acuerdo de Paz.

En virtud de lo anterior, sobre el funcionamiento en particular de esta instancia, la Procuraduría recomienda a los integrantes de la CNGS avanzar en la aprobación del reglamento, sobre el cual se tuvieron discusiones en junio de 2020, avanzar en el cumplimiento de cada una de las funciones de la CNGS establecidas en el Decreto 154 de 2017 y definir una ruta clara para la implementación de los lineamientos y el plan de acción de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales que establece el artículo 1 del Decreto en mención, nuevamente requerido por la SAR mediante Auto AI-015 del 26 de febrero de 2021. Para ello, es fundamental que la secretaría técnica cite a sesión de la CNGS, a la mayor brevedad, teniendo en cuenta que desde hace tres meses no se convoca esta instancia.

Por otra parte, MinJusticia informó que la estrategia territorializada para el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización de las entidades del sector justicia para el desmantelamiento de organizaciones criminales que vulneran los derechos de los líderes sociales, implementadores del Acuerdo de Paz y comunidades ubicadas en regiones aisladas, de baja capacidad estatal y alta incidencia de la criminalidad organizada, contempla cinco líneas estratégicas: i) gestión del conocimiento para el desmantelamiento del crimen organizado en los territorios; ii) estrategia normativa para la lucha contra el crimen organizado; iii) creación de Unidades Móviles de Justicia contra la criminalidad organizada y sus rentas (UMJUC); iv) diseño de un programa de ciudades judiciales orientado a la consolidación de la presencia permanente del sector justicia para la lucha contra el crimen organizado en los territorios; y v) disrupción de circuitos financieros criminales y lucha contra el lavado de activos mediante el fortalecimiento de capacidades territoriales. Con la información aportada por MinJusticia, no se puede emitir un balance frente a la implementación de las líneas mencionadas y su contribución en el desmantelamiento de las organizaciones criminales.

Es importante mencionar que frente a la recomendación realizada a MinJusticia para incrementar la presencia de jueces especializados, la entidad informó que en coordinación con MinHacienda y el Consejo Superior de la Judicatura fueron creados 11 juzgados penales del circuito especializado en Buenaventura, Santa Marta, Riohacha, Tumaco, Valledupar (2), Medellín, Cúcuta, Montería, Popayán y Quibdó, los cuales tendrán

competencia para conocer los procesos por casos de homicidio en personas protegidas como defensores de derechos humanos y líderes sociales. Estos cargos fueron creados con carácter permanente basándose en el acuerdo proferido por el Consejo Superior de la Judicatura PCSJA20-11650 de 28 de octubre de 2020.

Para la presente vigencia, la Rama Judicial dispone en el presupuesto de \$10.700 millones para financiar la creación de cargos permanentes en despachos judiciales que tengan competencia de procesos penales de conductas punibles cometidas contra líderes sociales y defensores de derechos humanos. A 31 de marzo de 2021, el Consejo Superior de la Judicatura se encontraba realizando los estudios técnicos previos, según lo establecido en la Ley 270 de 1996, y coordinando la actualización de los casos que se encuentran en juicio con la Fiscalía General de la Nación.

La Procuraduría reconoce la importancia de fortalecer la capacidad de respuesta frente a las necesidades que tiene la administración de justicia para procesar a los responsables de la vulneración y afectación de los derechos de los sujetos de especial protección.

Finalmente, sobre el segundo indicador del PMI (C.MT.4), el cual está relacionado con la reducción significativa de organizaciones criminales continuadoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo desmanteladas, no tiene reporte de cumplimiento en el SIIPO. Al respecto, la OACP informó que solicitó al DNP y a la Consejería para la Estabilización la reasignación a MinJusticia, argumentando que “la responsabilidad y acciones del indicador no está asociada a las funciones establecidas a la Oficina según lo establecido en el artículo 28 del Decreto 1784 de 2019”. Para la Procuraduría, el cumplimiento de este indicador no puede estar supeditado a la aprobación del cambio de responsable del compromiso, y más aún si su inicio estaba programado para la vigencia 2017. Por tanto, se hace un llamado a la OACP, para que, de manera coordinada, avance en la elaboración del concepto solicitado por el DNP para la definición de la entidad competente en el marco del SISEP.

Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales

Mediante el Decreto 898 de 2017, se creó la Unidad Especial de Investigación en la Fiscalía General de la Nación (UEI), con el cual se dio cumplimiento al indicador del PMI (C.247). Sobre el funcionamiento y operación, la UEI diseñó e implementó una estrategia de investigación para apoyar en el desmantelamiento de las organizaciones criminales que afectan poblaciones específicas y ponen en riesgo la implementación del Acuerdo de Paz. La estrategia tiene un enfoque multidisciplinario (fiscales, investigadores y analistas -perfiladores y contexto-). La primera etapa de la estrategia es el esclarecimiento²⁰³ de hechos priorizados, luego se implementan las etapas de sostenibilidad²⁰⁴ y consolidación²⁰⁵ de las investigaciones para afectar estratégicamente aquellas organizaciones criminales que victimizan poblaciones específicas, y que han sido identificadas por la UEI a través de su labor investigativa.

Durante el 2020, la UEI ha priorizado 12 proyectos²⁰⁶ investigativos. El 66,66% está enfocado en ejercer la acción penal y caracterizar la violencia que producen las estructuras disidentes de las FARC y el 33,33% se distribuye en la caracterización y judicialización de estructuras criminales de las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia o “Clan del Golfo”, “Los Caparros” (disidencia del Clan del Golfo), las disidencias del EPL o “Los Pelusos” y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

En el desarrollo de su modelo investigativo que busca contribuir con el desmantelamiento de organizaciones criminales que afectan la implementación del Acuerdo de Paz, planteado a partir de tres elementos: i) los avances investigativos en hechos delictivos individuales priorizados; ii) la identificación y caracterización integral (militar, financiera y política) de estructuras criminales en un proceso de sostenibilidad investigativa; y iii)

²⁰³ Al interior de la Fiscalía, se identifica cuando un juez de la República avala una solicitud de orden de captura (un indiciado conocido, identificado e individualizado), como finalización de la etapa de indagación, para continuar con las etapas siguientes dentro del proceso penal. No obstante, la entidad también es consciente de la necesidad de finalizar los procesos investigativos con sentencias condenatorias o terminaciones anticipadas como garantía para las víctimas y en respuesta al país sobre la reconstrucción de la verdad desde el ámbito judicial.

²⁰⁴ La sostenibilidad, es un proceso investigativo y analítico para la caracterización probatoria de una organización criminal en sus tres dimensiones (militar, política y financiera) partiendo del esclarecimiento de homicidios y la asociación de hechos (amenazas, desplazamientos y desapariciones forzadas, extorsiones, entre otras conductas delictuales).

²⁰⁵ La consolidación, parte de la identificación de objetivos estratégicos más allá de la dimensión militar (redes de apoyo) para atribuir responsabilidad penal a los integrantes de una organización criminal según su participación, posición y rol al interior de la organización criminal buscando su desarticulación como aporte al desmantelamiento.

²⁰⁶ Antioquia, Cauca, Tumaco, Arauca, Riosucio, Bajo Cauca Antioqueño y Sur de Córdoba, Putumayo, Catatumbo, Huila, Sur de Bolívar, Meta y Caquetá.

la consolidación a través de la judicialización estratégica de la organización criminal, con corte al 31 de marzo de 2021, la UEI presentó los siguientes avances en el cumplimiento de su mandato:

- **Afectaciones a líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos.**

Según respuesta de la UEI a la Procuraduría, con corte al 31 de marzo de 2021, se había avanzado en el “esclarecimiento” del 64,51% de los casos de homicidio contra líderes y lideresas y defensores y defensoras de derechos humanos. De los 417 casos reportados por OACNUDH entre el 01 de enero de 2016 y el 31 de marzo de 2021, la Fiscalía General de la Nación ha avanzado en 269 casos, los cuales se encuentran en las siguientes etapas procesales:

- 67 casos en ejecución de penas
- 106 casos se encuentran en etapa de juicio
- 31 en etapa de investigación
- 53 hechos en etapa de indagación con orden de captura e imputación en persona ausente
- 12 preclusiones
- **Afectaciones a personas en proceso de reincorporación de la FARC-EP.**

Según información de la UEI, al 31 de marzo de 2021 se avanza en la investigación de 359 hechos victimizantes en contra de personas en proceso de reincorporación y familiares relacionados con los siguientes delitos:

Tabla 39. Hechos victimizantes en contra de reincorporados de las FARC-EP y sus familiares.

Hecho victimizante	Persona en proceso de reincorporación (PPR)	Persona en proceso de reincorporación (PPR)
Homicidio	246	50
Tentativa de homicidio	42	5
Desaparición forzada	15	1
Total	303	56

Fuente: (Fiscalía General de la Nación, 2021)

Al 31 de marzo de 2021, la UEI ha logrado avanzar en el 53,76% de los casos, lo cual corresponde a 193 hechos victimizantes, de los 359 casos en contra de los reincorporados de las FARC-EP y sus familiares. Particularmente, presentó un 51,49% de avance en esclarecimiento de los casos de personas en proceso de reincorporación y un 66,07% corresponde a familiares.

Tabla 40. Número de casos según la etapa procesal

Etapa procesal	Persona en proceso de reincorporación (PPR)	Familiares de PPR
Indagación con orden de captura	48	7
Investigación	43	9
Ejecución de penas	35	10
Juicio	25	11
Preclusión - Muerte del Indiciado	5	-
Total	156	37

Fuente: (Fiscalía General de la Nación, 2021)

Asimismo, la UEI informó que de las 35 afectaciones en contra de personas en proceso de reincorporación que se encuentra en ejecución de penas, se ha sentenciado a 33 personas y se cuenta con un principio de oportunidad. Asimismo, reportó la vinculación de 333 personas a las investigaciones, a través de 277 solicitudes de órdenes de captura (151 efectivamente capturadas) y de 56 personas vinculadas mediante las siguientes acciones: preclusión por muerte, capturas en flagrancia, entrega voluntaria, neutralizados e imputados en centro carcelario. Adicionalmente, la UEI ha vinculado a 68 determinadores, 56 de ellos mediante la expedición de orden de captura y 12 mediante preclusión por muerte del indiciado, neutralización e imputación en centro carcelario²⁰⁷.

Respecto a las 10 afectaciones en contra de familiares de personas en proceso de reincorporación que se encuentran en ejecución de penas, se sentenciaron a 9 personas y se vincularon a 78 personas mediante órdenes de captura y por entrega voluntaria, por preclusión por muerte del indiciado, neutralización o imputación en centro carcelario. Así, se ha logrado la captura efectiva de 35 personas. Por otra parte, han vinculado a 15 determinadores mediante 10 órdenes de captura y a 5 personas mediante neutralización o imputación en centro carcelario.

Frente a los avances en las investigaciones por amenazas en contra de las personas en proceso de reincorporación a (31 de marzo de 2021), la UEI tenía conocimiento de 297 hechos, de los cuales, 255 fueron en contra de hombres y 42 en contra de mujeres, destacando que el 52% de los casos ocurrieron en zona urbana (155), mientras que el 47,65% se cometieron en zona rural (142).

Los avances investigativos en el esclarecimiento de amenazas corresponden a: 14 hechos en etapa ejecución de penas; 3 hechos en etapa de juicio; 6 hechos en etapa de investigación; 15 hechos en indagación con orden de captura; y 5 preclusiones por muerte del indiciado.

Sobre las afectaciones por homicidios contra los reincorporados de las FARC-EP y sus familiares, los departamentos con mayor número de casos son: Cauca (58 víctimas), Antioquia (49 víctimas), Nariño (42 víctimas), Caquetá (30 víctimas), Norte de Santander (28 víctimas), Putumayo (27 víctimas), Meta (25 víctimas), Chocó (24 víctimas), Valle del Cauca (23 víctimas), Huila (13 víctimas), Arauca (9 víctimas), Tolima (8 víctimas), Guaviare (6 víctimas), Bolívar y Bogotá (cada uno con 4 víctimas), Quindío (2 víctimas) y Sucre, Caldas, La Guajira, Córdoba, Vichada, Atlántico, Santander (cada uno con 1 víctima).

²⁰⁷ Respuesta de la Fiscalía General de la Nación a requerimiento de información del 15 de abril de 2021.

Por otra parte, es importante mencionar que en cumplimiento de la disposición tercera de la Directiva 001 de 2020, mediante la cual se dispuso la intervención oportuna de los Procuradores Judiciales Penales I y II en las actuaciones judiciales por agresiones contra excombatientes de las FARC-EP y la Resolución 073 del 4 de marzo de 2021, la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales creó la Coordinación Nacional de Procuradurías Judiciales I y II Penales de Lucha Contra Masacres, y Delitos Contra Lideresas, Líderes y Reincorporados, la cual tiene entre sus objetivos “adoptar un modelo de intervención ante las autoridades jurisdiccionales con competencia penal que permita verificar modelos de actuar criminal y, a partir de este conocimiento, unificar criterios de intervención para contribuir de esta manera a detectar y erradicar este flagelo que afecta gravemente a la Nación”. A mayo de 2021, la Procuraduría ha constituido 250 agencias especiales en los procesos penales que se adelantan por hechos victimizantes contra las personas en proceso de reincorporación, siendo Cauca (49), Antioquia (27) y Nariño (26), los departamentos con mayor número de agencias especiales constituidas.

La Procuraduría reconoce los esfuerzos de la UEI, evidenciado en la implementación de metodologías específicas que le han permitido avanzar en la investigación de los hechos victimizantes contra líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos y excombatientes de las FARC-EP. Desde la Procuraduría, se reitera la necesidad de avanzar en la priorización territorial teniendo en cuenta la concentración de la victimización en varias regiones del país, a la fecha de corte de este informe, se encontraba en evaluación la apertura de un equipo itinerante en la región de Magdalena Medio.

Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

En el Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría recomendó a la OACP poner en funcionamiento todas las instancias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), la cual fue acogida por la entidad. En el PMI se dispuso de dos indicadores para dar cuenta sobre el estado de creación e implementación del SISEP; el primer indicador del PMI (B.123) no cuenta con reporte de avance en el SIPO, por lo que es importante mencionar que este indicador será medido a través del porcentaje de avance de cada una de las instancias que conforman el SISEP, en tres fases: creación, puesta en marcha y funcionamiento. El segundo indicador del PMI (B.G.1) está relacionado con medidas especiales para las mujeres en el SISEP, según el reporte registrado en el SIPO, durante el primer trimestre de 2021 se han realizado actividades para transversalizar el enfoque de género en las instancias del SISEP, particularmente, mediante las subcomisiones temáticas de género de la CNGS y las sesiones del Comité Operativo de Mujer y Género en el marco de las funciones de la Instancia de Alto Nivel.

En esta sección se presentan los avances respecto del funcionamiento de la Instancia de Alto Nivel, la Comisión de Seguimiento y Evaluación, el Comité de Impulso a las Investigaciones, y las medidas de protección y seguridad para excombatientes de las FARC-EP. Los avances de la CNGS se abordaron en apartados previos a este subcapítulo, y los avances relacionados con los Programas de Protección y el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida serán abordados en un subcapítulo posterior.

• Instancia de Alto Nivel (IAN)

Según el reporte en el SIPO del indicador del PMI relacionado con la creación y funcionamiento de la Instancia de Alto Nivel (B.437), el avance registrado es del 66,6%. La OACP informó que en la vigencia 2020 adelantaron las siguientes actividades: i) elaboración del borrador de informe de elecciones locales del año 2019 a partir de la información de las entidades de la IAN y otras con competencia en temas electorales y de seguridad y protección de los candidatos, movimientos políticos o partidos políticos; ii) participación en sesión de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos electorales; iii) reuniones de coordinación con la Consejería para la Estabilización para la reglamentación del Programa de protección integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, establecido en el artículo 12 del Decreto Ley 895 de 2017 (8, 9 y

14 de octubre de 2020); iv) realización de sesiones plenarias de la IAN (6 de agosto y 6 de noviembre de 2020); v) realización de sesiones del comité operativo de la IAN (7 y 24 de septiembre de 2020 y 20 de octubre de 2020); vi) elaboración de dos proyectos de actos administrativos para la reglamentación del Programa de protección integral para las y los integrantes del movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y del Programa de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición; vii) puesta en marcha del Comité Operativo de Género y mujer del SISEP; viii) seguimiento a las recomendaciones emitidas en el marco de las alertas tempranas, en las cuales se han identificado riesgos para las personas en proceso de reincorporación; ix) elaboración de propuesta de formalización de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño y estructuración y definición del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo; y x) articulación con la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional para la reglamentación y puesta en marcha del Comité de Impulso a las Investigaciones.

Si bien desde la OACP se han adelantado acciones para poner en funcionamiento las instancias y programas que integran el SISEP, preocupa a la Procuraduría que luego de cuatro años de expedido el Decreto Ley 895 de 2017, aún se encuentren en la estructuración y/o reglamentación de los programas de protección contemplados en los artículos 12 y 16 del Decreto en mención, así como, del Sistema de planeación, información y monitoreo, el Comité de Seguimiento y Evaluación y el Comité de Impulso a las Investigaciones, lo cual se ha reiterado a través de las recomendaciones elevadas en los informes de seguimiento y en las distintas instancias de seguridad y protección.

- **Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño.**

En el Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría hizo un llamado a la OACP sobre el cumplimiento del indicador del PMI (B.443) relacionado con la creación y la puesta en marcha de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del SISEP, frente a lo cual la entidad informó que, en diciembre de 2020, en ejercicio de la Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel presentó ante el Comité Operativo de la IAN la propuesta de implementación de la Comisión, asimismo, que había iniciado el proceso de estructuración del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo con carácter interinstitucional, a través del cual buscan elaborar insumos para realizar seguimiento y evaluación de los sistemas de protección y del desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales que afecten el ejercicio de la participación política y generar recomendaciones para mejorar

las condiciones de seguridad. Genera preocupación a la Procuraduría que, para el informe de seguimiento de la vigencia anterior, la OACP informó que el Sistema estaría en funcionamiento en septiembre de 2020 y a la fecha de corte de este informe aún se encontraba en fase de diseño.

- **Comité de Impulso a las Investigaciones.**

Frente al indicador del PMI (B.444) relacionado con el funcionamiento del Comité de Impulso a las Investigaciones por delitos contra líderes de movimientos y organizaciones sociales y defensores de DDHH, la OACP informó que ha realizado diferentes sesiones de trabajo con la Fiscalía General de la Nación para verificar las competencias que permitan dinamizar el Comité. Asimismo, en enero de 2021 remitió a la Fiscalía comentarios a la propuesta de funcionamiento presentada en diciembre de 2020. Por su parte, la Fiscalía informó que se encuentra realizando un trabajo de análisis interno para determinar: i) el alcance jurídico que tiene la expresión “impulso”; ii) la aproximación inicial del impacto que tendría la reglamentación del Comité al interior de la entidad; y, iii) la delimitación estimada del universo de casos de delitos cometidos en contra de la población objeto del Comité. La Procuraduría hace un llamado a la OACP y a la Fiscalía para que finalicen las discusiones alrededor de la estructuración de este Comité.

Los programas de seguridad y protección para exintegrantes de las FARC-EP

Según el informe trimestral de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, del periodo del 27 de marzo de 2021 y el 25 de junio de 2021, desde la firma del Acuerdo de Paz se registran 278 homicidios de exintegrantes de las FARC-EP, de los cuales 8 fueron contra mujeres, 63 tentativas de homicidio, de los cuales cuatro fueron contra mujeres y 21 desapariciones. Los homicidios se han concentrado en los departamentos de Cauca (48), Nariño (33), Antioquia (29), Caquetá (26) y Meta (23), estas zonas coinciden con las de mayor constitución de agencias especiales por parte de la Procuraduría, a saber: Cauca (49), Antioquia (27), Nariño (26), Caquetá (24) y Meta (20). Persiste la preocupación de este órgano de control frente a los hechos victimizantes perpetrados contra las personas en proceso de reincorporación y sus familiares, durante el primer semestre del año, se han cometido 30 homicidios. Al respecto, la Procuraduría reitera su llamado al Gobierno Nacional para avanzar en la correcta y oportuna implementación de medidas integrales en

materia de prevención, protección y seguridad a las comunidades y los territorios en donde la presencia estatal es limitada y existe una alta confluencia de actores armados ilegales.

• Mesa Técnica de Seguridad y Protección y Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección

Para el seguimiento a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP), el PMI estableció como indicador el funcionamiento de esta instancia (C.252). De acuerdo con las metas establecidas en el SIPO en el 2020 solo se logró la realización de 9 de las 25 sesiones programadas, lo que correspondió a un 36% del avance de la meta para esa vigencia, porcentaje menor respecto a la vigencia anterior que fue del 40%.

Como se señaló en el Segundo Informe al Congreso, la UNP presenta dificultades para atender las solicitudes de medidas de protección, la falta de personal para los análisis de riesgo y las demoras en la aprobación e implementación de esquemas de protección a cargo de esta entidad. Al respecto, la Procuraduría emitió dos recomendaciones a la UNP: i) avanzar en la descongestión de las órdenes de trabajo para atender las solicitudes de medidas de protección de la población en proceso de reincorporación y reducir los tiempos de respuesta del trámite ordinario y, ii) avanzar en el proceso para proveer los cargos vacantes en la planta administrativa de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP).

En virtud de lo anterior, la UNP informó que la SESP continuaba presentando dificultades para el desarrollo de sus funciones, principalmente, por la falta de personal y de recursos económicos que permitiera la adecuada ejecución del Programa de Protección, que en el caso específico del Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación del Riesgo y Recomendaciones (GRAERR) ha impedido cumplir con los tiempos establecidos para el desarrollo de los análisis de riesgos de las solicitudes realizadas por parte de las personas en proceso de reincorporación, sus familiares y colectivos²⁰⁸.

Ante esta situación, la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la Jurisdicción Especial para la Paz ha emitido varias órdenes dirigidas a la UNP, con el propósito de superar el rezago frente al trámite de las solicitudes, los análisis de riesgo y la implementación de las medidas de protección individual y colectivas aprobadas. Al respecto, en febrero de 2021, la SESP elaboró y presentó a la JEP el Plan especial

²⁰⁸ Respuesta de la Unidad Nacional de Protección a requerimiento de la Procuraduría del 29 de enero de 2021.

de descongestión de órdenes de trabajo aprobado por la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, en el cual se informaba del estado de las solicitudes de protección allegadas a la SESP, que para la vigencia 2019 eran 198 y 627 para la vigencia 2020. La Procuraduría destaca los esfuerzos de la UNP para cumplir con el cronograma, las metas programadas en el Plan de descongestión y la contratación de los agentes escoltas, como se señala en el informe trimestral de la Misión de Verificación de Naciones Unidas con corte a junio de 2021, “se han evaluado el 52 % de las solicitudes pendientes y se han aprobado 345, 43 de ellas para mujeres y 20 para medidas de protección colectiva, también ha avanzado en la cobertura de las vacantes de escoltas y ha contratado a 383 de los 686”. Sin embargo, preocupa que, pese a que logren superar el rezago de las vigencias anteriores, persista el represamiento con las solicitudes de medidas de protección allegadas en la presente anualidad, el déficit de analistas y de agentes escoltas y las limitaciones presupuestales que afronta la entidad para tramitarlas de manera oportuna.

Por otra parte, en cumplimiento de la disposición sexta²⁰⁹ de la Directiva 001 de 2020 emitida por la Procuraduría, la UNP informó que, desde marzo de 2020 a mayo de 2021, han recibido 486 solicitudes de medidas de protección, de las cuales se han tramitado 474, se han aprobado 229 y se han implementado 370.

A 30 de abril de 2021, se encontraban implementados 316 esquemas de protección para excombatientes de las FARC-EP, discriminados así: 29 colectivos; 259 individuales; 26 AETCR; y 2 para sedes del partido FARC (ahora, partido Comunes). Frente a los esquemas de protección colectiva, es necesario que se avance en la reevaluación de los estudios de riesgo de los AETCR, teniendo en cuenta, que se han elevado las solicitudes de medidas de protección individuales por parte de beneficiarios de esquemas de protección colectiva.

• Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios

El indicador del PMI (C.256) relacionado con la implementación del programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, aún no cuenta con ficha técnica en el SIPO. Frente a esto, en el Segundo Informe al Congreso, la

²⁰⁹ Solicitar a la UNP que presente a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz un informe trimestral en el que se incluya: i) número de solicitudes recibidas; ii) número de solicitudes tramitadas; iii) número de solicitudes aprobadas; y iv) número de medidas de protección implementadas.

Procuraduría emitió dos recomendaciones relacionadas con el cumplimiento del Decreto 660 de 2018. La primera, consistió en avanzar en el diseño de los planes estratégicos y operativos anuales para la implementación del componente de promotores comunitarios de paz y en el diseño de las estrategias para garantizar la actividad de denuncia a las organizaciones de derechos humanos en los territorios. Sobre ésta, MinInterior informó que la implementación de los planes operativos anuales sería concertada con los miembros de los comités técnicos. Por otra parte, se han priorizado siete departamentos (Putumayo, Cauca, Córdoba, Norte de Santander - zona Catatumbo, Bolívar - zona Sur de Bolívar, Nariño y Huila) para impulsar los componentes de promotores comunitarios de paz y convivencia y apoyo a la actividad de denuncia a través de las unidades móviles de acceso a la justicia; en particular, sobre este último componente, dicha cartera ministerial señaló que en la presente vigencia adelantaría acciones para la implementación del mismo.

La segunda recomendación, hizo referencia a la actualización de los Planes Integrales de Prevención e impulsar la asistencia técnica a las entidades territoriales para que asuman el liderazgo y un rol activo en la implementación del Decreto 660 de 2018. Al respecto, MinInterior informó que son las entidades territoriales las encargadas de actualizar y evaluar los planes en mención. No obstante, en el marco del seguimiento preventivo realizado por la Procuraduría se ha identificado que en regiones donde existen situaciones de riesgo recurrente, como es el caso de los municipios de Argelia (Cauca); Bajo Baudó, Alto Baudó, Litoral del San Juan, Nuquí, Bahía Solano, Riosucio (Chocó); Caucasia, Cáceres, Tarazá (Antioquia); Tierralta y San José de Uré (Córdoba); y Tumaco, Olaya Herrera, El Charco, Roberto Payán (Nariño), a la fecha no se ha habido dado procesos de actualización y asignación de recursos para la implementación de acciones de los Planes Integrales de Prevención.

Ahora bien, sobre los avances en la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, MinInterior informó que, en el componente de medidas integrales de prevención y protección en el segundo semestre de 2020, adelantaron acciones de fortalecimiento comunitario a las siete²¹⁰ organizaciones priorizadas, realizando los diagnósticos de riesgo. A la fecha, dicha entidad ha adelantado 22 procesos de acompañamiento a organizaciones y comunidades con el propósito de brindarles herramientas que contribuyan a prevenir, minimizar

y neutralizar los riesgos que impactan en el desarrollo de sus actividades. Frente al componente de promotores comunitarios de paz y convivencia, la entidad informó que cuentan con 195 promotores, “con calidades reconocidas en su territorio como mediador, líder, lideresa, defensor o defensora de derechos humanos y la convivencia pacífica, sin discriminación alguna, de característica no armada, que actuará de forma voluntaria, sin remuneración y contará con acreditación de la entidad competente”²¹¹.

Asimismo, informó que para la presente vigencia se cuenta con recursos por \$416,8 millones para la implementación del Programa, discriminado en dos actividades: la primera, asistir a las Organizaciones Sociales y Comunitarias en la formulación de planes de prevención, en la cual se priorizaron cuatro organizaciones por un valor de \$365 millones y la segunda corresponde a apoyar a las entidades territoriales en el seguimiento a la implementación del protocolo para territorios rurales, para la cual, priorizaron siete organizaciones por un valor de \$51,8 millones.

Preocupa a la Procuraduría que a 31 de marzo de 2021, no se evidencian avances significativos en la implementación del Programa, el cual resulta prioritario ante la situación de violencia que se viven en algunos territorios del país.

• Medidas de prevención, protección y seguridad para excombatientes de las FARC-EP, sus familiares y colectivos:

En cumplimiento del Auto SAR AT-026-2021 proferido por la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Consejería para la Estabilización informó²¹² a la Procuraduría que desarrolló el siguiente proceso para la adopción del Plan Estratégico de Seguridad y Protección: i) sesiones con las autoridades que integran la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Seguridad de las Personas en Reincorporación, miembros del partido Comunes y sus familias; ii) sesiones con la Mesa Técnica de Seguridad y Protección; y iii) estructuración del Plan Estratégico de Seguridad y Protección remitido el 31 de marzo de 2021 a las entidades con competencias en el mismo, para el desglose de las acciones, la definición de las metas, los indicadores y el presupuesto que lo sustenta; así como, la forma en que se integrarán a los respectivos planes de acción institucionales. Este plan contempla el desarrollo de ocho líneas estratégicas: i) prevención; ii) acciones inmateriales de prevención; iii)

²¹¹ Respuesta de MinInterior a requerimiento de la Procuraduría del 22 de febrero de 2021.

²¹² Mediante oficio OFI21- 00061729/IDM 13030000 del 27 de abril de 2021.

protección; iv) articulación para la investigación y judicialización; v) seguridad humana integral; vi) enfoque diferencial de género; vii) coordinación interinstitucional; y viii) garantías de seguridad en la participación electoral. Por su parte, los Delegados del partido Comunes han manifestado su inconformidad frente al Plan Estratégico de Seguridad y Protección adoptado por la Consejería para la Estabilización, argumentando que no recoge las observaciones realizadas por dicha colectividad; motivo por el cual, han solicitado revocar la Resolución 0409 de abril de 2021 expedida por la UNP y el plan estratégico adoptado.

Ahora bien, mediante Auto SAR AT-056-2021 de la JEP, se solicitó a la Procuraduría presentar observaciones al Plan Estratégico de Seguridad y Protección presentado por la Consejería para la Estabilización, particularmente, las observaciones estuvieron enfocadas en precisar el alcance, los objetivos y líneas estratégicas y se solicitó que en virtud del seguimiento que realiza este órgano de control en la implementación de las medidas de prevención, protección y seguridad para garantizar la vida e integridad de las personas en proceso de reincorporación, incorporar la remisión del informe sobre el avance en la implementación del plan, de conformidad con lo establecido en la disposición décima de la Directiva 001 de 2020. Asimismo, se solicitó conocer el resultado de la inclusión de las acciones del Plan Estratégico de Seguridad y Protección en los planes institucionales de las entidades concernidas en dicho plan.

Por otra parte, en el Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría recomendó a la Consejería para la Estabilización aprobar una ruta de evacuación de emergencia para los casos más complejos de seguridad en los territorios. Al respecto, la entidad informó que esta ruta “funciona mediante la respuesta interinstitucional articulada por parte de la Fuerza Pública y el Ministerio de Defensa, autoridades territoriales, la Unidad Nacional de Protección y la Agencia de Reincorporación y Normalización, entre otras, en el marco de las competencias de cada una de las entidades con responsabilidad en esta materia. Se aplica cuando la materialización de la amenaza o riesgo es inminente, con lo cual se busca sustraer a las personas de las zonas de riesgo para su reubicación”²¹³.

Asimismo, manifestó que la articulación interinstitucional se desarrolla a partir de cuatro etapas: i) conocimiento de la situación de inminencia y activación de la ruta por parte de algunos de los miembros de la Mesa de Coordinación Interinstitucional; ii) determinación del curso de acción a seguir por parte de la institucionalidad: en caso

²¹³ Respuesta de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación a requerimiento de la Procuraduría del 22 de febrero de 2021.

que no sea inminente se procede a los parámetros establecidos en el Decreto 299 de 2017; iii) coordinación e implementación de acciones para efectuar las extracciones y activación del Plan de Contingencia Municipal; y iv) gestión y verificación de trámites posteriores complementarios, además, no considera necesario efectuar normas legales o administrativas adicionales para la formalización de la ruta de evacuación. Este procedimiento ha sido desplegado en 26²¹⁴ oportunidades.

También, la Consejería para la Estabilización informó sobre los avances alcanzados en la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Seguridad de Personas en Reincorporación, la cual ha sesionado en 64 oportunidades, de la cuales 20 han sido territoriales y 3 de alto nivel (Ituango, Miranda y Mesetas), en esta mesa se han acordado 52 medidas: 11 de prevención, 10 protección, 21 de seguridad y 10 para apoyo a la judicialización. Destaca que a abril de 2021, la Policía Nacional mantenía 24 Unidades Básicas de Carabineros (UBICAR) en los AETCR, con 785 funcionarios desplegados por parte de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP) y el Ejército Nacional, bajo la coordinación del Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCOET) mantenía 56 Pelotones con 1.654 efectivos en 24 AETCR, así como las actividades desarrolladas por la UBICAR-UNIPEP en el marco de la implementación del Sistema Integrado de Seguridad Rural: 2.546 procedimientos de prevención; 364 actividades preventivas; 1.568 patrullaje a pie; y 1.821 actividades de control.

Por su parte, el MinDefensa informó que, en coordinación con la Consejería para la Estabilización y las entidades territoriales, se encontraba implementando un plan de acompañamiento para focalizar los esfuerzos de seguridad de la población dispersa en proceso de reincorporación, para lo cual iniciaron un plan piloto en cinco municipios: Algeciras (Huila); Puerto Asís (Putumayo); Tumaco (Nariño); Caldono (Cauca); y Macarena (Meta); sin embargo, se desconocen los resultados de la implementación de esos pilotos, así como, de los logros alcanzados con la Directiva Permanente No. Radicado 012008153202/MDN-COGFM-CCOET-DIMES-DICOI del 1 de noviembre de 2020 expedida por parte del Comando General de las Fuerzas Militares, en la cual se imparten lineamientos para fortalecer las medidas de seguridad de la población en proceso de reincorporación.

Frente a las acciones contra la estigmatización de los excombatientes de las FARC-EP, la ARN informó que, durante el 2020, en el marco de la Estrategia para la prevención

²¹⁴ Frontino-Antioquia (4); Ituango-Antioquia (3), Arauquita-Arauca (2), Fortul-Arauca, Murindó-Antioquia, Valdivia-Antioquia, Urrao-Antioquia, Bogotá, Tibú-Norte de Santander, el Tarra-Norte de Santander, Ataco-Tolima, Tumaco- Nariño, Montecristo-Bolívar, Putumayo, Timbiquí-Cauca, Miranda- Cauca, Guapi-Cauca y Quibdó-Chocó.

y superación de la estigmatización adelantó las siguientes actividades: i) formación a funcionarios públicos de entidades civiles y de Fuerza Pública sobre la política de reincorporación y la estrategia de prevención y superación de la estigmatización; ii) definición y aprobación de herramientas técnicas y metodológicas para la implementación de las líneas de acción de la estrategia: sensibilización para la construcción de paz y transformación de percepciones e imaginarios para la reincorporación desde el fortalecimiento institucional y pedagogía para la paz para el restablecimiento de relaciones sociales, comunitarias y recuperación de la confianza; iii) construcción de metodología: “Construyendo paz, vida y territorio”; y iv) entrenamiento a los equipos territoriales de las entidades responsables de la estrategia de prevención de la estigmatización para su difusión en las zonas que requieran intervención. En lo corrido de 2021, han desarrollado dos jornadas de socialización de la estrategia en territorios priorizados y con existencia de alertas tempranas, articulación con la estrategia del MinEducación de “Educación para la paz” y consolidación de planes territoriales de prevención presentados por 16 grupos territoriales de la ARN.

Si bien se reconocen los esfuerzos del Gobierno Nacional para coordinar e implementar de manera integral las medidas de prevención, protección y seguridad de las personas en proceso de reincorporación, resulta no ser suficiente para mitigar los riesgos que atentan contra la vida e integridad de este grupo poblacional. Por ello, la Corte Constitucional inició un proceso para esclarecer los alcances de la implementación del componente de reincorporación del Acuerdo de Paz y su posible incumplimiento, particularmente, en lo que respecta a las garantías de seguridad de los excombatientes de las FARC-EP. Al respecto, la Procuraduría envió un pronunciamiento sobre las pruebas e intervenciones allegadas en cumplimiento de las órdenes emitidas en el Auto 132 de 2021 por el Alto Tribunal.

Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales

Desde la expedición del Decreto 2124 de 2017 hasta el 31 de marzo de 2021, la Defensoría del Pueblo ha emitido 205 alertas tempranas con alrededor de 10.300 recomendaciones, para un avance del 43% en el cumplimiento del indicador del PMI (C.434) relacionado con la reglamentación e implementación del Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género según el reporte en el SIPO. Del total de las alertas emitidas, 74²¹⁵ advierten riesgos para población en proceso

de reincorporación y 32 refieren a riesgos para la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD). Asimismo, durante el 2020 y el primer trimestre del año en curso, se consumaron 367 riesgos advertidos, siendo Antioquia y Chocó, los departamentos con mayor número de riesgos materializados.

De acuerdo con la respuesta dada por la Defensoría del Pueblo, en el 2020 iniciaron la incorporación del enfoque de género en el Sistema de Alertas Tempranas, lo cual ha permitido generar un análisis diferencial sobre el impacto de las conductas vulneratorias desde esta perspectiva. Asimismo, la entidad ha emitido 72 informes de seguimiento, de los cuales 54 señalan un cumplimiento bajo, 15 un cumplimiento medio, 2 incumplimiento total y 1 cumplimiento alto frente a la gestión del riesgo. Preocupa a la Procuraduría que, continúa siendo insuficiente la gestión institucional respecto a la implementación oportuna de medidas para atender las recomendaciones emitidas en las alertas tempranas que contribuyan a mitigar los factores de riesgos a los que la población civil está expuesta.

Por otra parte, ante el bajo nivel de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en las advertencias sobre la seguridad de excombatientes de las antiguas FARC-EP, la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz profirió el Auto SAR AI-016-2021 mediante el cual ordenó a la Defensoría del Pueblo, entre otras cosas, “definir mecanismos que permitan mejorar el proceso de seguimiento de las recomendaciones planteadas en la alertas tempranas y de inminencia y realizar una evaluación de las alertas expedidas relacionadas con la seguridad de los excombatientes, con el fin de determinar el nivel de cumplimiento de las mismas”²¹⁶.

Al respecto, la Defensoría en su Informe de evaluación de la respuesta a las alerta tempranas que focalizan riesgos para personas en proceso de reincorporación, concluyó que “persiste un desequilibrio entre el impulso de medidas de atención temprana y urgente, y la implementación de éstas” e hizo un “llamado a la institucionalidad, especialmente a los entes territoriales, para que sean abordados los escenarios de riesgo advertidos en los documentos de alerta temprana como una oportunidad de articulación y gestión interinstitucional, fundamentada en una caracterización del riesgo

²¹⁵ Posterior a la fecha de corte de este informe (31 de marzo de 2021), la Defensoría del Pueblo emitió tres alertas tempranas que advertían riesgos contra las personas en proceso de reincorporación.

²¹⁶ AUTO SAR AI-016 del Tribunal para la Paz de la JEP (26 de Febrero de 2021).

construida con enfoque de derechos, focalización territorial y análisis diferencial, que permite comprender la situación concreta de vulnerabilidad y amenaza de la que es víctima la población excombatiente asentada en un área específica”²¹⁷.

Ante la baja respuesta institucional frente a la atención de las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo en sus alertas tempranas, se gestionó ante el Fondo Multidonantes de Naciones Unidas (MPTF) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) la consecución de recursos y apoyo técnico, para lo cual se formuló un proyecto piloto de seguimiento a las recomendaciones, liderado por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas, en coordinación y articulación con las procuradurías regionales y provinciales y defensorías regionales respectivas, en el que se decidió incluir alertas tempranas cuya población objeto fueran líderes y lideresas y personas defensoras de Derechos Humanos, que además tuvieran un bajo índice de cumplimiento, entre otros criterios. En el marco del proyecto se priorizaron 28 alertas tempranas, de las cuales nueve²¹⁸ coinciden con advertencias de riesgo para población en proceso de reincorporación.

En el marco de esta labor de análisis y seguimiento, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos remitió a distintas autoridades cerca de 800 requerimientos relacionados con cada una de las recomendaciones contenidas en las alertas tempranas priorizadas, una vez se obtuvo respuesta de cada una de las entidades, se procedió a la elaboración de los 28 informes preventivos que abril de 2021 se encontraban en proceso de revisión y, una vez se culminado, se pondrían en conocimiento de las diferentes entidades a fin de que presenten sus observaciones en lo que compete a cada una de ellas. Como conclusiones preliminares del proyecto piloto se evidencia que:

- Como ya se ha reiterado desde la Procuraduría, el espacio de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) no puede continuar siendo un espacio para la rendición de cuentas por parte de las entidades concernidas en las Alertas Tempranas, ni mucho menos para repetir lo que se ha venido haciendo en el tiempo, este debe ser un espacio en donde se den respuestas

²¹⁷ Defensoría del Pueblo. (2021). Informe de evaluación de la respuesta a las alerta tempranas que focalizan riesgos para personas en proceso de reincorporación. Bogotá D.C.

²¹⁸ AT 005, 040, 067 y 074 de 2018; AT 001, 011 y 045 de 2019; y AT 006 y 046 de 2020.

extraordinarias a las situaciones de riesgo, amenaza o vulnerabilidad que no dan espera a acciones que se diluyen en el tiempo y en los trámites por parte de la institucionalidad.

- Debe darse una efectiva articulación y coordinación interinstitucional nación – territorio para que la respuesta a los escenarios de riesgo advertidos sea integral, para ello es importante que exista una adecuada comunicación y flujo de información entre las diferentes entidades sin que ello implique que se traslapen las funciones y competencias.
- Impulsar un fortalecimiento técnico y presupuestal en los territorios para que realmente las autoridades territoriales puedan cumplir con ese rol que les asigna el Decreto 2252 de 2017 como primeros respondientes del Presidente de la República en sus territorios.

Desde la Procuraduría se tiene previsto fortalecer la implementación de la Comisión Nacional del Ministerio Público para el Seguimiento a la Respuesta Rápida y a las Alertas Tempranas (COMPRRAT), la cual fue creada mediante una circular conjunta del 31 de agosto de 2020 con la Defensoría del Pueblo como una instancia de coordinación y articulación del Ministerio Público que tiene el objetivo de “promover los derechos humanos, fortalecer la función preventiva y disciplinaria y la protección a personas y comunidades en general y en particular a personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales o autoridades étnicas, en el marco de las Alertas Tempranas e Informes de Seguimiento emitidos por la Defensoría del Pueblo”. Asimismo, la Procuraduría adelantará las actuaciones preventivas y disciplinarias, de los casos en los cuales se advierta el incumplimiento por parte de las autoridades concernidas en las alertas tempranas, con base en la información suministrada por la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior.

• **Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT)**

En el Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría elevó cuatro recomendaciones a MinInterior: i) asumir un rol activo de coordinación para la reacción rápida, con el propósito de impulsar la adopción de las recomendaciones e implementar políticas integrales de prevención en las subregiones PDET; ii) aplicar metodologías para hacer seguimiento a las acciones que se deriven del cumplimiento de las recomendaciones de

las alertas; iii) mejorar la dinámica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas en función de conocer acciones de respuesta más concretas y no informes de gestión de las entidades, lograr una mayor articulación y compromiso de las entidades competentes en temas de prevención y protección; y, iv) cumplir con los informes semestrales de gestión y avances del sistema de prevención y alerta.

Al respecto, MinInterior informó que se encuentra implementando la plataforma SIGOB-CIPRAT, en la cual se consolida las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, con el propósito de realizar un seguimiento más sistemático y eficaz a las actuaciones adelantadas para anticipar y/o mitigar los riesgos advertidos por parte de las entidades concernidas y verificar el porcentaje de cumplimiento. En el marco de la orden emitida en el Auto SAR AI 016-2021, en la cual estipula que “debe remitir a las autoridades penales y disciplinarias, los casos en los cuales advierta incumplimiento de las funciones legales por parte de las autoridades concernidas, para que se realicen las investigaciones correspondientes”, MinInterior estableció que 21 entidades con recomendaciones para mitigar los riesgos de las personas en proceso de reincorporación no reportaron o lo hicieron parcialmente sin algún tipo de evidencia. La Procuraduría hace un llamado a las entidades para que mejoren la calidad de los reportes de avance al cumplimiento de las recomendaciones y que se apoye técnicamente a los funcionarios responsables del registro de la información en la plataforma.

De manera complementaria, dicha cartera ministerial realiza talleres regionales de seguimiento para acompañar a las entidades territoriales y generar acciones concretas e inmediatas que permitan materializar las recomendaciones efectuadas. Asimismo, mencionó que elabora informes semestrales sobre el cumplimiento del Decreto 2124 de 2017 y de evaluación de la respuesta institucional frente a las situaciones de riesgos, los cuales presenta semestralmente a la Instancia de Alto Nivel del SISEP.

Respecto del seguimiento que se realiza al componente de respuesta rápida del sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera²¹⁹; MinInterior, entidad

²¹⁹ Decreto 2124 de 2017, por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

responsable del mismo, para la fecha de corte del informe, reportó la realización de 311 sesiones para impulsar acciones de coordinación interinstitucional con las entidades nacionales y territoriales frente a los riesgos advertidos. Como ya se ha reiterado desde la Procuraduría es necesario reforzar la reacción oportuna de las entidades del Estado para la atención de los riesgos y fortalecer el rol del ministerio.

• **Acciones de la Procuraduría para la prevención y protección de los líderes, lideresas, defensoras y defensores de derechos humanos**

En cumplimiento de la Directiva 02 de 2017, la Procuraduría en el año 2020 y lo corrido de 2021, ha realizado un total de siete Mesas por la Protección a la Vida, discriminadas así:

- Mesa por la Protección a la Vida de Putumayo, enfocada a líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos y todo aquel que de esta misma forma realice seguimiento y defienda la implementación del Acuerdo de Paz.
- Mesa por la protección a la Vida Virtual, “COVID-19 y los Líderes Sociales”, en el marco de la emergencia sanitaria.
- Mesa por la Protección a la Vida Virtual sobre la situación de riesgo de los líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos del departamento de Córdoba.
- Mesa por la Protección a la Vida Virtual sobre la situación de riesgo de líderes sociales en el departamento de Chocó, la cual se denominó como “Respuestas Estructurales”.
- Mesa por la Protección a la Vida Virtual en la que se abordó la temática de prevención y protección desde la órbita de las autoridades departamentales, la cual se denominó Mesa por la Protección a la Vida “Gobernadores”.
- Mesa por la Protección a la Vida Virtual sobre la situación de riesgo de los líderes y personas defensoras de derechos humanos del departamento de Cauca.
- Mesa por la Protección a la Vida Virtual sobre la situación de riesgo que a diario viven los personeros municipales de los 1.103 municipios del país.

En el marco de la declaratoria de emergencia, la Procuraduría ha adelantado diferentes iniciativas para proteger la salud de las defensoras y defensores de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, así como, acciones de acompañamiento a los líderes sociales, visibilizando no solo su situación sino además su labor en favor de sus comunidades para obtener los medios materiales de protección ante la emergencia sanitaria. Entre las medidas adoptadas y acciones se destacan:

- La campaña Lidera La Vida emprendió una estrategia de medios en la cuenta oficial de la campaña @lideralavida y sus redes sociales, con la publicación de diferentes piezas comunicativas con mensajes estratégicos para transmitir a la audiencia en general, respaldando la labor del liderazgo social y videos de cada uno de los aliados, como acompañamiento, durante la emergencia sanitaria causada por el COVID-19.
- Se realizaron dos reportajes (en el primer y segundo semestre de 2020) en Noticias Caracol, para visibilizar el trabajo de los líderes sociales ante el peligro por el contagio de COVID-19 y las iniciativas que viene promoviendo la Procuraduría para intentar proteger la salud de este grupo poblacional.
- Realizó un encuentro con líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos de la región del Pacífico Medio y costa nariñense para visibilizar las afectaciones a los derechos humanos de esta población en el marco de la emergencia sanitaria.
- Solicitó al Gobierno Nacional, a través del MinSalud, un plan para garantizar la prestación del servicio de salud para la región Pacífico Medio y costa nariñense, con propuestas claras y reales para proteger los derechos humanos en el tiempo de la emergencia sanitaria.

Desde el eje de intervención judicial, la Procuraduría interviene a través de los Procuradores Judiciales Penales, en los procesos que se adelantan por agresiones a líderes sociales, para llegar a la judicialización de los autores materiales y determinadores de estos crímenes. En ese mismo sentido, realiza el seguimiento a las estrategias posfallo, en garantía del cumplimiento efectivo de las sentencias.

A 31 de marzo de 2021, se han constituido un total de 420 agencias especiales en los procesos penales que se adelantan por crímenes contra los líderes sociales, en su mayoría por el delito de homicidio 88%, y 10% por amenazas contra estas personas de especial protección constitucional. Paralelo a ese trabajo en materia preventiva y de intervención, desde el eje misional disciplinario se gestionó ante USAID un proyecto de cooperación para el fortalecimiento de la función disciplinaria en materia de hechos o conductas por afectaciones a líderes, lideresas sociales y personas que ejercen la defensa de los Derechos Humanos, fortalecimiento que se centró en dos ejes primordiales, a saber:

- El apoyo técnico jurídico a procesos disciplinarios en donde se identifique como víctima a líderes, lideresas y personas defensoras de Derechos Humanos. Se realizó una primera identificación de 29 procesos disciplinarios discriminados así: i) 21 cursan en la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos; ii) uno cuenta con fallo en primera instancia del 24 de noviembre de 2020 y se encuentra en la Sala Disciplinaria de la Procuraduría; iii) 2 cursan en las procuradurías territoriales competentes; iv) 3 fueron archivados; y, v) 2 casos fueron acumulados a otros expedientes por identidad fáctica. Estos casos incluyen conductas disciplinables tales como presuntos homicidios, presuntas lesiones personales; presuntas estigmatizaciones; presuntos excesos en el uso de la fuerza o abusos de autoridad o presuntas omisiones a deberes funcionales de los servidores públicos.
- La elaboración de una guía de buenas prácticas para la investigación disciplinaria en materia de defensores de derechos humanos y personas que ejercen liderazgos sociales. Con esta guía se busca brindar herramientas a los operadores disciplinarios para el abordaje de investigaciones disciplinarias por hechos o conductas que afectan la labor de liderazgo social y la defensa de los derechos humanos. De manera complementaria, se realizó un trabajo de sensibilización sobre la importancia de la labor de los liderazgos sociales y la defensa de los derechos humanos en los territorios en los departamentos de Antioquía, Córdoba, Chocó, Putumayo, Cauca y Nariño.

• Impulso y seguimiento al proceso de Implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras

La Procuraduría continúa realizando un ejercicio de seguimiento a la implementación y territorialización del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. En el marco de este seguimiento, se tiene conocimiento que avanza la territorialización del Programa en el departamento de Putumayo y en la región de Montes de María, y se han generado esfuerzos para iniciar este proceso en los departamentos del Cauca, Chocó y Magdalena.

En el caso de Montes de María, la Mesa de Garantías de la región convocó a la Tercera Asamblea que se desarrolló el 4 de diciembre de 2020. En este espacio presentaron la propuesta de Plan de Acción Territorial, la cual se elaboró mediante la priorización de acciones del Plan de Acción Nacional, estableciendo entidades responsables a nivel territorial. Pese a los compromisos adquiridos por parte de las alcaldías y gobernaciones

en el espacio, a principios de julio de 2021 la Mesa de Garantías realizó un balance en el cual concluyó demoras en la implementación del 90% de las acciones del Plan. Con el fin de impulsar su puesta en marcha en el territorio, se realizó un espacio con las administraciones territoriales, la Mesa de Garantías, el MinInterior, Defensoría del Pueblo, la Procuraduría y OIM, en este se evidenció el desconocimiento del Programa Integral de Garantías por parte de las entidades territoriales, aún cuando se han adelantado espacios de socialización en varias oportunidades.

Por su parte, en el departamento del Putumayo, en febrero del presente año, desde la Procuraduría se realizaron acercamientos al Comité de Impulso para determinar los puntos sobre los cuales se debía adelantar alguna actuación. Al respecto, este Comité manifestó la preocupación por el cambio en la Gobernación y la falta de garantías frente a los compromisos adquiridos en lo concerniente a la implementación de acciones como la ruta de atención y protección, o las dificultades en la interlocución para la puesta en marcha del Plan de Acción Territorial. El 3 de marzo de 2021, se realizó un espacio de trabajo con la nueva administración de la Gobernación del Putumayo, con el propósito de acordar y definir una ruta para dar continuidad a la implementación del Programa, establecer interlocutores con la entidad territorial y revisar la posibilidad de asignar recursos para las acciones dispuestas en el Plan de Acción Territorial y el Plan de Desarrollo Territorial encaminados a la equidad, trabajo, salud, educación y fortalecimiento organizativo de las mujeres.

Por otra parte, MinInterior convocó a mesas de diálogo entre las entidades y los Comités de Impulso para revisar los Planes de Acción Territorial y generar compromisos concretos para su materialización. Desde la Procuraduría se observó que las entidades se limitan a realizar ejercicios de socialización de la oferta existente, sin proponer procesos novedosos que cumplan con el propósito del Programa, además, su implementación depende del presupuesto disponible de las entidades territoriales que, en la mayoría de los casos, ya están comprometidos y no permiten su flexibilización. A juicio de la Procuraduría, es necesario que las entidades evalúen los resultados de las acciones consignadas en el Plan de Acción Nacional, así como la disponibilidad presupuestal de cara a su actualización en 2022.

Frente a los otros ejercicios de territorialización del Programa, MinInterior elaboró una hoja de ruta con el propósito de avanzar en el proceso de alistamiento para la territorialización del Programa en el departamento del Cauca, con base en las observaciones presentadas por el Ministerio Público y la organización Sisma Mujer.

Se realizaron dos espacios virtuales, contando con la participación de 231 lideresas sociales y defensoras de derechos humanos, en los cuales se socializó el contenido y los objetivos del Programa. Asimismo, las mujeres manifestaron la necesidad de adelantar el proceso de manera presencial para garantizar una mejor articulación. Para el caso del Chocó, MinInterior adelantó un mapeo de las lideresas sociales y sus organizaciones con presencia en el departamento, sin embargo, aún no se convoca a un primer espacio hasta contar con lineamientos definidos para la territorialización. En Magdalena, las lideresas y defensoras del departamento conocieron del Programa a través de la Defensoría del Pueblo y del diálogo con las lideresas de Montes de María. En ese sentido han convocado a espacios de diálogo con Ministerio Público y MinInterior para que acompañen el proceso.

La Procuraduría reconoce la importancia de la implementación del Programa a nivel territorial, sin embargo, es urgente contar con lineamientos para su territorialización y continuar con la conformación de los Comités de Impulso. Por otra parte, la emergencia sanitaria del COVID-19 ha sido otro cuello de botella por las dificultades de conectividad de las lideresas sociales.

También, se reconocen los esfuerzos que adelanta el equipo responsable del Programa en MinInterior. No obstante, es evidente que se requiere del fortalecimiento de dicho equipo para garantizar la efectiva materialización del Programa, en coordinación con las entidades territoriales para disminuir la desconfianza institucional por parte de las lideresas y defensoras. Como se señaló en el Segundo Informe, el proceso ha avanzado, principalmente, por el liderazgo de las organizaciones y plataformas de mujeres a nivel nacional y territorial, pese a la estigmatización y a los escenarios de riesgo a los que se enfrentan.

Sobre el funcionamiento de las Mesas de Seguimiento a Casos, a la cual la Mesa de Garantías remite los casos de amenazas, homicidios, desaparición forzada, desplazamiento forzado, extorsión y violencia sexual contra mujeres lideresas y defensoras, se destaca, la articulación con la Fiscalía, para adelantar un ejercicio de seguimiento riguroso al universo de casos que se presentan en esos espacios.

Por último, frente al Protocolo de Análisis de Riesgo para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos de la UNP se resalta su publicación. Sin embargo, no hay claridad con respecto a los avances en su implementación, sobre todo, en la incorporación del enfoque de género al interior de la entidad para garantizar que las acciones que se adelanten respondan a lo establecido en el Protocolo. A su vez, es necesario que la

UNP avance en la elaboración de un protocolo para la atención y sanción de casos de violencia sexual y otras formas de violencias basadas en género por parte de escoltas en contra de las beneficiarias de sus programas de protección.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

Respecto del Pacto Político Nacional:

- La creación e implementación de la ruta para la promoción del Pacto Político Nacional no presenta ningún reporte de avance en el SIPO. No obstante, el Ministerio del Interior informó que la suscripción de los pactos políticos se realizó durante las elecciones atípicas realizadas en el 2020 en cinco municipios: Repelón, Atlántico; Achí, Bolívar; Sutatausa, Cundinamarca; San Zenón, Magdalena y Providencia, Nariño. Sin embargo, no alcanzó para cumplir con la meta establecida en la vigencia 2020.

Respecto del funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

(CNGS) y el cumplimiento de sus funciones:

- Para el periodo de corte del informe, la CNGS sesionó en 3 ocasiones (sesiones plenarias). Asimismo, se llevaron a cabo 21 sesiones técnicas, 5 sesiones territoriales, 20 sesiones temáticas de género y 4 sesiones temáticas – étnicos. Preocupa a la Procuraduría que, desde marzo de 2021, no se convocan sesiones técnicas ni plenarias de esta instancia, pese a que el Decreto Ley 154 de 2017 establece que la CNGS se debe reunir una vez al mes.
- A juicio de la Procuraduría, las funciones de la CNGS son fundamentales de cara a la protección de los derechos de los líderes y lideresas sociales, de los defensores y las defensoras de derechos humanos, de los excombatientes de las FARC-EP y en general de las poblaciones rurales que continúan sufriendo los impactos desproporcionados de los grupos armados ilegales. Las acciones que de allí se deriven son fundamentales

en el compromiso de las entidades del Estado para garantizar acciones de no repetición y dar cumplimiento al Acuerdo de Paz.

- La Procuraduría reconoce la gestión realizada por el Ministerio de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura para la creación de 11 juzgados penales del circuito especializado con carácter permanente durante la vigencia 2020, los cuales tienen competencia para conocer los procesos por casos de homicidio en personas protegidas como defensores de derechos humanos y líderes sociales. Además, para esta vigencia, cuenta con disponibilidad presupuestal para continuar financiando la creación de nuevos cargos permanentes en despachos judiciales. La Procuraduría reconoce la importancia de fortalecer la capacidad de respuesta frente a las necesidades de la administración de justicia para procesar a los responsables de la vulneración y afectación de los derechos de los sujetos de especial protección.

Respecto de la Unidad Especial de Investigación (UEI):

- Sobre los avances relacionados con su gestión, con corte al 31 de marzo de 2021, la entidad había avanzado en el esclarecimiento del 64,51% de los casos de homicidio contra líderes y lideresas, y defensores y defensoras de derechos humanos, de los 417 casos bajo su jurisdicción. Respecto de las afectaciones contra personas en proceso de reincorporación y sus familiares, la entidad reportó avances investigativos en el 53,76%, sobre 193 hechos victimizantes (homicidios, tentativas de homicidio y desapariciones) de un total de 359 casos.
- Frente a los avances en las investigaciones por amenazas en contra de las personas en proceso de reincorporación, a la fecha de corte de este informe, la UEI tenía conocimiento de 297 hechos, de los cuales 255 fueron en contra de hombres y 42 en contra de mujeres; el 52% de los casos ocurrió en zona urbana (155), mientras que el 47,65% se cometió en zona rural (142).
- En cumplimiento de la orden tercera de la Directiva 001 de 2020, a mayo de 2021, la Procuraduría General de la Nación ha constituido 250 agencias especiales en los procesos penales que se adelantan por hechos victimizantes contra las personas en proceso de reincorporación, y son Cauca (49), Antioquia (27) y Nariño (26) los departamentos con mayor número de agencias especiales constituidas.

Respecto del funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP):

- Se destacan las actividades adelantadas para transversalizar el enfoque de género en las instancias del SISEP, particularmente, mediante las subcomisiones temáticas de género de la CNGS y las sesiones del Comité Operativo de Mujer y Género en el marco de las funciones de la Instancia de Alto Nivel.
- Si bien desde la OACP se han adelantado acciones para poner en funcionamiento las instancias y programas que integran el SISEP, preocupa a este órgano de control que luego de cuatro años de expedido el Decreto Ley 895 de 2017, aún se encuentren en la estructuración y/o reglamentación de los programas de protección contemplados en los artículos 12 y 16 del Decreto en mención, así como, del Sistema de planeación, información y monitoreo, el Comité de Seguimiento y Evaluación y el Comité de Impulso a las Investigaciones, lo cual se ha reiterado a través de las recomendaciones elevadas en los informes de seguimiento y en las distintas instancias de seguridad y protección.

Frente a las medidas de seguridad, prevención y protección para exintegrantes de las FARC-EP:

- De acuerdo con el reporte en el SIPO sobre el funcionamiento de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, en el 2020 solo se realizaron 9 de las 25 sesiones programadas, lo que corresponde a un 36% del avance de la meta para esa vigencia, menos que durante la vigencia anterior (40%).
- Se reconocen los esfuerzos para cumplir con el Plan especial de descongestión de órdenes de trabajo de las vigencias 2019 y 2020. No obstante, preocupa que persista el represamiento con las solicitudes de medidas de protección allegadas en la presente anualidad, el déficit de analistas y de agentes escoltas y las limitaciones presupuestales que afronta la entidad para tramitarlas de manera oportuna.
- Delegados del partido Comunes han manifestado su inconformidad frente al Plan Estratégico de Seguridad y Protección consolidado por la Consejería para la Estabilización en cumplimiento del Auto SAR AT-026-2021, pues allí no se recogen las observaciones realizadas a dicho Plan. Sin embargo, desde la Procuraduría se reconoce el proceso de discusión liderado por la Consejería, en el marco de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección para su concertación y posterior aprobación.

- La Consejería para la Estabilización informó que la ruta de evacuación de emergencia “funciona mediante la respuesta interinstitucional articulada por parte de la Fuerza Pública y el Ministerio de Defensa, autoridades territoriales, la UNP y la ARN, entre otras entidades, en función de sus competencias, dada su responsabilidad en esta materia. Se aplica cuando la materialización de la amenaza o riesgo es inminente, con lo cual se busca sustraer a las personas de las zonas de riesgo para su reubicación”. Este procedimiento ha sido desplegado en 26²²⁰ oportunidades.
- Resulta preocupante que, a la fecha de corte de este informe, aún no se habían aprobado los actos administrativos para la reglamentación del Programa de Protección Integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y del Programa de Protección para organizaciones políticas declaradas en oposición, según lo estipulado en los artículos 12 y 16 del Decreto 895 de 2017.
- El Ministerio de Defensa Nacional informó que se encontraba trabajando, con la Consejería para la Estabilización, en un plan de acompañamiento para focalizar los esfuerzos de la seguridad de las personas en proceso de reincorporación, en coordinación con las entidades territoriales en cinco municipios: Algeciras, Huila; Puerto Asís, Putumayo; Tumaco, Nariño; Caldon, Cauca; y Macarena, Meta. La Procuraduría estará atenta a los resultados de este plan piloto.
- Se destaca la expedición de la Directiva Permanente No. Radicado 012008153202/MDN-COGFM-CCOET-DIMES-DICOI del 1 de noviembre de 2020, por parte del Comando General de las Fuerzas Militares, en la cual se imparten lineamientos para fortalecer las medidas de seguridad de la población en proceso de reincorporación.
- Frente a los avances del Sistema Integrado de Seguridad Rural, con corte a abril de 2021, se destacan las actividades desarrolladas por parte de las Unidades Básicas de Carabineros (UBICAR)-UNIPEP, entre los que se destacan: 2.546 procedimientos de prevención; 364 actividades preventivas; 1.568 de patrullaje a pie y 1.821 actividades de control.

Al respecto del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios:

- El Ministerio del Interior ha adelantado 22 procesos de acompañamiento a organizaciones y comunidades para brindarles herramientas que contribuyan a

²²⁰ Frontino, Antioquia (4); Ituango, Antioquia (3); Arauquita, Arauca (2); Fortul, Arauca; Murindó, Antioquia; Valdivia, Antioquia; Urrao, Antioquia; Bogotá; Tibú, Norte de Santander; El Tarra, Norte de Santander; Ataco, Tolima; Tumaco, Nariño; Montecristo, Bolívar; Putumayo; Timbiquí, Cauca; Miranda, Cauca; Guapi, Cauca y Quibdó, Chocó.

prevenir, minimizar y neutralizar los riesgos que impactan en el desarrollo de sus actividades.

- Preocupa que a la fecha no se evidencian avances significativos en la implementación del Programa, que resulta prioritario ante la situación de violencia que se vive en algunos territorios del país.

Al respecto del Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales:

- Al 31 de marzo de 2021, la Defensoría del Pueblo ha emitido 205 Alertas Tempranas y 72 Informes de Seguimiento, remitidos al Ministerio del Interior, en calidad de secretaria técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Del total de las alertas emitidas, 74²²¹ advierten sobre riesgos para población en proceso de reincorporación y 32 refieren a riesgos para la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD). Asimismo, durante 2020 y el primer trimestre del año en curso, se consumaron 367 riesgos advertidos; Antioquia y Chocó fueron los departamentos con mayor número de riesgos materializados.
- El Ministerio del Interior reportó el desarrollo de 311 sesiones para hacer seguimiento y evaluación a las recomendaciones emitidas en las alertas. No obstante, a partir de los informes preventivos elaborados por la Procuraduría, se ha concluido que: i) la CIPRAT no puede continuar siendo un espacio para la rendición de cuentas por parte de las entidades concernidas en las alertas tempranas, ni mucho menos para repetir lo que ya se ha venido haciendo, por el contrario, debe ser un espacio en donde se den respuestas extraordinarias a las situaciones de riesgo, amenaza o vulnerabilidad, y que no dan espera ante dilaciones y trámites institucionales; ii) debe darse una articulación efectiva y una coordinación interinstitucional nación-territorio para que la respuesta ante los escenarios de riesgo advertidos sea integral. Para ello es fundamental una adecuada comunicación y flujo de información entre las diferentes entidades, sin superponer sus funciones y competencias; iii) por último, impulsar un fortalecimiento técnico y presupuestal en los territorios para que las autoridades territoriales puedan cumplir con el rol que les asigna el Decreto 2252 de 2017 como primeros respondientes del Presidente de la República en sus territorios.

²²¹ Posterior al 31 de marzo de 2021, la Defensoría del Pueblo emitió tres alertas tempranas que advertían riesgos contra las personas en proceso de reincorporación.

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, en la vigencia 2020 y lo corrido de 2021 se han desarrollado siete Mesas de Protección por la Vida. Asimismo, la Procuraduría ha adelantado 29 acciones disciplinarias. Estos casos incluyen conductas, también disciplinables, tales como presuntos homicidios, presuntas lesiones personales, presuntas estigmatizaciones, presuntos excesos en el uso de la fuerza o abusos de autoridad, o presuntas omisiones a deberes funcionales de los servidores públicos.
- Se han constituido 420 agencias especiales en los procesos penales que se adelantan por crímenes contra los líderes sociales, en su mayoría por el delito de homicidio (88%), y por amenazas contra estas personas de especial protección constitucional (10%).

Respecto del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras:

- Se tiene conocimiento sobre el avance de la territorialización del Programa en el departamento de Putumayo y en la región de Montes de María, y se han dado esfuerzos para iniciar este proceso en los departamentos del Cauca, Chocó y Magdalena.
- Se reconoce la importancia de la implementación del Programa a nivel territorial, sin embargo, es urgente contar con lineamientos para su territorialización y continuar con la conformación de los Comités de Impulso, así como resolver las dificultades de conectividad de las lideresas sociales.
- No hay claridad frente a los avances en la implementación del Protocolo de Análisis de Riesgo para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos de la UNP, especialmente en la incorporación del enfoque de género al interior de la entidad para garantizar que las acciones iniciadas respondan a lo establecido en el Protocolo.

Recomendaciones

Respecto al Pacto Político Nacional:

- I. Al Ministerio del Interior, definir la ruta para la promoción del Pacto Político Nacional elaborada en los tiempos establecidos en el PMI y en los términos estipulados en el Acuerdo de Paz.
- II. Al Ministerio del Interior, coordinar con el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, de cara a los comicios del próximo año, el desarrollo de acciones conjuntas para la promoción del Pacto Político Nacional.

Respecto del funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) y el cumplimiento de sus funciones:

- III. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en calidad de secretaria técnica, avanzar en las discusiones para la definición y aprobación del reglamento interno de la instancia.
- IV. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en calidad de secretaria técnica, avanzar en el cumplimiento de las funciones de la CNGS, establecidas en el Decreto 154 de 2017.
- V. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en calidad de secretaria técnica, definir una ruta clara para la implementación de los lineamientos y el plan de acción de la política pública y criminal, frente al desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales que establece el artículo 1 del Decreto Ley 154 de 2017.
- VI. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, avanzar en la elaboración del concepto solicitado por el Departamento Nacional de Planeación para la definición de la entidad competente y el cumplimiento de la meta trazadora del PMI, relacionada con la reducción significativa de organizaciones criminales continuadoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo desmanteladas (C.MT.4).
- VII. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, remitir a la Procuraduría un balance frente a la implementación de las cinco líneas de la estrategia territorializada para el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización de las entidades del sector justicia para el desmantelamiento de organizaciones criminales.
- VIII. Al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Consejo Superior de la Judicatura, informar sobre el avance en la creación de cargos permanentes en despachos judiciales que tengan competencia de procesos penales de conductas punibles cometidas contra líderes sociales y defensores de derechos humanos para la vigencia 2021.

Respecto de la Unidad Especial de Investigación:

- IX. A la Unidad Especial de Investigación, avanzar en la priorización territorial, teniendo en cuenta la concentración de la victimización en varias regiones del país, e informar acerca del resultado de la evaluación sobre la apertura de un equipo itinerante en la región del Magdalena Medio.

Respecto del funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP):

X. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, finalizar las discusiones alrededor de la estructuración del Comité de Impulso a las Investigaciones y el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo del SISEP.

Respecto de las medidas de prevención, protección y seguridad para exintegrantes de las FARC-EP:

XI. A la Unidad Nacional de Protección, avanzar en la contratación de los agentes escoltas necesarios para completar la implementación de los esquemas de protección.

XII. A la Unidad Nacional de Protección, remitir un informe sobre el balance del plan de descongestión de las órdenes de trabajo.

XIII. A la Unidad Nacional de Protección, realizar las reevaluaciones de riesgo de los Antiguos Espacios Territoriales para la Capacitación y la Reincorporación para el mantenimiento y/o fortalecimiento de los esquemas de protección colectiva.

XIV. A la Consejería para la Estabilización y Consolidación, remitir el informe sobre el avance en la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, de conformidad con lo establecido en la disposición décima de la Directiva 001 de 2020.

XV. A la Consejería para la Estabilización y Consolidación, informar sobre el balance de la inclusión de las acciones del Plan Estratégico de Seguridad y Protección en los planes institucionales de las entidades concernidas en dicho Plan.

XVI. Al Ministerio de Defensa Nacional, informar sobre los resultados del plan piloto para el acompañamiento de la población dispersa en proceso de reincorporación implementado en los municipios de Algeciras, Huila; Puerto Asís, Putumayo; Tumaco, Nariño; Caldon, Cauca; y Macarena, Meta.

XVII. Al Ministerio de Defensa Nacional, informar sobre los logros alcanzados con la Directiva Permanente No. Radicado 012008153202/MDN-COGFM-CCOET-DIMES-DICOI del 1 de noviembre de 2020 expedida por parte del Comando General de las Fuerzas Militares.

Respecto al Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios:

XVIII. Al Ministerio del Interior, remitir el balance de los planes operativos anuales para la implementación de los componentes del Programa.

XIX. Al Ministerio del Interior, brindar asistencia técnica a las entidades territoriales para la actualización de los Planes Integrales de Prevención.

Respecto del Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales:

XX. Al Ministerio del Interior, informar los resultados de la evaluación realizada para mejorar el funcionamiento de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas para la Reacción Rápida (CIPRAT).

XXI. Al Ministerio del Interior, informar sobre el estado de avance del cumplimiento de las recomendaciones emitidas en las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo reportadas en la plataforma SIGOB-CIPRAT.

Respecto del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras:

XXII. Al Ministerio del Interior, fortalecer el equipo responsable de la implementación del Programa Integral de Garantías, para garantizar su acompañamiento a los procesos de territorialización.

XXIII. Al Ministerio del Interior, emitir y formalizar los lineamientos para la territorialización del Programa Integral de Garantías, como marco de referencia para los procesos de conformación de las Mesas de Garantías y Comités de Impulso, la elaboración y concertación de los Planes de Acción Territorial, y la articulación entre las entidades a nivel nacional y territorial.

XXIV. Al Ministerio del Interior, evaluar los resultados de las acciones consignadas en el Plan de Acción Nacional y analizar la disponibilidad presupuestal de cara a su actualización en 2022.

XXV. A la Fiscalía General de la Nación, a través de la Vicefiscalía, continuar con la participación en las Mesas de Seguimiento a Casos para el fortalecimiento en la investigación de casos de violaciones de derechos humanos de lideresas y defensoras.

XXVI. A la Unidad Nacional de Protección, adelantar acciones para la implementación del Protocolo de Análisis de Nivel de Riesgo de Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos con perspectiva de género para garantizar una atención respetuosa y diferenciada a las líderes y defensoras.

XXVII. A la Unidad Nacional de Protección, avanzar en la elaboración de un Protocolo para la atención y sanción de casos de violencia sexual y otras formas de violencia de género ejercida por parte de los agentes escoltas en contra de las beneficiarias de sus programas de protección.

Punto 4 Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

Descripción

El Acuerdo de Paz plantea la necesidad de encontrar una solución definitiva e integral al problema de las drogas ilícitas, a través de intervenciones públicas con enfoque territorial. Estas intervenciones tienen una gran relevancia, pues los retos continúan vigentes en 2020 y 2021, aunque con mejoras en términos de área sembrada con cultivos de uso ilícito y de consumo de sustancias psicoactivas.

Según el Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020, publicado en julio de 2021, en Colombia se pasó de 154.000 hectáreas sembradas en 2019 a 143.000 hectáreas a 31 de diciembre de 2020. A pesar de ello, los cultivos aumentaron en los departamentos de Chocó, Antioquia, Bolívar y Córdoba, y en áreas de Parques Nacionales Naturales (PNN), especialmente en Catatumbo Barí, y se presentó una concentración de estos en resguardos, tierras de las comunidades negras y zonas de reserva forestal Ley 2 de 1959. La disminución en el área sembrada contrasta con el aumento en la producción potencial de clorhidrato de cocaína (puro) al pasar de 1.058 toneladas métricas (tm) en el 2017 a 1.228 tm en el 2020 (UNODC, 2021).

Por otro lado, según resultados de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019, entre 2013 y 2019 se presentó una disminución en la prevalencia del consumo del último año, al pasar de 3,4% a 2,9%, no obstante, este cambio aplica principalmente para hombres (5,7% el 2013 y 4,5% el 2019), mientras que en las mujeres la prevalencia se mantiene en un 1,3%.

Para abordar estas problemáticas, el punto 4 del Acuerdo de Paz plantea una aproximación integral pero diferenciada al problema de las drogas ilícitas, que considera tres dimensiones:

- Programas Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS): Consiste en la puesta en marcha de estrategias, proyectos y acciones que contribuyan a la sustitución voluntaria y a la definición, con las comunidades, de alternativas sostenibles desde el punto de vista económico y socioambiental, adecuadas para fortalecer las economías familiares. Por lo anterior, el PNIS es un componente central de la Reforma Rural Integral y debe estar articulado con estrategias de seguridad y control territorial que garanticen la eficiencia en la implementación.
- Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública: Se trata de la formulación y fortalecimiento de programas con un enfoque de derechos, de salud pública, con

fundamento en la evidencia, con enfoque diferencial y de género, y en el marco de una política basada en la promoción en salud, prevención, tratamiento, rehabilitación y reducción del daño.

- Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos: Parte de reconocer el carácter transnacional del narcotráfico, como un problema que requiere de la cooperación y la ayuda internacional, del compromiso de las autoridades nacionales y territoriales, del compromiso de los antiguos integrantes de las FARC-EP, y de las personas que hayan tenido relación con conductas asociadas a cualquier eslabón del narcotráfico. Se plantea la necesidad de políticas y programas que desarticulen las organizaciones criminales, incluidas las redes dedicadas al lavado de activos, para avanzar en la lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico y contribuir a la judicialización efectiva.

Frente al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, en el Segundo Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz (PGN, 2020), la Procuraduría reiteró la recomendación de realizar los ajustes necesarios en el PNIS, con un enfoque de implementación territorial y con garantías de seguridad, sin perjuicio del cumplimiento imperativo de los compromisos asumidos con las familias que actualmente hacen parte del Programa y de aquellas incluidas en los acuerdos colectivos suscritos que no se individualizaron. Al respecto, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos declaró que se encuentra implementando el PNIS de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 896 de 2017 y con los contenidos de los acuerdos individuales de sustitución. De igual forma, señaló que se están adelantando los ajustes administrativos y de procedimientos para mejorar el funcionamiento del Programa.

Acerca de las familias sin acuerdos individuales que suscribieron acuerdos colectivos, se recomendó a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) y a la Consejería para la Estabilización definir con claridad las competencias de la nación, de las entidades territoriales y de las comunidades, así como las posibles fuentes de financiamiento y disponibilidad actual de recursos, para la formulación y puesta en marcha de los nuevos modelos de sustitución alternos al PNIS, dentro de los que se encuentran los “Hechos a la medida”²²² que podrían llegar a los territorios a donde el PNIS no llegó, pese a cumplir con los criterios establecidos en el Decreto Ley 896 de 2017. Al respecto, la DSCI informó

²²² Los Modelos hechos a la medida fueron adoptados mediante la Resolución 27 de 6 de mayo de 2020 de la Dirección de Sustitución de cultivos de uso ilícito. Al final de este informe se dedicará una sección al respecto.

que acoge parcialmente la recomendación, dado que los lineamientos técnicos para la implementación de los diferentes tipos de modelos de sustitución, desarrollados a partir del Decreto 1223 de 2020, se encontraban en elaboración, y se formuló un proyecto de inversión para gestionar recursos para su financiación. No obstante, la formulación y ejecución de dichos modelos dependen de la particularidad de cada territorio, de la concurrencia de voluntades y de recursos con actores a nivel territorial, y de la cooperación internacional.

Asimismo, se recomendó al Ministerio de Justicia adelantar los debates requeridos en el marco del Consejo Nacional de Estupeficientes sobre la armonización entre las estrategias de sustitución de cultivos de uso ilícito y las operaciones de erradicación forzada, en concordancia con la secuencia establecida en el Punto 4.1.3.2 del Acuerdo de Paz, y en cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional mediante el Auto 387 de 2019, que será abordada en la respectiva sección del informe. La entidad informó que acoge totalmente la recomendación durante el primer semestre de 2021, al considerar su contenido como uno de los puntos de mayor relevancia a tener en cuenta por parte del Consejo Nacional de Estupeficientes.

En materia de Programas para la Prevención y Atención del Consumo, la Procuraduría recomendó al Ministerio de Justicia y del Derecho, y al Ministerio de Salud y Protección Social, realizar la difusión a nivel nacional y territorial de los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo, así como la elaboración del Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas establecidas en el Acuerdo de Paz. Esta recomendación fue acogida por el sector a marzo de 2021, pues ya se contaba con el mencionado estudio y con un plan de trabajo para su difusión.

También se recomendó al Ministerio de Salud y Protección Social brindar apoyo a las administraciones locales, tanto en la formulación como en la ejecución de los Planes Territoriales de Salud, sobre lo cual la entidad reportó importantes avances durante 2020. Asimismo, se reiteró la importancia de diseñar y poner en marcha un sistema de seguimiento y evaluación a la política, que cuente con instancias participativas de monitoreo a nivel municipal y departamental; por ejemplo, organizaciones sociales, consumidores y padres de familia. A marzo de 2021, aunque se reportó un avance en los pilotos del sistema, este aún no se encontraba en funcionamiento.

Ahora bien, el monto de recursos requeridos para cumplir con los compromisos del Punto 4 del Acuerdo de Paz, representa el 6,4% del costo total de implementación estimado

en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 y el 0,1% previsto en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para la Paz. El valor proyectado anualmente en el primer caso se ubica aproximadamente en \$553.000 millones (a precios constantes del año 2016), mientras en el segundo estaría por el orden de \$10.700 millones de pesos (a precios constantes del año 2018).

De acuerdo con la información analizada del Presupuesto General de la Nación, entre los años 2020 y 2021 se observa una disminución del 94% en el presupuesto asignado en este punto, el cual pasó de \$231.4000 millones a \$14.100 millones. El pilar que explica en gran parte este impacto negativo durante los dos años es el Pilar 4.1. (PNIS), que pasó de una asignación de \$230.400 millones a \$9,18 mil millones (-96%). Sin embargo, esta variación negativa podría compensarse durante el transcurso de la vigencia 2021, donde MinHacienda tenía previsto distribuir, de manera indicativa, cerca de \$1,14 billones de la “Bolsa Paz” para este punto. En contraste, el pilar 4.3. (Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos) gasta mayores esfuerzos presupuestales en las focalizaciones del Fondo para la lucha contra las drogas y el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco), de MinJusticia. Frente a la ejecución 2020, hubo un avance de 99% en los compromisos del Punto 4 y del 3% en las obligaciones, donde el pilar 4.1. PNIS presentó una obligación de tan solo el 3% frente a los \$230.400 millones apropiados al final de la vigencia.

A continuación, se muestra un balance del cumplimiento de los indicadores del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz para el Punto 4, con corte a marzo 2021. Posteriormente, se presentan los principales resultados del seguimiento realizado por este ente de control entre 2020 y marzo de 2021, a cada componente de dicho punto, realiza un balance de las recomendaciones emitidas en la vigencia anterior, y se desarrollan nuevas conclusiones y recomendaciones.

Indicadores PMI

El Punto 4 tiene 74 indicadores en el PMI, de los cuales 58 son objeto de seguimiento del presente informe. Los indicadores del enfoque transversal étnico (16) no son objeto de análisis del presente capítulo, pues se abordarán en el Capítulo Étnico de este informe, destinado para ese fin.

A partir de la información reportada en el SIIPO sobre estos 58 indicadores, se destaca lo siguiente:

- 50 indicadores (86.2%) cuentan con ficha técnica y metas aprobadas para el reporte en el SIIPO, de los cuales 13 corresponden a indicadores de género.
- 12 indicadores (20.7%) no cuentan con reporte en el SIIPO entre 2017 y marzo de 2021.
- 19 indicadores (32.8%) cuentan con un indicador asociado en el PND, de acuerdo con la información remitida por el DNP.

Además de los análisis de los indicadores presentados en este capítulo, el Anexo 1 hace una valoración del estado de avance de cada indicador del punto y presenta los avances reportados en el SIIPO por las entidades responsables.

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

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) establecido en el Acuerdo de Paz tiene por objetivo ofrecer oportunidades de desarrollo social y económico para las comunidades que se han visto afectadas por las dinámicas de los cultivos ilícitos, a través de la erradicación manual voluntaria, la ejecución de un plan de atención inmediata, el desarrollo de proyectos productivos sostenibles, el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado con garantías de seguridad, y la provisión de bienes y servicios públicos a través de un proceso participativo con las comunidades.

El PNIS fue reglamentado a través del Decreto Ley 896 de 2017. Además, cuenta con el Decreto 362 de 2018, que regula sus instancias de participación, y con el Decreto 1223 de 2020, que crea la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) al interior de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), con autonomía administrativa y financiera. Para su seguimiento se cuenta con 47 indicadores en el Plan Marco de Implementación (PMI). Con corte a marzo 31 de 2021, el PNIS tenía 99.097 beneficiarios ubicados en 14 departamentos y en 56 municipios. Del total de familias, 35.383 (35%) tienen titulares mujeres y 61.728 (62%) son hombres. Además, del total de familias beneficiarias, el 67.251 (68%) se inscribieron como cultivadoras, 14.989 como no cultivadoras (15%), y 16.857 (17%) como recolectoras o gestoras comunitarias. La relevancia de este dato recae en que los dos primeros grupos tienen una ruta de sustitución diferente a la de población anteriormente recolectora o gestora comunitaria.

La siguiente sección presenta los avances y dificultades del PNIS durante el periodo 2020-2021, a partir de diez ejes de análisis²²³: i) institucionalidad; ii) articulación entre estrategias de sustitución y erradicación; iii) estado de vinculación de los beneficiarios; iv) Plan de Atención Inmediata (PAI) para familias; v) estrategias para áreas de especial importancia ambiental; vi) Programas Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA); vii) plan de atención comunitario; viii) nuevos modelos de sustitución; ix) formalización de la propiedad; x) condiciones de seguridad para las comunidades y territorios donde se está implementando el PNIS; y xi) transversalización del enfoque de género.

Avances y Dificultades Institucionalidad

En el Primer y Segundo Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría identificó fallas en la planeación, focalización y presupuesto del PNIS, que han generado importantes vacíos y retrasos en su ejecución. Por ello, se recomendó realizar los ajustes necesarios para asegurar su implementación en los términos establecidos en el Acuerdo de Paz.

Las fallas de planeación y de presupuesto han sido reconocidas por la DSCI en sus informes titulados “Avanza la sustitución con legalidad”, disponibles en el sitio web de la Consejería para la Estabilización²²⁴. Entre enero de 2020 y marzo de 2021, por tanto, ha realizado avances en la organización y el fortalecimiento de los procedimientos del Programa. Se expidieron al menos siete circulares y diez resoluciones para la adopción de procedimientos, lineamientos y modelos de sustitución.

²²³ Este capítulo muestra los avances y dificultades que hasta el momento se han presentado en la implementación del PNIS, con información reportada por entidades como la DSCI, la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, MinJusticia, MinSalud, MinAmbiente, la Agencia Nacional de Tierras, el ICBF y MinTrabajo. De igual forma, cuenta con información de reportes de UNODC, y otros actores que realizan seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, además del seguimiento que realiza la Procuraduría, en función de sus facultades legales y constitucionales.

²²⁴ Disponible en: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/boletines_avanza_la_sustitucion. Recuperado el: 26/05/2021.

Tabla 41. Resoluciones y circulares expedidas por la DSCI, enero de 2020 a marzo de 2021

Tipo de documento	Fecha	Nombre	Entidades mencionadas
Resolución	04/02/2020	Resolución 03: Por la cual se adopta el Instructivo de procedimientos de notificaciones administrativas en la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la ART.	DSCI
	07/02/2020	Resolución 04: Por la cual se adoptan las Directrices en Seguridad para el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.	MinDefensa, MinInterior, UNP, Fiscalía, alcaldías y gobernaciones.
	02/02/2020	Resolución 09: Por la cual se crea el Comité de Dirección y Seguimiento para la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio.	DSCI
	07/05/2020	Resolución 24: Por la cual se imparten lineamientos para la persuasión a la sustitución voluntaria de cultivos en el marco de la implementación del PNIS.	DSCI
	05/06/2020	Resolución 28: Por medio de la cual se adopta el Protocolo de Asistencia Técnica Integral y se dictan otras disposiciones.	DSCI
	6/05/20	Resolución 27: Por medio de la cual se adopta el modelo alternativo de sustitución voluntaria "Hecho a la Medida".	DSCI, departamentos, municipios, sector privado, cooperación
	6/05/20	Resolución 29: Por medio de la cual se adopta el modelo alternativo de sustitución voluntaria "Formalizar para Sustituir".	DSCI ANT
	6/05/20	Resolución 30: Por medio de la cual se adopta el modelo alternativo de sustitución voluntaria "Territorios para la Conservación en Áreas Ambientales Estratégicas".	DSCI, MinAmbiente, Parques Nacionales Naturales
	26/10/20	Resolución 56: Por medio de la cual se adopta un documento técnico de soporte para el "desarrollo de los componentes de procesos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo de hogares beneficiarios que estén ubicados en áreas ambientalmente estratégicas o de importancia ecológica".	DSCI, MinAmbiente, PNN
01/04/2021	Resolución 09: Por medio de la cual la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito adopta el Protocolo de Género del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos y se dictan otras disposiciones.	DSCI, Consejería para la Estabilización y Consolidación, CPEM.	
Circular	17/01/20	Circular 02: Lineamientos para la entrega de Asistencia Alimentaria Inmediata a Familias Cultivadoras y No Cultivadoras.	DSCI, operadores del Fondo Colombia en Paz
	11/02/20	Circular 03: Plan de intervención inmediata para dar respuesta a las novedades en el territorio.	DSCI
	13/02/20	Circular 04: Modificación circular No.2 del 6 de diciembre de 2019, por medio de la cual se establecen los roles y responsabilidades de los equipos regionales en materia contractual respecto de los memorandos de acuerdos expedidos por UNODC.	DSCI
	3/06/20	Circular 06: Contrapartida en perfiles de Alianza a presentar en la Convocatoria de Proyectos de Apoyo a Alianzas Productivas.	DSCI
	16/07/20	Circular 07: Tratamiento jurídico de las inasistencias a las actividades de ATI.	DSCI
	17/07/20	Circular 08. Lineamientos generales que se deben tener en cuenta en la atención a las familias, o implementación de actividades relacionadas con el Programa de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en territorios colectivos o pretendidos por los pueblos étnicos.	DSCI, MinInterior
	30/07/20	Circular 09. Adopción del Protocolo para la entrega y recibo de bienes y materiales dentro del Programa.	DSCI, operadores, Fondo Colombia en Paz

Fuente: DSCI, 2021. Elaboración propia.

Aunque estas circulares y resoluciones representan hitos importantes para la organización del Programa, y en especial para definir lineamientos concretos sobre su ejecución, aún existe el reto de materializar sus contenidos en términos de articulación interinstitucional, cobertura de los temas de mayor necesidad, y seguimiento a los operadores contratados para la implementación del PNIS.

A juicio de la Procuraduría, para que el PNIS, como componente de la Reforma Rural Integral (RRI), aporte al mejoramiento de las condiciones de vida de los y las beneficiarias, debe ser un programa interinstitucional, liderado por la DSCI, y con un fuerte respaldo de la ANT, MinAmbiente, PNN, MinTrabajo, MinSalud, MinEducación, el ICBF, entre otros. De igual forma, es de la mayor relevancia la coordinación con las entidades con competencias afines como MinAgricultura y la ADR, que lideran importantes Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral, y con aquellas con competencias en seguridad para los territorios y comunidades beneficiarias, como la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, MinDefensa, MinJusticia, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la UNP.

Con respecto a la adopción de actos administrativos para los temas con mayores necesidades de reglamentación, la Procuraduría identificó un avance importante con la adopción de la Resolución 009 de abril de 2021, por medio de la cual la DSCI adopta el Protocolo de Género del PNIS y se dictan otras disposiciones. Este protocolo permite el cumplimiento del indicador D.G.1 del PMI, y cumple con las recomendaciones emitidas por este ente de control y por la Instancia Especial de Mujeres, al respecto. También reconoce la aprobación del Plan de articulación de acciones de seguridad para la población objeto del PNIS, aprobado en 2020.

No obstante, identifica un vacío relevante en la reglamentación del procedimiento para definir la permanencia de los beneficiarios en el programa, es decir, la adopción, mediante resolución, circular o decreto de un protocolo mediante el cual se establezcan las causales de suspensión y retiro de beneficiarios y los procedimientos para su resolución. Sobre este tema se desarrollará una sección.

En materia de gestión y acceso a la información, la disponibilidad de los informes trimestrales y semestrales de la DSCI, en la página web de la ART, ha contribuido a la socialización de los avances del Programa a nivel departamental y municipal. No obstante, continúa vigente la recomendación de contar con acceso a los microdatos del

Programa que faciliten la veeduría ciudadana y la elaboración de estudios que permitan generar recomendaciones para la política.

En materia de participación, el PNIS cuenta con el Decreto 362 de 2018, mediante el cual se crean y se establecen sus instancias nacionales y territoriales. En materia de instancias regionales, entre enero de 2020 y abril de 2021 se realizaron 157 sesiones de estos espacios (Tabla 42). En 2020, el 46% de los comités y consejos se realizaron en los departamentos de Caquetá, Meta y Antioquia. No obstante, en los departamentos de Putumayo y Nariño, que concentran respectivamente el 20% y el 16% de beneficiarios del PNIS a nivel nacional, solo se registraron 11 y 5 sesiones, respectivamente. Además, continúa siendo una preocupación el reducido número de sesiones en el Catatumbo (2), lo que se suma a los notables retrasos en la ejecución y a la alta densidad de cultivos de coca en la región.

La Procuraduría identificó que, si bien se hizo un esfuerzo importante por reactivar las instancias en el marco de la pandemia del COVID-19, sigue vigente la recomendación de mantenerlas en operación permanente, y de desarrollar metodologías que permitan la participación efectiva e incidente de beneficiarios y beneficiarias para gestionar trámites y quejas, además de proponer, retroalimentar y ajustar las actividades y productos de los operadores; apalancar los planes de acción para la ejecución de las iniciativas PISDA; impulsar las acciones de adjudicación y formalización de tierras; y hacer seguimiento a los compromisos establecidos. Para esto, instancias como los Consejos Asesores Territoriales (CAT) deben contar con la presencia activa de alcaldías y gobernaciones, la ANT, la ADR y las coordinaciones de la ART de las subregiones PDET. De igual forma, es relevante realizar varias acciones afirmativas que permitan la participación efectiva de las mujeres, como se establece en el Protocolo 09 de 2021, como su realización en horarios más convenientes y espacios de cuidado comunitario, establecido en el PAI comunitario.

En el caso de Tumaco, por ejemplo, se identifica la necesidad de mantener las instancias en operación constante y con gestiones diferenciadas, teniendo en cuenta que sus beneficiarios se encuentran en distintas etapas del PNIS. A diciembre 31 de 2020, se identificaron beneficiarios que se retiraron del Programa por cuenta propia, o sin ningún pago de asistencia alimentaria, y otros que han recibido entregas de hasta 24 de los 36 millones establecidos en la ruta. En Putumayo, por otro lado, se han conocido quejas y denuncias de amenazas contra los líderes del PNIS y de las demás instancias del Acuerdo de Paz, especialmente en los municipios de Puerto Asís y San Miguel, lo

cual ha dificultado la participación oportuna y segura de las familias en los espacios mencionados. En estas regiones, se requiere de una gestión articulada de la DSCI con MinInterior, entidades territoriales y MinDefensa, para generar condiciones de seguridad que favorezcan la implementación del Acuerdo de Paz y la prestación eficiente de los componentes del Programa, con posibilidades de participación.

Tabla 42. Sesiones de las instancias de participación del PNIS realizadas, 2020-marzo 2021

Departamento	CAT	CMES	CMPP	CMPP y CMES	Total
CAQUETÁ	1	8	18		27
META	1	10	10	1	22
ANTIOQUIA	2	4	16		22
VALLE DEL CAUCA	1	6	14		21
GUAVIARE	3		3	7	13
CAUCA	1	1	6	4	12
PUTUMAYO	2		9		11
CÓRDOBA	1	4	4		9
BOLIVAR	1		6		7
NARIÑO	1	1	3		5
VICHADA	1		3		4
ARAUCA	1		1		2
NORTE DE SANTANDER	1		1		2
Total	17	31	90	12	157

Fuente: DSCI (2021). Elaboración propia.

El Decreto 362 de 2018 también establece la creación de dos instancias nacionales de participación. La Junta de Direccionamiento Estratégico (JDE) sesionó por primera vez el 27 de julio de 2020, con la participación de la Consejería para la Estabilización, la ART, la DSCI, la ADR, y con cuatro representantes del CNR. Aunque no se presentan compromisos o resultados concretos para cumplir con las funciones establecidas en el artículo 2.2.5.1.2 de la norma mencionada, en el acta se anuncia la moción de los representantes del CNR sobre el orden del día, la metodología de la sesión, y se propone la conformación de equipos técnicos para la elaboración de las actas. De igual forma, los representantes del CNR se comprometieron a contactar a los representantes de las organizaciones sociales, para remitir a la DSCI la designación de sus delegados. A la fecha de corte de este informe, la DSCI no contaba con nueva fecha para la sesión de la JDE prevista, e informó no haber recibido ninguna comunicación al respecto por parte de los representantes del CNR.

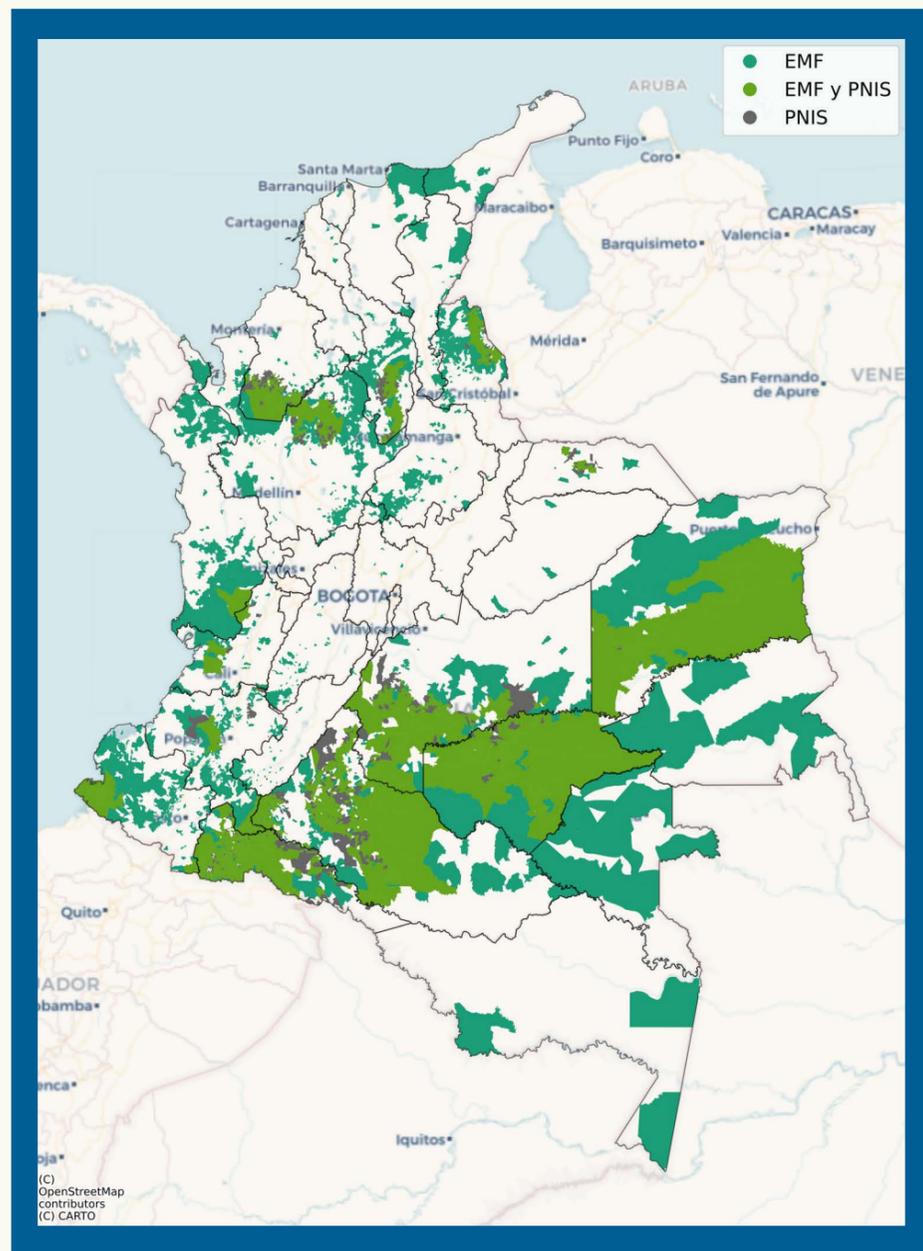
En 2020 también se realizaron gestiones para el desarrollo del Consejo Permanente de Dirección (CPD) del PNIS, establecido en el artículo 2.2.5.1.4 del mismo decreto. A juicio de la Procuraduría, esta instancia tiene una enorme relevancia, dado su carácter interinstitucional, pues en ella tienen asiento tres representantes del Gobierno Nacional, tres del CNR y varios más provenientes de las organizaciones sociales de los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, que debían ser elegidos por la JDE. La primera sesión se citó para el 27 de agosto de 2020, pero no logró finalizar por falta del quórum de organizaciones sociales requerido. Por solicitud de las organizaciones, el 30 de septiembre de 2020 se citó una mesa preparatoria para una nueva sesión del CPD, en donde se acordó la agenda y los temas a tratar en el siguiente Consejo. En este participaron la Dirección de Sustitución, la CNR y cinco de las diez organizaciones sociales convocadas. El 5 de noviembre de 2020 se convocó de nuevo a sesión del Consejo Permanente de Dirección. Según acta de la DSCI, a la sesión no asistieron delegados del CNR ni de las organizaciones sociales con representantes en el Consejo, por lo cual no se obtuvieron resultados concretos de este espacio.

Articulación entre las estrategias de sustitución voluntaria de cultivos y las de erradicación forzada

Las fallas de focalización del PNIS, mencionadas en los dos Informes al Congreso presentados anteriormente por la Procuraduría, aún evidencian líneas grises que dificultan la armonización entre las estrategias de sustitución de cultivos y las de erradicación forzada.

Dado que el PNIS no tuvo un cubrimiento veredal sino familiar, en las veredas con alta densidad de coca pueden coincidir familias beneficiarias del PNIS que han cumplido con sus compromisos de erradicación y no resiembra, y áreas con cultivos de coca que no hacen parte del PNIS. Por esto, el reto crece. Entre 2016 y octubre 2020, según la DSCI y MinDefensa, el 73% (1.790) de las veredas con lotes del PNIS georreferenciados con presencia de familias cultivadoras activas que cuentan con acuerdos de erradicación cumplidos (2.440 veredas), también registraron lotes con cultivos de coca, objeto de operaciones de erradicación forzada. Esto no significa una superposición de las estrategias a nivel de coordenadas, pero sí una estrecha cercanía en la implementación a nivel territorial (Mapa 2). Además, entre 2016 y 2020, se registró un aumento del número de hectáreas de coca en donde se adelantó erradicación manual forzada; se pasó de 17.642 hectáreas a nivel nacional en 2016 a 130.147 en 2020.

Mapa 2. Veredas con presencia de lotes con erradicación manual forzada y lotes con beneficiarios activos del PNIS (2016-2020)



Fuente: DSCI, noviembre 2020; MinDefensa, con corte a octubre 2020. Elaboración propia, con apoyo de consultoría financiada por la cooperación internacional²²⁵.

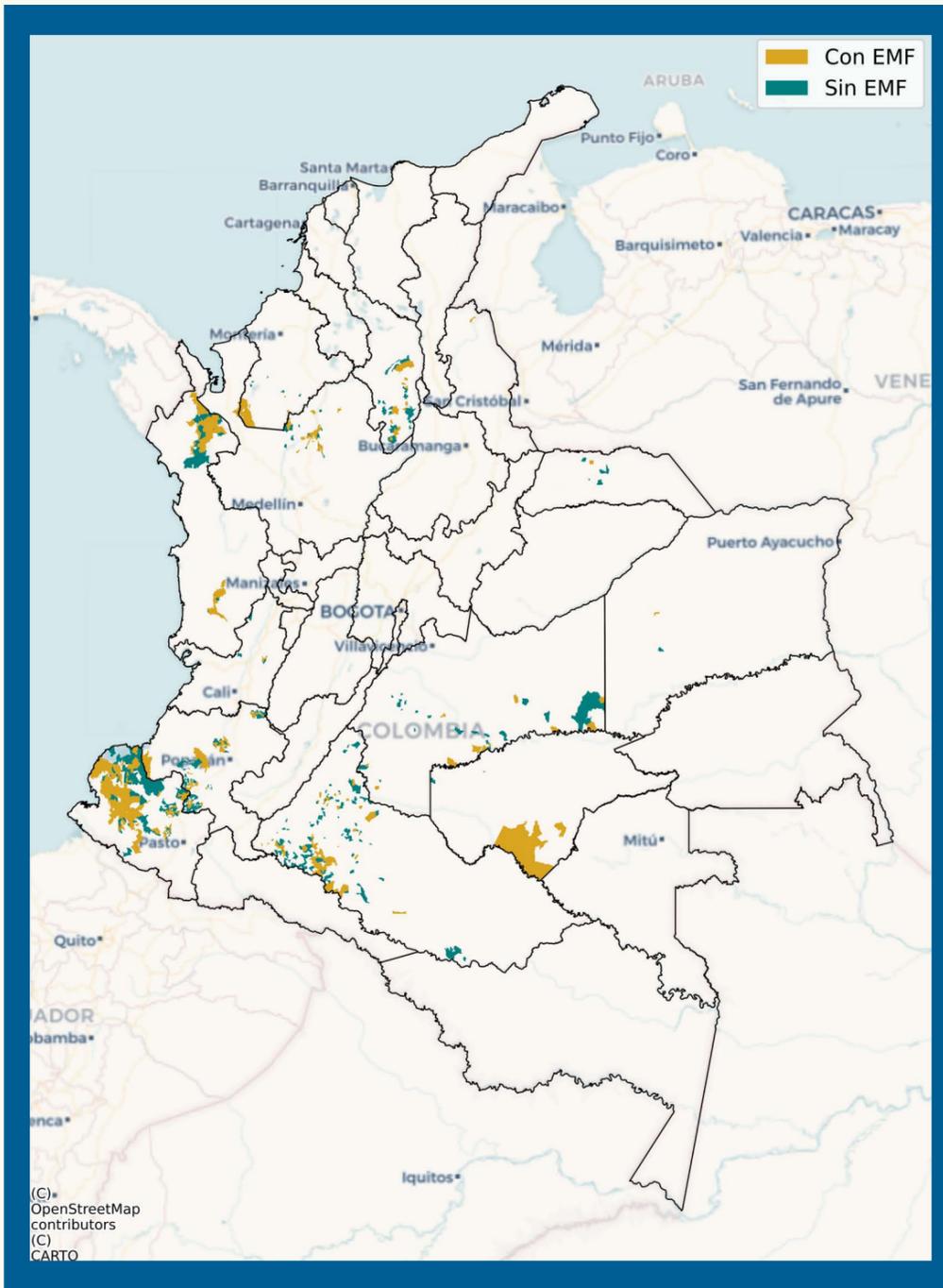
Para analizar la articulación entre las dos estrategias en el marco del Acuerdo de Paz, la Procuraduría parte de los contenidos del subpunto 4.1.3.2, que ha sido reconocido por la Corte Constitucional, a través del Auto 387 de 2019.

A juicio de la Procuraduría, los acuerdos colectivos de sustitución pactados con las comunidades durante las jornadas realizadas entre 2017 y 2018, en donde se reconoció aproximadamente a 188.000 familias, representan una manifestación explícita de su voluntad de avanzar en el proceso de erradicación voluntaria. No obstante, el Gobierno Nacional ha informado en múltiples ocasiones que estos acuerdos hacían parte del proceso de socialización del PNIS y que, por ende, dichas familias no hacen parte del Programa.

Con base en información de la DSCI y MinDefensa, con corte a octubre 2020, la Procuraduría identificó 953 veredas en las que se suscribieron acuerdos voluntarios de sustitución, y que no fueron incluidas dentro de la focalización del PNIS; de estas, 396 han registrado operaciones de erradicación forzada entre 2016 y 2019 (Mapa 3). Los departamentos en los que más hubo veredas con acuerdos colectivos sin individualizar y que registraron erradicaciones forzadas fueron Nariño, con 138 veredas en los municipios de Olaya Herrera, Barbacoas, Roberto Payán y Policarpa; seguido por el Cauca, con 83 veredas en Corinto, Balboa y Cajibío; luego por Caquetá, con 60 veredas en Milán y Puerto Rico; y Antioquia, con 42, principalmente en Valdivia. El caso de Olaya Herrera es especialmente preocupante, pues los cultivos de coca allí están en aumento (de 1.696 hectáreas en 2016 a 2.075 hectáreas en 2019). Igualmente preocupante es la situación de Roberto Payán que, con 15 veredas con acuerdos colectivos sin individualizar, registró 2.615 hectáreas de coca en 2019 y 2.423 hectáreas erradicadas forzosamente.

²²⁵ Gracias a la cooperación internacional, entre septiembre de 2020 y junio de 2021, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento a la verificación del Acuerdo de Paz contó con el apoyo de los consultores Daniel Wiesner y Javier Guerra, para realizar el análisis georreferenciado del nivel veredal sobre los avances del PNIS y su interacción con estrategias de erradicación de cultivos de uso ilícito.

Mapa 3. Veredas con acuerdos colectivos sin individualizar con presencia de erradicación manual forzada (2016-2020)



Fuente: DSCI, noviembre 2020; MinDefensa, con corte a octubre 2020. Elaboración propia con apoyo de consultoría financiada por la cooperación internacional.

Sobre la situación de Nariño cabe mencionar que, el 10 de mayo de 2021, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, profirió un fallo de tutela con radicado Grupo 16 No. 2020-00302-01, en el cual ordenó la suspensión inmediata de las actividades de erradicación forzada en los territorios colectivos y ancestralmente ocupados del pacífico nariñense como los municipios de San Andrés de Tumaco, Mosquera, Magüí Payán, Santa Bárbara, Roberto Payán, La Tola, El Charco, Francisco Pizarro, Olaya Herrera y Barbacoas, hasta tanto se cumpla con las diligencias pertinentes para adelantar un proceso de consulta con las comunidades accionantes.

Ahora bien, con respecto a la coordinación interinstitucional para la ejecución de las estrategias de sustitución y erradicación, MinJusticia, la DSCI y MinDefensa indicaron que los lineamientos relacionados se encuentran en el Pilar 2 de la Política Ruta Futuro: Política Integral para enfrentar el problema de las drogas ilícitas, y en la Directiva 013 de 2020 de MinDefensa, a través de la cual se dictan las Directrices para la coordinación, articulación y seguimiento de las actividades de erradicación de cultivos ilícitos e interdicción adelantadas por la Fuerza Pública.

Según información remitida por MinJusticia, las entidades con acciones en el Pilar 2 de la Política Ruta Futuro, se coordinan a través de las siguientes instancias: i) Mesa Técnica Intersectorial de Zonas de Manejo Especial²²⁶; ii) Mesa Técnica Intersectorial de Erradicación de Cultivos Ilícitos²²⁷; iii) Mesa Técnica Intersectorial de Vulnerabilidades Territoriales²²⁸; iv) Mesa Técnica Intersectorial de Sustancias Químicas y Nuevas Sustancias Psicoactivas²²⁹.

La Procuraduría reconoce el funcionamiento de dichos espacios técnicos interinstitucionales como un gran paso para la articulación. No obstante, llama la atención que, a pesar de los múltiples actores interinstitucionales, el Pilar 2 de la Política Ruta Futuro no cuenta aún con indicadores de resultados que permitan identificar si la prestación de bienes y servicios en territorios con alta densidad de coca, tienen o no correlación con la sostenibilidad de la sustitución y con la siembra de cultivos de coca, y en qué medida. En este sentido, se recomienda a MinJusticia desarrollar investigaciones que permitan analizar, con base en la evidencia, el costo-beneficio de las diferentes

²²⁶ Compuesta por: ANT, ART (DSCI), Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, MinAmbiente, MinDefensa, MinInterior, PNN, Policía Nacional y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.

²²⁷ Compuesta por: MinJusticia, MinDefensa, Consejería para la Seguridad Nacional, Policía Nacional de Colombia – Dirección Antinarcoóticos, Comando General de las Fuerzas Militares, Ejército Nacional, MinInterior, MinAmbiente, IGAC, ANT, ART (DSCI), ODC y PNN.

²²⁸ Compuesta por ANT, ART (DSCI), Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional.

²²⁹ Compuesta por MinDefensa, la Fiscalía General de la Nación, MinTransporte, DIAN, MinCIT y la Superintendencia de Industria y Comercio.

medidas. Para ello, es fundamental incluir en las mediciones los criterios de mejoramiento de calidad de vida, seguridad de las comunidades y sostenibilidad de la sustitución.

De igual forma, no existe una mesa de articulación nación-territorio que permita un diálogo entre todas las entidades del orden nacional y las gobernaciones y municipios en donde se adelantan erradicaciones forzadas, se implementa el PNIS, y se discuten alternativas de sustitución. Actualmente, los Consejos Seccionales de Estupefacientes y los Comités Departamentales de Drogas son las instituciones encargadas, pese a lo cual la DSCI no necesariamente tiene asiento allí²³⁰. Por otro lado, en los Consejos Asesores Territoriales (CAT) del PNIS, creados por el Decreto 362 de 2018, solo se discuten asuntos relacionados con el PNIS y no su articulación con otras estrategias para la reducción de los cultivos, aunque sí participan las entidades territoriales.

Ante este vacío, algunas entidades han adoptado sus propias medidas. La Gobernación de Nariño, por ejemplo, aprobó el Decreto 557 de 6 de noviembre de 2020, mediante el cual se crea y se reglamenta el Comité Departamental para la sustitución concertada de cultivos de uso ilícito, con la participación de actores competentes a nivel nacional y territorial.²³² Al respecto, la Gobernación de Nariño informó, en julio de 2021, contar con un plan de acción para su activación en agosto de este año, cuyo primer paso consistiría en ratificar a sus entidades miembro, dentro de las cuales se encuentra la Procuraduría General de la Nación.

Por otra parte, la Directiva 013 de 2020 adopta los Puestos de Mando Técnicos contra el narcotráfico, en los cuales tiene asiento el sector Defensa, y son invitados permanentes MinInterior, MinAmbiente y la DSCI. Estos espacios, que vienen funcionando desde 2019 y 2020, pueden jugar un rol importante a nivel territorial como mecanismo de alerta temprana de conflictividades y gestión de alternativas. No obstante, la Directiva no evidencia el rol que tendrán las entidades territoriales en su funcionamiento, ni si en ella se discutirá sobre alternativas de sustitución, diferentes al PNIS, que puedan estar gestionándose a la fecha.

Este panorama demuestra la urgencia de adelantar los debates requeridos en el marco del Consejo Nacional de Estupefacientes, y promoverlos en las instancias territoriales competentes, sobre la importancia cumplir con la secuencia establecida en el Acuerdo de Paz y lograr la articulación nacional y territorial entre las estrategias de sustitución

²³⁰ Esta Procuraduría consultó con las gobernaciones de Antioquia, Norte de Santander y Bolívar si se había contado con esta entidad en las sesiones de las instancias, y en los tres casos se respondió que no habían sido invitados

²³¹ Decreto disponible en: <http://intranet.nariño.gov.co/index.php/sample-layouts/383-decreto-557-del-6-de-noviembre-de-2020>

voluntaria de cultivos de uso ilícito. Esto se hace especialmente necesario ad portas de formular nuevos modelos de sustitución y de firmar los acuerdos de sustitución. A 3 de mayo de 2021, MinJusticia informó a este ente de control que no había abordado el tema en las sesiones del Consejo Nacional de Estupefacientes, pese a manifestar su voluntad de acoger la recomendación de la Procuraduría al respecto.

Verificación

Dentro de la ruta de implementación del PNIS, el Gobierno Nacional y la Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) se comprometieron a realizar cuatro visitas de verificación del levantamiento total de los cultivos de coca, la no resiembra y la no participación en actividades relacionadas con el narcotráfico por parte de los beneficiarios del PNIS. A la fecha de elaboración de este informe, se habían desarrollado dos misiones: la primera, para el levantamiento de la línea de base sobre las hectáreas a erradicar; y la segunda, para rectificar la erradicación efectiva de las hectáreas reportadas. A marzo 31 de 2021, la DSCI aún no había programado la tercera visita, cuyo objetivo, según información remitida por la DSCI, es monitorear el cumplimiento de los compromisos suscritos en los acuerdos individuales y evidenciar los avances en el PAI familiar, PAI Comunitario y el PISDA, a través de encuestas.

El PND 2018-2020 cuenta con un indicador asociado a la verificación, denominado “Áreas de cultivos ilícitos erradicadas en el marco de los acuerdos de sustitución”, cuya meta es de 50.000 hectáreas para el cuatrienio. Según la plataforma Sinergia del DNP, con corte a abril de 2021, se reportaron 44.185 hectáreas de cultivos ilícitos erradicadas de forma voluntaria y asistida, en el marco del PNIS (38.811 fueron erradicadas voluntariamente y verificadas, y 5.374 fueron por erradicación asistida por Fuerza Pública). Cabe recordar que, a marzo de 2020, se reportaron 41.513 hectáreas de cultivo, de las cuales 36.139 fueron erradicadas por los beneficiarios de forma voluntaria y 5.374 de forma asistida. El aumento estuvo relacionado con las acciones de verificación realizadas por el equipo de la DSCI en el marco del Plan de Choque para dar solución a las suspensiones causadas por falta de visitas del ente verificador, realizado en el primer semestre de 2020, y el respectivo levantamiento por parte de los beneficiarios.

Estado de vinculación de los beneficiarios del PNIS

Las decisiones administrativas sobre la definición jurídica de las familias vinculadas al PNIS en relación con su permanencia, suspensión o cesación definitiva de los beneficios del Programa, se define a partir de los lineamientos de los que dispone la DSCI y de

los formularios de vinculación individual de los beneficiarios. Estos elementos guardan relación con lo dispuesto en el subpunto 4.1 del Acuerdo de Paz y en el Decreto Ley 896 de 2017.

Frente a los requisitos, el artículo 6º del Decreto Ley 896 de 2017 define a los beneficiarios del PNIS como “(...) las familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito”. Dentro del formulario de vinculación individual, se establecen cinco requisitos que deberán cumplir las familias beneficiarias: i) ser mayor de edad con cédula de ciudadanía original y vigente, ii) ser reconocido por las asambleas comunitarias como cultivador de plantaciones de uso ilícito, iii) tener un predio rural para la implementación de la actividad productiva lícita, iv) no ser pensionado, desempeñar cargos de elección popular ni ser empleado o contratista del Gobierno Nacional o territorial, y v) solo una persona por núcleo familiar debe ser titular o beneficiario.

De acuerdo con la misma normatividad, las obligaciones de las familias beneficiarias son las siguientes: i) la erradicación voluntaria de la totalidad de las plantaciones ilícitas, de raíz; ii) no resiembra; iii) no involucrarse en labores asociadas a la producción y comercialización de narcóticos; iv) participar activamente en las instancias territoriales del PNIS; v) participar en los ejercicios de monitoreo de la erradicación; vi) participar en las actividades relacionadas con la asistencia técnica integral de los proyectos productivos y de seguridad alimentaria; y vii) participar en las demás actividades requeridas por el equipo de la DSCI y los operadores que ejecutan los proyectos productivos de ciclo corto y largo.

A partir de estos lineamientos, se determina el estado de los núcleos familiares beneficiarios del Programa bajo las siguientes tipologías: i) activos²³², ii) suspendidos²³³, iii) retirados²³⁴ y iv) en ingreso²³⁵.

²³² Activos: Beneficiarios del PNIS que cumplen con las características sociales y económicas requeridas por el Programa, participan en las actividades de ejecución del PNIS y cumplieron con levantamiento del 100% del cultivo de uso ilícito.

²³³ Suspendidos: Beneficiarios que presentan alguna novedad o inconsistencia no verificada en relación con la acreditación de los requisitos y obligaciones del Programa.

²³⁴ Retiradas: Familias con actos administrativos de cesación de los beneficios del programa por no demostrar razones de fuerza mayor o caso fortuito con el levantamiento del cultivo ilícito o no cumplen con los requisitos establecidos para ser titulares del PNIS. Además, en este estado se incluyen los retiros voluntarios.

²³⁵ En ingreso: Beneficiarios pendientes de recibir los beneficios dispuestos por el programa, pues no se cuenta con los recursos ni con la oferta disponible para su atención.

De acuerdo con estas categorías, y según información de la DSCI con corte al 31 de marzo de 2021, del total de núcleos familiares vinculados (99.097), el 80% se encontraba activo, el 10% retirado, el 6% en ingreso y el 4% restante en estado de suspensión. En la Tabla 43 se muestra la variación sobre el número de beneficiarios por cada tipo de estado de vinculación, con cortes al 31 de marzo de 2020 y al 31 de marzo de 2021. En esta tabla se puede identificar que el número de familias activas se incrementó en un 11%, las retiradas o excluidas también aumentaron en 11%, se redujo la cifra de suspendidas en 59% y aquellas pendientes de ingreso al programa disminuyeron en 41%.

Tabla 43. Estado de las familias vinculadas al PNIS

Fecha y estado	Activos	En ingreso	Retirados	Suspendidos
Marzo de 2020	71.078	10.114	9.226	8.679
Marzo de 2021	79.239	6.010	10.248	3.600
Variación anual (%)	11%	-41%	11%	-59%

Fuente: DSCI (2021). Elaboración propia.

En la vigencia 2020, a través de la Circular No. 3 del 11 de febrero de 2020, la DSCI implementó un plan de choque con el objetivo de definir la situación jurídica de las familias suspendidas del Programa. Este plan contempló actividades de revisión documental, visitas a los predios y demás actuaciones administrativas a cargo de los equipos territoriales de la DSCI, orientadas a definir con claridad las novedades que presentaban más de 8.700 núcleos familiares suspendidos a la fecha de inicio del plan, para darles una respuesta definitiva acerca de su activación o exclusión. Pese a que el alcance y el objetivo del plan de choque era resolver los casos correspondientes al 100% de las familias suspendidas, a la fecha de corte de este informe, un alto número de beneficiarios continúa en estado de suspensión (3.600).

Entre las razones principales que mantienen suspendidas a estas familias (Tabla 44) se encuentran los incumplimientos de los beneficiarios en las actividades requeridas por el Programa, con el 29% de los casos (1.044), por ejemplo, no acompañar las visitas de verificación de la erradicación, los ejercicios de cartografía social para tal fin y la falta de participación en las actividades que realizan los operadores de asistencia técnica e implementación de los proyectos productivos. Continúan los incumplimientos de los requisitos exigidos en los formularios de vinculación individual, con el 17,9% (645 casos). El 12,6% siguiente (454) se relaciona con incumplimientos de requisitos administrativos, es decir, que los beneficiarios no han aportado toda la documentación requerida por el programa. Un 9,6% (345) corresponde a multiafiliaciones de acuerdo al cruce con la información del SISBEN, esto es, fraccionamiento de los núcleos familiares para hacer varios cobros al Programa, y otro 9,6% (345) corresponde a la imposibilidad de la entidad verificadora del levantamiento del cultivo ilícito para ingresar a los territorios, o la falta de focalización de las zonas donde se ubican los lotes. Las anteriores causales de suspensión suman el 79% de los casos²³⁶.

²³⁶ El otro 21% se relaciona con: (i) inconsistencias entre la información reportada por los beneficiarios y la disponible en la bases de datos del SISBEN y la Registraduría, en cuanto a que las familias se registran en sitios diferentes al de la postulación, titulares privados de la libertad o con doble cedulación, (ii) levantamiento parcial del cultivo ilícito, (iii) inconsistencias entre la información reportada por los beneficiarios y la constatada por el ente verificador en territorio, pues algunas familias se registraron como cultivadoras o recolectoras sin serlo, (iv) fallecimientos de los titulares, (v) afiliación al PNIS en dos o más veces, (vi) retiros voluntarios sin decisiones de fondo de exclusión del programa, (vii) baja densidad de cultivos ilícitos, (viii) atendidos por otros programas de la ART y (ix) familias que no son acreditadas por las asambleas comunitarias. Llama la atención que no encuentra la causal de falta de acreditación del vínculo jurídico con el predio para el desarrollo de los proyectos productivos, lo que significa que los 762 casos registrados en el Segundo Informe al Congreso con corte a marzo de 2020 fueron resueltos.

Tabla 44. Causales de suspensiones del PNIS, con corte a marzo de 2021

Causal de suspensión	Número de familias suspendidas	%
Incumplimiento en la participación de las actividades requeridas del programa.	1.044	29,0%
Incumplimiento de los requisitos de las familias beneficiarias del PNIS.	645	17,9%
Incumplimiento de requisitos administrativos.	454	12,6%
Multiafiliaciones (fraccionamiento de los núcleos familiares).	345	9,6%
Ente verificador no pudo ingresar hacer la verificación y/o territorio no focalizado.	345	9,6%
Validación de datos con SISBEN, Registraduría u otros.	283	7,9%
Incumplimiento del levantamiento del cultivo ilícito	219	6,1%
Inconsistencias en la información reportada de los beneficiarios.	130	3,6%
Fallecimientos.	71	2,0%
Doble registro (afiliación al PNIS en dos o más veces).	30	0,8%
Retiros voluntarios.	27	0,8%
Seguimiento en territorio - baja densidad de cultivos de uso ilícito.	4	0,1%
Atendidos por programas de sustitución anteriores.	2	0,1%
Familias no acreditadas por las Asambleas Comunitarias y las JAC.	1	0,03%
Total	3.600	100%

Fuente: DSCI (2021). Elaboración propia.

En relación con los retiros del programa, es decir las decisiones de desvinculación definitiva del PNIS, se reportan 10.248 casos a corte marzo 31 de 2021. Al respecto, se identificó que el 70% de las familias se encuentran retiradas por las siguientes razones (Tabla 45):

En primer lugar, un 21,3% (2.181) de los casos corresponde a la baja densidad de los cultivos de uso ilícito en los lotes postulados, teniendo en cuenta la información reportada por el ente verificador. Llama la atención que esta causal no se encuentra dentro de los requisitos ni de las obligaciones señaladas en los formularios de vinculación individual al PNIS. Sin embargo, tanto el subpunto 4.1.3.3. del Acuerdo de Paz como el párrafo tercero del artículo 7º del Decreto Ley 896 de 2017 establecen que, pese a que el PNIS tenía cobertura nacional, es necesario priorizar algunas zonas con base en criterios técnicos de focalización, como la densidad de cultivos de uso ilícito y de población. En este sentido, si el proceso de focalización territorial se realizó con los criterios técnicos establecidos por ley, tal criterio de densidad no debe considerarse una causal de retiro.

En segundo lugar, el 16,9% (1.730) del total de familias excluidas del PNIS, corresponde a aquellas que no fueron acreditadas por las Asambleas Comunitarias o que las Juntas de Acción Comunal no las reconoce.

En tercer lugar, un 12,4% (1.269) de los retiros se debe a incumplimientos por parte de los beneficiarios obligados a participar en las actividades requeridas, como los ejercicios de monitoreo y verificación de la erradicación del cultivo de uso ilícito, las actividades de los operadores de asistencia técnica e implementación de las iniciativas productivas.

En cuarto lugar, 1.007 de las familias excluidas (9,8%) habían sido beneficiarias de otros programas de promoción a la sustitución de cultivos de uso ilícito implementados con anterioridad a la firma del Acuerdo de Paz, como el denominado Familias Guardabosques, implementado entre el 2002 y 2014 por el Gobierno Nacional, y administrado inicialmente por Acción Social y luego por el Departamento para la Prosperidad Social.

En quinto lugar, se encuentran los casos relacionados con la voluntariedad de las familias en retirarse del programa, con el 9,8% (1.007 familias)²³⁷.

Tabla 45. Causales de retiro de las familias vinculadas al PNIS, con corte a marzo 2021

Causal de retiro	Número de familias retiradas
Seguimiento en territorio baja densidad de cultivos de uso ilícito	2.181
Familias no acreditadas por las Asambleas Comunitarias y las JAC	1.730
Incumplimiento en la participación de las actividades requeridas del programa	1.269
Atendidos por otros programas de sustitución anteriores	1.007
Retiros voluntarios	1.007
Incumplimiento del levantamiento del cultivo de uso ilícito	913
Inconsistencias en la información reportada de los beneficiarios para acreditar los requisitos y obligaciones	777
Fallecimientos	407
Multiafilaciones (fraccionamiento de los núcleos familiares)	297
Situaciones administrativas que impiden continuar en el programa	234
Validación de datos con SISBEN, Registraduría u otros	173
Incumplimiento de los requisitos de las familias beneficiarias del PNIS	155
Doble registro (afiliación al PNIS en dos o más veces)	98
Total	10.248

Fuente: DSCI (2021). Elaboración propia.

²³⁷ También vale la pena mencionar las siguientes razones de exclusión que agrupan el 30% restante de los casos: (i) Un 9% (913) corresponde a incumplimientos en la obligación de levantamiento de la totalidad del cultivo de uso ilícito, en los que los beneficiarios no demostraron casos fortuitos o de fuerza mayor que les impidieran erradicar, o simplemente no se pronunciaron frente a la decisión de exclusión; (ii) el 7,6% (777) corresponde al no cumplir con el requisito de acreditar la condición de beneficiarios, y algunos se registran en régimen contributivo; (iii) el 4% (407) se refiere a retiros por fallecimiento del titular; ante esto, vale la pena mencionar que no es claro el procedimiento sobre si los demás miembros del núcleo familiar puedan heredar los derechos a recibir los beneficios del PNIS; (iv) el 3% (297) demostró que hubo fraccionamiento de un mismo núcleo familiar para hacer varios cobros al programa; (v) un 2,3% (234) corresponde a familias excluidas por situaciones administrativas como la no entrega de documentos requeridos por el equipo de la DSCI, no subsanación de novedades que habían originado la suspensión en el programa, funcionarios o contratistas públicos inscritos y otras situaciones de excepción que les impiden continuar con el programa. Las demás causales se relacionan con la validación de datos con el SISBEN y la Registraduría en los que los beneficiarios declaran residir en lugares distintos a los del objeto de intervención, además de la suspensión de los derechos políticos de personas condenadas, con el 1,7% (173) de los casos y otro 1% (98) de los beneficiarios fueron excluidos porque tienen doble afiliación al programa en lugares distintos.

En el marco de su seguimiento, la Procuraduría identificó que el procedimiento administrativo, por el cual se decide sobre la suspensión o exclusión de los beneficiarios del PNIS, no cuenta con una reglamentación especial en la que se definan taxativamente dichas causales y se establezcan ritualidades procesales para tal fin.

En cambio, sí se cuenta con un protocolo de procedimiento como instrumento operativo para definir la situación jurídica de suspensión y retiro. Este recoge los criterios que constituyen alguna inconsistencia o incumplimiento, y que vayan en contravía de las obligaciones y requisitos señalados en los formularios de acuerdos individuales y colectivos de sustitución. La DSCI ha informado que no ve la necesidad de adoptar dicho protocolo a través de un acto administrativo o reglamentación, ya que el PNIS es un instrumento de política pública y un programa de gobierno, sin carácter sancionatorio y definitivo, que se ofrece de forma alternativa y transitoria con fundamento en: (i) requisitos, componentes o criterios que definen a la población objeto del PNIS, y (ii) el carácter voluntario como requisito esencial para ser beneficiario del programa, por lo que no se trata de una manifestación unilateral del Gobierno.

Cabe aclarar que las decisiones sobre la suspensión y cesación de los beneficios del PNIS, a cargo de la DSCI, fundamentadas en la definición de beneficiario y en el grado de cumplimiento de las obligaciones adquiridas en los acuerdos individuales de sustitución, son susceptibles de recursos de reposición conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Para la Procuraduría, la discrecionalidad de la DSCI, basada en las interpretaciones de los instrumentos mencionados, frente a los hechos que puedan constituir incumplimientos a los requisitos exigidos para ser beneficiarios del PNIS y a las obligaciones de los beneficiarios, así como la no disponibilidad de un instrumento adoptado para este fin de conocimiento público, exponen una diversidad de razones sobre la suspensión o cesación definitiva de los beneficios que ofrece el PNIS. Por ejemplo, la causal más recurrente de retiro, con el 21,3% del total de casos a marzo 31 de 2021, es la baja densidad de cultivos ilícitos, la cual no se contempla dentro de los requisitos ni obligaciones asumidas por el beneficiario, sino que obedece a uno de los criterios de focalización del PNIS, antes de suscribir los acuerdos familiares de sustitución.

Es importante mencionar la decisión de tutela de segunda instancia proferida por la Sala Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Bogotá, con radicado No. 11001310303820200012001 del 28 de abril de 2020, frente al amparo de los

derechos al debido proceso administrativo y al mínimo vital de 12 familias vinculadas al PNIS del Putumayo que fueron excluidas del programa. Esto ocurrió, según la DSCI, porque no habían demostrado ser un caso fortuito o de fuerza mayor para no erradicar los cultivos de uso ilícito, pese a haber aportado las certificaciones respectivas de las Juntas de Acción Comunal que demostraban cumplir con la obligación de erradicación voluntaria, pero no se tuvieron en cuenta por parte del ente verificador.

En este caso, el Tribunal consideró que la cesación de los beneficios de estas familias las dejaba en situación de pobreza y vulnerabilidad dado que su medio de subsistencia económica dependía de este cultivo, y recomendó que, al iniciar un procedimiento administrativo de retiro o suspensión, se tenga en cuenta el contexto de la zona y las particularidades de las familias. Además, la decisión ordenó ajustar el Protocolo de procedimiento en caso de inconsistencias e incumplimientos de los núcleos familiares del PNIS de junio de 2018; antes de excluir a los beneficiarios, es deber del Estado y de la comunidad persuadir a quien incumpla con la obligación del levantamiento total y de raíz de las plantaciones de uso ilícito. Sobre esta orden, la DSCI expidió la Resolución No. 24, de mayo de 2020, por medio de la cual incorpora un procedimiento previo al inicio del trámite administrativo de activación, exclusión o suspensión en el programa, que busca persuadir a las familias beneficiarias del PNIS para que cumplan con la erradicación total y de raíz de los cultivos de uso ilícito. Por esto, se realizaron nuevas visitas de verificación para promover el cumplimiento de dicha obligación.

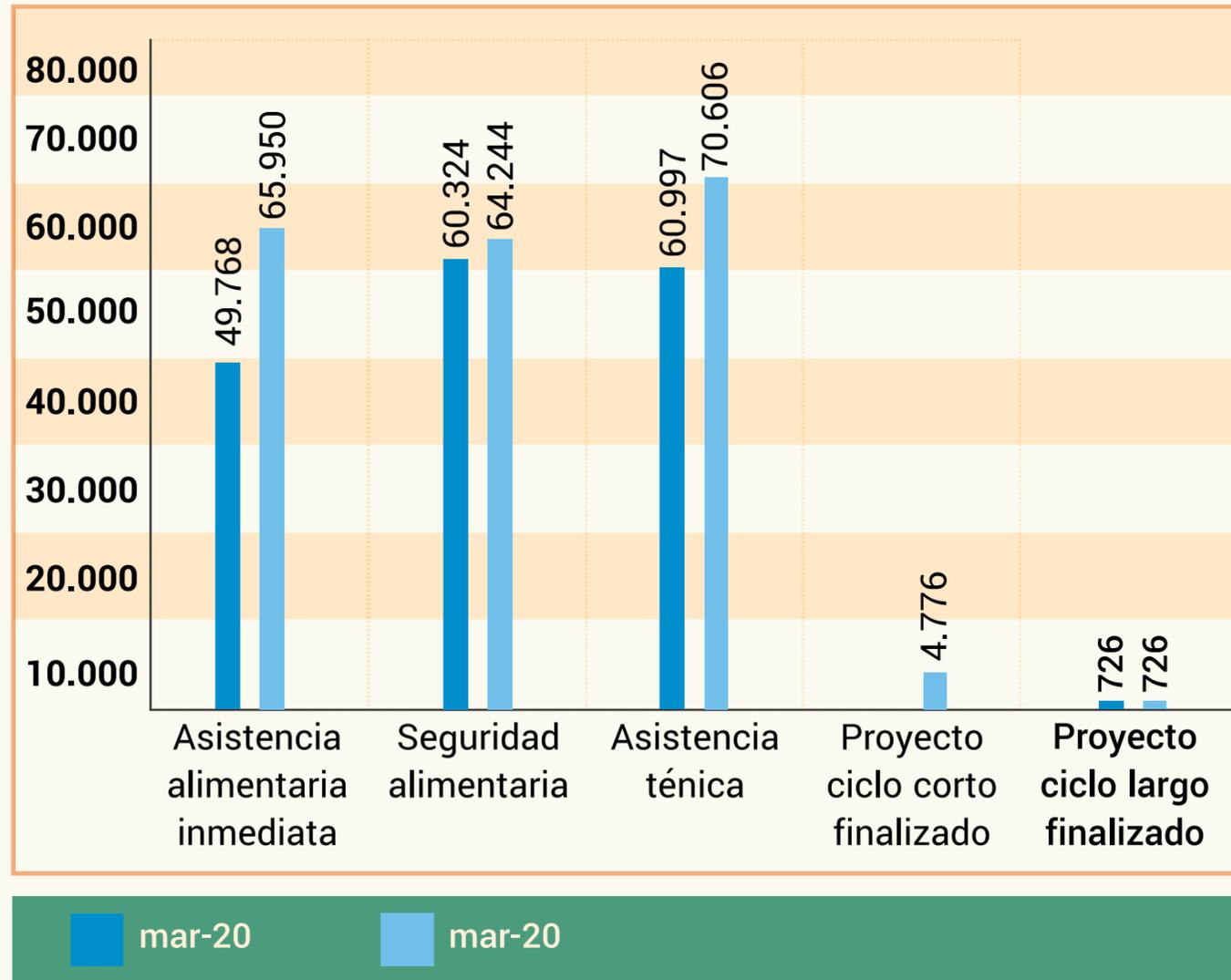
Plan de Atención Inmediata (PAI) familiar

Como lo establecen los numerales 4.1.2 y 4.1.3 del Acuerdo de Paz, el PNIS debe implementarse como parte de la RRI, por lo que debe contribuir a superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas, y generar oportunidades para las personas directamente vinculadas con los cultivos de uso ilícito para desvincularse definitivamente de esta actividad (Mesa de conversaciones, 2017). La implementación del PAI familiar se ha traducido en los siguientes componentes: i) pagos de asistencia alimentaria inmediata (\$12 millones); ii) apoyo de asistencia técnica (\$3,2 millones); iii) entregas de insumos y materiales para proyectos de seguridad alimentaria y huertas caseras (\$1,8 millones); iv) proyectos productivos de ciclo corto (\$9 millones); y v) proyectos de ciclo largo (\$19 millones). El PAI suma \$36 millones en total por familia beneficiaria. El segundo pago de

asistencia alimentaria inmediata se realiza con la verificación del levantamiento total de los cultivos de coca y la no resiembra.

Como se observa en la Gráfica 3, entre marzo de 2020 y marzo de 2021 se presentó un aumento en la atención de los componentes del PNIS de asistencia alimentaria inmediata, seguridad alimentaria y asistencia técnica. No obstante, los avances en la entrega de recursos para proyectos de ciclo corto y de ciclo largo siguen muy por debajo de las metas establecidas en el PMI y en el PND 2018-2020, como se verá a continuación.

Gráfica 3. Avances en los componentes del PAI familiar, marzo 2020 - marzo 2021



Fuente: DSCI (2021). Elaboración propia.

Pagos de asistencia alimentaria inmediata

Para el seguimiento al componente de pagos de asistencia alimentaria inmediata, el PMI cuenta con el indicador Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplida, con servicio de apoyo financiero para asistencia alimentaria entregado (D.279), con fecha de finalización a 2019²³⁸.

Según información brindada por la DSCI, la Procuraduría identifica que, al 31 de marzo de 2021, el 91% (75.498 familias) del total (82.242) de cultivadores y no cultivadores había recibido al menos un pago, y el 80% (68.950) de los cultivadores y no cultivadores había recibido el total de seis pagos, para un total de 12 millones. Este dato representa un aumento frente a marzo de 2020, cuando el 60% (49.768) de las familias habían recibido la totalidad de los seis pagos. En esta vigencia, del total de mujeres cultivadoras y no cultivadoras (30.282), el 79% había recibido los \$12 millones, correspondientes a los pagos de seguridad alimentaria.

A marzo de 2021, los municipios con menor porcentaje de beneficiarios en el sexto ciclo de pagos fueron Rosas (Cauca) con un 50% del total de cultivadores y no cultivadores del municipio, Ituango (Antioquia) con 57%, Sardinata (Norte de Santander) con 59%, El Tambo (Cauca) con 60% y Jambaló (Cauca) con 63%. Pese a que aún se debe realizar un importante esfuerzo en estos municipios, es evidente el avance, pues en marzo de 2020 los municipios de Ituango, San Pablo, Jambaló, Rosas, Tierralta y Sardinata no registraban ninguna familia con los seis ciclos de pago finalizados. Los demás municipios del Programa se encuentran entre el 70% y el 99% del cubrimiento de los mismos.

Componente productivo del PNIS: Asistencia técnica, proyectos de seguridad alimentaria, proyectos de ciclo corto y proyectos de ciclo largo

El numeral 4.1.3.6 del Acuerdo de Paz definió la implementación de huertas caseras y entregas de especies menores con su debido acompañamiento técnico, proyectos de generación de ingresos rápidos o de ciclo corto para suplir las necesidades inmediatas (piscicultura, avicultura), y la estructuración de proyectos de ciclo largo con las familias, que aseguren mejores ingresos y condiciones de vida digna (Mesa de conversaciones, 2016).

²³⁸ El último avance reportado en el SIPO, con corte al 31 de diciembre de 2019, mostraba un cumplimiento del 88%, pero no se cuenta con reportes adicionales en 2020 ni en 2021. Según esta fuente, 72.993 núcleos familiares recibieron al menos un pago por concepto de Asistencia Alimentaria Inmediata del total de familias cultivadoras y no cultivadoras (82.237). Cabe mencionar que este indicador no mide el avance total del componente, dado que solo tiene en cuenta un pago para definir su cumplimiento.

Para avanzar con estos componentes, a partir de junio de 2020 y hasta el 22 de abril de 2021, el Fondo Colombia en Paz (FCP) suscribió el Contrato 262 con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), por una vigencia de 10 meses y un monto de \$75.402 millones, para la preparación y el desarrollo de huertas caseras, proyectos de seguridad alimentaria y proyectos de ciclo corto, con su respectiva asistencia técnica. A 20 de mayo de 2021, este contrato tenía un 73,6% de ejecución, y contaba con una prórroga hasta el 23 de agosto de 2021.

Los proyectos productivos de ciclo largo no fueron incorporados en el marco de la gestión de la OEI ni de la UNODC en 2020. No obstante, la Procuraduría tuvo conocimiento de un proyecto con la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOIKA) para el desarrollo de proyectos productivos en los municipios de Villagarzón, Puerto Caicedo, Puerto Asís, Orito y Valle del Guamuez en Putumayo (Presidencia de la República, 2010). Adicionalmente, en la plataforma SIPO, con corte a marzo de 2021, se registró información sobre la destinación de recursos para 1.792 familias en 18 municipios.

Proyectos de seguridad alimentaria y su respectiva asistencia técnica

Los proyectos de seguridad alimentaria consisten en la entrega de insumos y materiales por el valor de \$1,8 millones por familia. Estos cuentan con el indicador en el PMI D.280, denominado Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, con servicio de apoyo financiero para proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria; su finalización se programó para 2020. En el Segundo Informe al Congreso, con corte a marzo 2020, se identificó un avance del 73,3% (60.324 familias) en su cumplimiento. Por otro lado, según cálculos de la Procuraduría, a partir de información de la DSCI, el avance era de 78% (64.244) a marzo 31 de 2021²³⁹, lo que representa un aumento del 6% con respecto al año anterior²⁴⁰.

²³⁹ Cabe señalar que este indicador no cuenta con avances cualitativos en el SIPO a la fecha de corte de este informe.

²⁴⁰ En términos operativos, en el marco del contrato con el operador OEI, para el componente de huertas caseras se debían prestar los servicios de diagnósticos productivos, definición de modelos productivos de alimentos, visitas técnicas y definición y entrega de insumos y materiales para los proyectos de seguridad alimentaria, para 5.315 beneficiarios de los municipios de Briceño, Tarazá, Jambaló, Rosas, Tierralta, Tibú y Sardinata (Componente 3). A 20 de mayo de 2021, este componente se encontraba en un nivel de avance de 72,71%. Además, se debía atender a otras 6.743 familias, sin incluir entregas de materiales e insumos (Componente 2), en Tarazá, San Pablo, La Montañita y Tumaco. A 20 de mayo de 2021, este segundo componente contaba con un avance del 48%, por lo que se realizó una prórroga y adición de recursos al contrato que incluyó la entrega de los insumos para las huertas caseras.

Estas entregas han ido acompañadas de un proceso de asistencia técnica (ATI) que, a marzo de 2021, había sido recibido por el 86% de las familias de cultivadores y no cultivadores (70.606). Es importante aclarar que, del total de familias con asistencia técnica, 70.138 habían recibido servicios por un valor de hasta 1,6 millones, equivalente a la mitad de los 3,2 millones de este componente, mientras que solo 468 familias habían recibido el valor máximo. Según informa la DSCI, las familias que han llegado hasta este monto tienen recursos comprometidos para proyecto productivo de ciclo corto, mientras que los 1,6 millones restantes se invertirán en asistencia técnica para los proyectos de ciclo largo.

Tanto para proyectos seguridad alimentaria como para proyectos de ciclo corto y largo, es necesario insistir en la importancia de que los beneficiarios cuenten con un acompañamiento permanente de asistencia técnica durante toda la ruta de ejecución del PNIS, y que no se limite o dependa de las actividades puntuales que desarrolla cada operador contratado para este fin. Las asistencias técnicas consisten en visitas de caracterización, de definición de planes de inversión y de entrega de insumos, pero no continúan una vez finalizado el proceso. Si bien la DSCI cuenta con un equipo de apoyo territorial, no es suficiente para cubrir a todas las familias del Programa con un proceso constante de asesoría técnica.

Del total de mujeres titulares cultivadoras y no cultivadoras, 23.334 habían recibido los insumos de huertas caseras (77%) y 25.439 (84%) habían recibido al menos \$1,6 de los \$3,2 millones equivalentes a la asistencia técnica.

Proyectos productivos de ciclo corto y de ciclo largo, y su respectiva asistencia técnica.

El PMI tiene dos indicadores para hacer seguimiento a los proyectos productivos del PNIS, en concordancia con los contenidos del Acuerdo de Paz. El primero corresponde al Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con apoyo financiero para proyectos de ciclo corto e ingreso rápido (D.281).

Según información remitida por la DSCI con corte a 31 de marzo de 2021, 4.776 personas habían recibido hasta \$9 millones por este componente, lo que representa el 6% del total de cultivadores y no cultivadores. No obstante, se contaba con un total de 6.777 familias

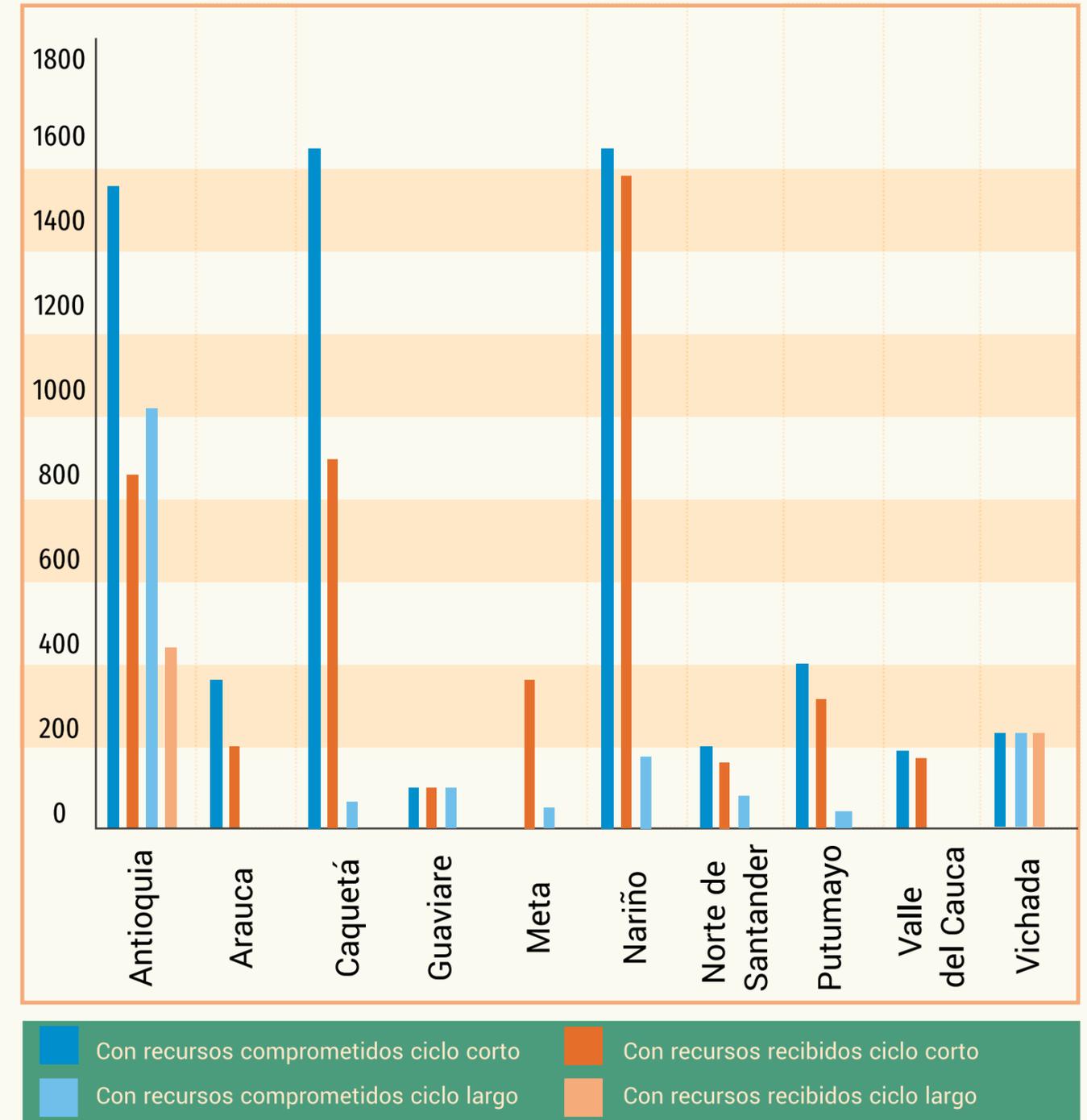
con recursos comprometidos para este fin, que equivale al 8% del total (82.242). A pesar de que aún falta la mayoría de beneficiarios por recibir los recursos (76.740, de los cuales 65.423 están activos), la Procuraduría reconoce el avance realizado en esta vigencia frente a los escasos avances reflejados con a marzo 2020. Del total de mujeres cultivadoras y no cultivadoras, el 5% contaba con proyectos de ciclo corto (1.592), mientras que la cantidad de hombres era de 4% (2.114).

El segundo indicador corresponde al 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), con fecha final a 2020. Según información suministrada por la DSCI, con corte a 31 de marzo de 2021, 726 personas habían recibido hasta \$19 millones de pesos en los municipios de Briceño y Cumaribo, lo que equivale al 0,8% de los 82.242 cultivadores y no cultivadores. A marzo de 2021, se registran 1.792 familias en el SIPO con recursos comprometidos para proyectos productivos de ciclo largo en los siguientes municipios: Briceño, Cáceres y Tarazá en Antioquia; Doncello, La Montañita, Puerto Rico y San Vicente del Caguán en Caquetá; Calamar, El Retorno y San José del Guaviare en Guaviare; La Macarena, Mapiripán, Puerto Concordia en Meta; San Andrés de Tumaco en Nariño; Sardinata y Tibú en Norte de Santander; Puerto Asís en Putumayo; y Cumaribo en Vichada.

A 31 de marzo de 2021, 424 mujeres contaban con recursos comprometidos para proyectos de ciclo largo en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Vichada, lo que representa el 1,4% de las mujeres cultivadoras y no cultivadoras; 131 de ellas habían recibido efectivamente el proyecto de ciclo largo, es decir el 0,8% del total.

Según información de la DSCI, la diferencia entre el primer reporte y el del SIPO radica en que el primero evidencia la información de recursos ejecutados y que, después de verificación del reporte de ejecución del operador, han sido ingresados por la DSCI al sistema de información del PNIS (SISPNIS), mientras que la segunda solo responde a los recursos comprometidos por la Dirección, pese a no contar con operador en ejecución.

Gráfica 4. Familias con recursos comprometidos y entregados para proyectos de ciclo corto y largo (Marzo 2021)



Fuente: DSCI (2021). Elaboración propia.

Ahora bien, los proyectos productivos de ciclo corto (\$9 millones) y de ciclo largo (\$10 millones) del PNIS, cuentan con un mismo indicador en el PND 2018-2022, que, según informa la DSCI, debe tener el mismo reporte que el indicador D.281 del PMI mencionado en párrafos anteriores. Este indicador es el Porcentaje de familias con proceso de sustitución finalizado, el cual, según reportes de la plataforma Sinergia, con corte a abril 30 de 2021, contaba con un avance de 6.800 familias con recursos destinados, lo que equivale a la suma de las familias que han recibido los dos componentes. A juicio de la Procuraduría, este compromiso del PND 2018-2022 debería homologarse con el indicador D.282 del PMI, relacionado con los proyectos productivos de ciclo largo, pues refleja los avances en los proyectos productivos con vocación de generación de ingresos y sostenibilidad de la sustitución.

En materia de ubicación de los proyectos productivos de ciclo corto y de ciclo largo, se observa que 10 de los 14 departamentos en donde opera el PNIS, cuentan con algún avance en la materia; no obstante, preocupa que los departamentos de Putumayo y Nariño, que es donde se concentra la mayor parte de los beneficiarios cultivadores y no cultivadores, 16.523 y 17.760 respectivamente, no cuenten con avances significativos en proyectos productivos de ciclo largo (Gráfica 4). Además, preocupa que no se registren avances en Córdoba, Bolívar, Cauca ni Guainía.

La Procuraduría reconoce las limitaciones presupuestales con que ha contado el Programa para la ejecución de los proyectos productivos de ciclo corto y de ciclo largo. De acuerdo con información de la DSCI, se pasó de \$300.799 millones de pesos distribuidos en 2019 a \$191.000 millones en 2020. En 2021, se han distribuido \$41.000 millones, y \$262 mil millones se encuentran en proceso de formalización. Desde 2017 hasta 2021 se han invertido \$1,4 billones de pesos en el PNIS y aún faltan \$2,3 billones de asignación para dar cumplimiento a la totalidad del Programa.

No obstante, también es relevante adelantar que, entre 2021 y 2022 los mayores esfuerzos de gestión de recursos, de eficiencia del gasto y de trabajo interinstitucional a nivel nacional, territorial y de cooperación internacional para acelerar la ejecución de los componentes, para darle sostenibilidad a las inversiones ya realizadas, a los compromisos adquiridos con la comunidad, y avanzar con las metas establecidas tanto en el PMI como en el Plan de Desarrollo.

Proyectos productivos de ciclo corto ejecutados a través de la OEI

Según información registrada en el SIPO, la OEI atendió 4.985 familias con el componente de proyectos productivos de ciclo corto en los municipios de Briceño, La Montañita, Puerto Rico, Uribe, Tumaco, Tibú, Arauquita y Dagua; a mayo 20 de 2021, habían alcanzado un 78,55% de avance de ejecución de su contrato con el FCP.

Estos proyectos se formularon, principalmente, como apalancamiento de líneas productivas con las que contaban los beneficiarios en los lotes registrados, a través de actividades como la revisión y la actualización de diagnósticos territoriales, la estructuración de perfiles de proyectos en las líneas productivas priorizadas por predio, la realización de visitas de asistencia técnica integral, la implementación de capacitaciones de asociatividad y la entrega de bienes y materiales a las familias en las condiciones del plan de adquisiciones.

Como parte del apoyo de la OEI, la Procuraduría identificó varios retos para la ejecución y la sostenibilidad de estos proyectos productivos del PNIS, y se considera relevante que la DSCI los evalúe. Por un lado, no es muy clara la manera en que se van a encadenar las inversiones adelantadas en los proyectos de ciclo corto con la estructuración y ejecución de proyectos de ciclo largo, para avanzar en la planeación de una inversión orientada hacia los resultados y la sostenibilidad. Según información de la DSCI, existen restricciones presupuestales para asegurar en qué momento y a través de qué operador se podrá dar continuidad a los proyectos de ambos tipos. Estas claridades deberían existir, en especial en la medición del avance de los proyectos de ciclo corto y ciclo largo, como un solo indicador del PND 2018-2022. Por otro lado, no es clara la manera en que el presupuesto de los proyectos de ciclo corto de nueve millones se adecúa a las características de cada uno de los productos de las líneas de inversión requeridos por los beneficiarios, ni la forma en que un mismo techo presupuestal y una asistencia técnica pueden servir con igual eficiencia a proyectos tan diferentes como la ganadería o la siembra de café.

A pesar de lo anterior, la Procuraduría reconoce los esfuerzos de la DSCI por gestionar los recursos requeridos para el proyecto de ciclo corto y ajustar las fallas de planeación ocurridas al inicio del Programa. Además, considera positiva la gestión de actualización de los diagnósticos territoriales y la creación de un sistema de información geográfico por parte de la OEI. Entonces, este sistema debe ser adoptado por los demás operadores que apoyen a otras familias, además de acuidar a los documentos de diagnóstico y

caracterización elaborados por la OEI y los planes de inversión actualizados, para lograr un solo sistema de información georreferenciado para los proyectos productivos, y lograr una mayor secuencialidad y sostenibilidad²⁴¹.

Retos de los servicios de formulación y ejecución de proyectos de ciclo corto por parte del operador OEI

Por su parte, la ejecución del contrato de la OEI presentó importantes retos, que afectaron la ágil ejecución de proyectos de seguridad alimentaria y de proyectos de ciclo corto, y que fueron puestos en conocimiento de la Procuraduría, tanto por parte de las comunidades como de la DSCI. A juicio de la entidad, estos inconvenientes podrían corregirse en próximas contrataciones.

El primer reto estuvo relacionado con la contratación por parte de la OEI, a través de licitación pública, de empresas proveedoras con solvencia económica y capacidad de adquirir y transportar la diversidad de insumos requeridos por los beneficiarios. Según las organizaciones, esto dejó a varias asociaciones y cooperativas locales sin la posibilidad de aplicar a las convocatorias. A juicio de la Procuraduría, el fortalecimiento de las asociaciones y organizaciones locales sigue siendo una de las grandes deudas de la implementación del Acuerdo de Paz para lograr su participación competitiva en procesos de convocatoria y lograr su selección. No obstante, dada la magnitud y los tiempos de la atención que se debía prestar en territorios PNIS, en términos de cantidad y distancia, se requería la asistencia de empresas y proveedores con la capacidad de cumplir con la Circular 9 de 30 de julio de 2020 del PNIS.

Un segundo cuello de botella está relacionado con la disponibilidad de los insumos y materiales solicitados por los beneficiarios en los planes de inversión de dichos proyectos, y con los precios finales informados por los proveedores, especialmente para insumos como alambres, tejas de zinc, abonos y otros, que, según información de los beneficiarios, superaban e incluso doblaban los costos del mercado local²⁴². La Procuraduría acompañó espacios para aclarar las diferencias entre precios, en algunos

²⁴¹ Se acude al concepto de sostenibilidad como un valor económico, ambiental y social a corto y largo plazo que contribuya al aumento del bienestar del beneficiario y al progreso de los planes de inversión en el tiempo.

²⁴² Para dar claridad sobre lo anterior, la DSCI y la OEI generaron espacios para la aclaración y concertación de precios, y encontraron opciones para optimizar los recursos disponibles a través de medidas como el traslado de las entregas al casco urbano municipal, pero esta no fue una solución del todo satisfactoria para comunidades ubicadas en las áreas más dispersas. No obstante, muchos precios no pudieron ser modificados, debido al alza a nivel nacional e internacional y a demoras causadas por restricciones para la importación y con la baja producción de maquinaria, causadas por la pandemia. El costo de los impuestos sobre los insumos y materiales entregados es otro punto en discusión, y se recomienda analizar la posibilidad de que sean incluidos entre los gastos de operación de los operadores, sin que sean descontados de los montos que deben recibir los beneficiarios.

casos relacionada con las alzas causadas por la pandemia del COVID-19. No obstante, para promover la transparencia sobre estos costos, se recomienda utilizar los sistemas unificados de precios para informar sobre las tarifas del mercado, para que después puedan ser socializados en los espacios de participación y llevar a cabo la promoción de veedurías ciudadanas para acompañar las adquisiciones realizadas por operadores. De igual forma, la Procuraduría continúa haciendo seguimiento a las entregas oportunas y con calidad de los insumos esperados.

Un tercer reto de la gestión estuvo relacionado con la subutilización de las instancias participativas del PNIS para la concertación y el seguimiento a los avances de la asistencia técnica y los proyectos. Según información de beneficiarios, en instancias como las Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP) y los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES) debió darse advertencia sobre las dificultades para finalizar las visitas, la obtención de los materiales y la concertación de ajustes eventuales a los precios, y no a través de consejos o comités organizados por la OEI, exclusivamente con los beneficiarios del componente. Además, hubo fallas en la interpretación del contexto y de los procesos participativos de cada región y de los vacíos que tenía al respecto el PNIS en cada territorio, y que afectaron el relacionamiento de la OEI con los beneficiarios²⁴³.

Si bien la Dirección y los operadores trabajan de forma articulada, aún es necesario que la DSCI asuma un rol de liderazgo mayor, en el seguimiento y la coordinación de la ejecución de cada uno de los convenios firmados entre el Fondo Colombia en Paz y privados. Este liderazgo pasa por promover la armonización de la ruta del PNIS, de los procesos territoriales y de la gestión que debe realizar cada operador, y por el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento a la ejecución física y financiera de dichos convenios, posiblemente con la creación de baterías de indicadores en la plataforma de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) del DNP.

Articulación institucional para proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo

La formulación, ejecución y sostenibilidad de los proyectos productivos del PNIS requiere de la cooperación entre la DSCI, entidades como la ADR, la ANT y MinAmbiente, y

²⁴³ En el municipio de Tumaco, por ejemplo, se presentaba ya un vacío en la participación de los representantes de los consejos comunitarios en estas instancias, y rezagos en su citación. En Catatumbo y en Tierralta, Córdoba ha habido retrasos en la implementación del Programa, que la comunidad canalizó en los espacios participativos generados por la OEI.

las entidades territoriales. Sobre la articulación con la ANT y MinAmbiente se profundizará en las secciones siguientes.

Con respecto a la coordinación entre la DSCI y la ADR, aún presenta bastantes retos, pues no existe un plan concreto y vigente de cooperación entre las dos para dar impulso a los proyectos productivos del PNIS o su comercialización, a pesar de que la ADR hace parte de la Junta de Direccionamiento Estratégico del PNIS, en cumplimiento del Decreto 2262 de diciembre de 2018²⁴⁴, y del Consejo Permanente de Dirección. Por un lado, en un oficio remitido por dicha entidad a la Procuraduría el 12 de abril de 2021, se informó haber enviado a la Consejería para el Posconflicto en febrero de 2018 (hoy Consejería de Estabilización) los planes de trabajo, diagnósticos, necesidades de extensión agropecuaria y planes de producción sobre los cuales el PNIS podría establecer acciones. Sin embargo, se aclaró que la tarea de estructuración y ejecución de dichos planes no era competencia de esa agencia. Por otro lado, la DSCI informó haber presentado una propuesta para estructurar un Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural Agroforestal (PIDAR) para beneficiar a 500 familias del consejo comunitario Unión del Río Rosario de Tumaco, el cual, en concepto de la ADR, no cumplió con los requisitos para su aprobación. Este proyecto no surtió procesos de ajuste, según consultó la Procuraduría, por falta de claridad en la comunicación entre las entidades.

Tampoco se evidencian menciones explícitas para el apoyo a beneficiarios del PNIS en los documentos de los planes de la Reforma Rural Integral ya adoptados, como el Plan Nacional para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, o el Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria. En este sentido, no es clara la manera en que la ejecución del PNIS se integra a las apuestas de la Reforma Rural Integral, establecidas en el Acuerdo de Paz.

Con respecto a la cooperación con entidades territoriales, se identificó la necesidad de formular una estrategia nación-territorio, impulsada por la DSCI y acordada con los territorios, con lineamientos claros, actividades acordadas y resultados específicos por municipio, en el marco de los artículos 2.2.5.21 y 2.2.5.31 del Decreto 362 de 2018, de las instancias participativas del PNIS. A juicio de la Procuraduría, el decreto mencionado brinda el marco normativo, pero no propone actividades ni compromisos concretos para esta coordinación.

²⁴⁴ Por el cual se designan los representantes del Gobierno Nacional de alto nivel en la Junta de Direccionamiento Estratégico.

La DSCI ya cuenta con experiencias exitosas en alcaldías y departamentos, que le han permitido establecer alianzas en las que estas últimas han podido apoyar con actividades como transporte de materiales, préstamo de bodegas, apoyo en la continuidad de la asistencia técnica según líneas productivas priorizadas por el departamento o municipio, visitas técnicas de calidad de los insumos y materiales, entre otros aspectos.

Estrategia para Áreas de Especial Importancia Ambiental

Desde su inicio, el PNIS firmó acuerdos individuales con familias ubicadas en Parques Nacionales Naturales (PNN) y en Zonas de Reserva Forestal, sin establecer criterios diferenciales para su implementación, como se definía en el Acuerdo de Paz. Aunque durante las etapas de asistencia alimentaria inmediata no se encontraron mayores inconvenientes para la ejecución en esas zonas, el componente productivo sí ha requerido de una importante modificación.

Con base en información de la DSCI, a diciembre de 2020, la Procuraduría identificó que, de 2.656 lotes reportados por familias activas en áreas ubicadas en los PNN, 902 tenían planes de inversión formulados, y de estos, 376 fueron para ganadería y 217 para proyectos silvopastoriles. Por su parte, de 10.761 beneficiarios activos con lotes en Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª, 3.924 contaban con planes de inversión, de los cuales 1.730 eran silvopastoriles y 451 para ganadería. A marzo de 2021, no se encontraba en ejecución ninguna iniciativa de generación de ingresos de áreas de PNN, según informó la DSCI, lo cual se corroboró al identificar que no se contaba con inversiones para proyectos de ciclo corto o largo en estas regiones. En cambio, en Zonas de Reserva Forestal, se identificó una inversión promedio por beneficiario de \$95.344 por familia en el componente de proyectos productivos, cuyo tope son \$19 millones de pesos.

Esta situación resulta preocupante, en especial porque el Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos, publicado en 2021 por UNODC y el Gobierno de Colombia, evidencia que el 48% (68.835) de las hectáreas sembradas en 2020 se concentraron en zonas de manejo especial; las Zonas de Reserva Forestal fueron las que registraron el mayor número (28.973 hectáreas), seguidas por aquellas ubicadas en tierras de comunidades negras (22.040 hectáreas), luego por resguardos indígenas (11.575 hectáreas) y luego por PNN (6.247 hectáreas).

En este sentido, una vez más, las fallas en la planificación del PNIS generan reprocesos que, en este caso, tienen que ver con la necesidad de realizar de nuevo el diagnóstico de los territorios en coordinación con las autoridades ambientales y con las comunidades, y

de revisar las alternativas para la generación de ingresos. Previamente se había avanzado en la formulación de planes de inversión para proyectos productivos no compatibles con las necesidades de conservación y preservación ambiental. Para ayudar a resolver estos problemas, la DSCI, en coordinación con MinAmbiente y PNN, expedieron la Resolución 56 del 26 octubre de 2020, por medio de la cual se adopta un documento técnico para procesos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo de hogares beneficiarios ubicados en áreas ambientalmente estratégicas o de importancia ecológica. También adoptaron, en 2019, la Guía para la Asistencia Técnica Integral Diferenciada en las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Teniendo en cuenta estos lineamientos y el anuncio de 262 mil millones de pesos para este fin, con recursos del impuesto al carbono, se espera ajustar estos planes de inversión y generar resultados en la vigencia 2021. En este contexto, se abrieron dos procesos de licitación a través del Fondo Colombia en Paz y Fiduprevisora: i) Convocatoria 007 de 2021: para atender a las familias vinculadas al PNIS en áreas ambientalmente estratégicas, mediante la implementación de iniciativas que permitan la sustitución y la generación de ingresos, el acceso a contratos de derechos de uso en Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, y la implementación de un incentivo tipo Pago por Servicios Ambientales (PSA) en la categoría A de dichas Zonas de Reserva Forestal en Caquetá, Guaviare, Meta, Putumayo, Nariño, Valle de Cauca, Cauca, Antioquia, Bolívar y Córdoba; y ii) Convocatoria 009 de 2021 para atender familias vinculadas al PNIS en áreas ambientalmente estratégicas, mediante la planeación, formulación, implementación y seguimiento de proyectos productivos sostenibles y la ruta de acceso a tierras con actividades de asistencia técnica en Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959.

Llama la atención que, a pesar de la articulación técnica y la disponibilidad de recursos, aún no ha sido posible llegar a acuerdos técnicos entre la DNP, la Consejería para la Estabilización, MinAmbiente, PNN y la DSCI en materia de competencias y cierre de las fichas técnicas de los indicadores del PMI sobre el tema. Los indicadores son: i) Porcentaje de familias asentadas dentro de las áreas de especial interés ambiental, o en sectores colindantes, y con acuerdo de sustitución voluntaria beneficiadas con opciones de generación de ingresos o incentivos (D.288), con vigencia desde 2017 hasta 2031; y ii) Porcentaje de hectáreas priorizadas afectadas por cultivos de uso ilícito, en proceso de restauración (D.289), con vigencia desde 2017 hasta 2031.

A juicio de la Procuraduría, la asignación de recursos para la implementación de estos proyectos presenta un avance significativo para la ejecución. No obstante, aún no son claras las rutas ni las responsabilidades que debe asumir cada entidad, dadas sus competencias para la ejecución de las estrategias de generación de ingresos en Áreas de Especial Interés Ambiental. Por ejemplo, es clave la disponibilidad de la información unificada con que cuenta PNN sobre los habitantes ubicados en dichos territorios y que tienen posibilidades de permanencia y de ejecución de iniciativas para la generación de ingresos en el área protegida, y sobre el tipo de iniciativas de conservación y preservación que ya se encuentran en ejecución en estas áreas. Esta definición es clave para que los operadores y la DSCI puedan construir propuestas concretas, lograr la inversión eficiente de los recursos, y brindar opciones de generación de ingresos sostenibles para las comunidades.

Atención a los recolectores o gestores comunitarios

La ruta de atención para las personas vinculadas al PNIS en calidad de recolectores, definida en el PAI Familiar, es la contratación de opciones de empleo temporal para el desarrollo de obras de interés comunitario como el arreglo de vías, escuelas, comedores escolares, entre otros, con pagos de \$12 millones de pesos por un año. Aunque este componente presentó una mejoría con respecto a 2020, su implementación continúa siendo la que más rezagos tiene, toda vez que los esfuerzos administrativos y presupuestales están concentrados en dar cumplimiento al PAI familiar del grueso de las familias adscritas en calidad de cultivadoras y no cultivadoras.

Es necesario resaltar el importante avance que ha hecho la DSCI por ampliar la oferta para la atención de las personas que se vincularon al PNIS en calidad de recolectores, teniendo en cuenta que, a marzo de 2020, 10.114 beneficiarios se encontraban en ingreso, y a marzo 31 de 2021 la cifra se redujo en 41%. Esto significa que 4.104 núcleos fueron activados. Del total de recolectores y recolectoras, solo 5.310 habían recibido pagos (31%), lo que representa un aumento del 5% con respecto a marzo de 2020, cuando 5.065 familias habían recibido al menos un pago. A pesar esto, a marzo de 2021, la Procuraduría identificó que 4.641 familias habían recibido recursos por más de los \$12 millones de pesos establecidos en la ruta.

El 30% de la población recolectora del PNIS corresponde a mujeres titulares. A 2021, el 51% de ellas estaban activas, el 32% en ingreso, el 13% retiradas y el 2% suspendidas. Se espera que la situación de las mujeres recolectoras mejore de forma sustancial

durante 2021 con la aprobación y la pronta ejecución del proyecto Negocios inclusivos con enfoque de género, dirigido a mujeres recolectoras del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), financiado con recursos de PNUD, del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto (MPTF) y de la DSCI, y que será desarrollado por UNODC. Este proyecto se adelantará con 600 mujeres recolectoras activas en Caquetá (Cartagena del Chairá, Puerto Rico y San Vicente del Caguán); Cauca (El Tambo, Jambaló y Miranda); Meta (La Macarena, Mesetas y Vistahermosa); Putumayo (Orito, Puerto Caicedo y Puerto Guzmán) y Valle del Cauca (Bolívar, Dagua y El Dovio). A juicio de la Procuraduría, este proyecto, que apenas inicia su ejecución, tiene un carácter innovador frente a la atención que se ha prestado a otras recolectoras y recolectores del PNIS, pues se enfoca en la producción y comercialización de bienes y servicios por medio de canales estables y sostenibles, para reducir las brechas de género y aumentar la autonomía económica de las mujeres.

Planes Integrales municipales y comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)

En el Acuerdo de Paz, los Planes Integrales municipales y comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) debían construirse desde abajo hacia arriba con propuestas identificadas por los miembros de asambleas veredales del PNIS, y posteriormente serían discutidas en el marco de los planes municipales para la sustitución y el desarrollo alternativo. De igual forma, cuando el PNIS coincidiera con el PDET, se adoptaría la metodología de este último instrumento, con la participación de las delegadas y los delegados de las asambleas veredales del PNIS.

A marzo de 2021, se contaba con 812 iniciativas de los PATR con marcación PISDA, para 48 municipios en donde el PDET y el PNIS coinciden²⁴⁵. De estas iniciativas, 268 contaban con la ruta de implementación activada²⁷, y 353 estaban contenidas en los planes de trabajo 2020-2021 de la ART. Estas iniciativas se concentraban en los municipios de Tumaco (27), Puerto Asís (23), Puerto Rico (20), Miranda (19), La Montañita (16), Puerto Leguízamo (10), Mesetas (10) y Orito (10).

²⁴⁵ Cabe señalar que la marcación de iniciativas PISDA da respuesta al indicador del PMI, Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en zonas con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con componentes PISDA incorporados (D. 404). A marzo 31 de 2021, este indicador reportaba un cumplimiento del 100%, que resulta de contabilizar 48 PATR municipales aprobados, con iniciativas con marcación PISDA, en territorios en los que el PNIS y el PDET coinciden.

Tabla 46. Iniciativas PATR con marcación PISDA

Pilar	Total Iniciativas PISDA con ruta de implementación activada	Total Iniciativas PISDA
1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	14	89
2. Infraestructura y adecuación de tierras	30	61
3. Salud rural	26	106
4. Educación rural y primera infancia rural	22	61
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	31	100
6. Reactivación económica y producción agropecuaria	113	298
7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	16	33
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz	16	64
Total	268	812

Fuente: DSCI, 2021. Elaboración propia.

Tanto la cifra de iniciativas del PATR con marcación PISDA, como la de aquellas con ruta de implementación, al igual que la participación de los delegados de las instancias del PNIS en los ejercicios de Hoja de Ruta Única, representan un avance en la articulación entre la ART y la DSCI. No obstante, a juicio de la Procuraduría, sigue sin ser evidente la manera en que la marcación de estas iniciativas beneficia directamente a los núcleos veredales del PNIS o a sus pobladores, y promueven la sostenibilidad de la sustitución. En el caso de las iniciativas relacionadas con la reactivación económica y la producción agropecuaria, es fundamental identificar la manera en que éstas pueden contribuir a la generación de ingresos y a la comercialización de los productos obtenidos de los proyectos productivos del PNIS, en un contexto de escasos recursos para avanzar con estos últimos al ritmo requerido.

Por este motivo se insiste en la necesidad de integrar un criterio particular en la gestión de oferta y de recursos de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), para la focalización geográfica de bienes y servicios en los núcleos veredales donde se adelantan procesos de sustitución, que se pueda incluir en la Hoja de Ruta Única²⁴⁶, en las iniciativas PISDA-PATR y en la oferta sectorial de los planes de la Reforma Rural Integral.

Desde la perspectiva de la Procuraduría, el ejercicio de los PISDA en municipios no PDET recoge las recomendaciones realizadas por este ente de control en su Segundo informe al Congreso, pues a nivel veredal se identificaron iniciativas que serán implementadas en los núcleos donde se ejecuta el PNIS, y que se concertaron de forma exclusiva con las comunidades beneficiarias, como se establece en el Acuerdo de Paz. No obstante, como desafío, se identificó la necesidad de reunir la oferta de las entidades nacionales y territoriales para dar cumplimiento a dichas iniciativas, teniendo en cuenta que estos no son municipios PDET, y por ende son iniciativas que no hacen parte de ninguno de los PATR, ni de otros instrumentos de gestión como la Hoja de Ruta Única, las Mesas de Impulso del PDET o de los municipios priorizados por los Planes Nacionales Sectoriales.

Plan de Atención Comunitario

Además del Plan de Atención Inmediata para familias, el Acuerdo de Paz estableció una serie de medidas de ejecución rápida encaminadas al mejoramiento de los territorios donde se implementa el PNIS. A juicio de la Procuraduría, a pesar de lograr algunos avances, a la fecha no existen los mecanismos para identificar la manera en que estas medidas están beneficiando a las familias pertenecientes al PNIS o a los territorios donde éste se implementa.

Para el desarrollo del PAI comunitario, el PMI usa indicadores específicos con ficha técnica y avances disponibles en la plataforma SIPO. A continuación, se presentan los resultados de su seguimiento:

- Porcentaje de territorios afectados por cultivos de uso ilícito con brigadas de salud realizadas a solicitud (D.276), con fecha de finalización en 2019. De acuerdo con información disponible en la plataforma web del SIPO sobre el indicador, a febrero de 2019, MinSalud no había recibido solicitudes de la DSCI para realizar dichas intervenciones. A juicio de la Procuraduría, el 100% con que cuenta este indicador

no refleja avances en la prestación del servicio. Por ello, en el Segundo Informe al Congreso se recomendó a las dos entidades desarrollar una estrategia conjunta para la puesta en marcha de las brigadas. En respuesta a estas recomendaciones, MinSalud reiteró su posición de haber cumplido ya con el indicador, e informó que de acuerdo con la Ley 715 de 2001, la planeación y el desarrollo de las mismas corresponde a las entidades territoriales. Por su parte, la DSCI informó que está adelantando gestiones a nivel regional, con el fin de que las entidades territoriales de salud responsables del desarrollo de estas brigadas informen sobre el cronograma de ejecución de 2021, y socializarlas en las instancias del PNIS con la participación de las familias y las comunidades.

- Porcentaje de niñas y niños en primera infancia que cuentan con atención integral en zonas rurales con acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito (D.277)²⁴⁹, a cargo de MinEducación, con vigencia de 2018 a 2031, y cuyo último reporte de avance en la plataforma SIPO se realizó el 31 de diciembre de 2019. De acuerdo con reporte del Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia (SSDIPI), remitido por MinEducación en mayo de 2021 y con corte a septiembre de 2020, 35.034 niños y niñas en zonas rurales de municipios con acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito cuentan con seis o más atenciones priorizadas, de un total de 77.223 niños y niñas registrados en el sistema, en la zona rural de estos municipios (45%)²⁴⁷. A juicio de la Procuraduría, es necesario adelantar el respectivo reporte de avance de SIPO con corte a 31 de marzo de 2021, y evidenciar la gestión de las entidades de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia, en articulación con la DSCI, para atender a la primera infancia en los núcleos veredales donde se encuentran las familias beneficiarias del PNIS.

Sobre este indicador, en el Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría manifestó a MinEducación y a ICBF su preocupación sobre el proyecto de inversión de apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional del 2020, por un valor de \$913 mil millones, el cual había sido asociado en su totalidad con el marcador de paz al Pilar 4.1 del Acuerdo de Paz, a pesar de contar con un cubrimiento nacional y un indicador homólogo en el Punto 1 (A.38). Al respecto, en comunicación remitida por el ICBF el 4 de febrero de 2021, en respuesta a las recomendaciones de la Procuraduría, se informó

²⁴⁵ Los municipios PNIS con mayor porcentaje de niños con atenciones son: Jambaló (Cauca) con 63%, Piamonte (Cauca) con 61,5%, Mocoa (Putumayo) con 61%, Rosas (Cauca) con 60,4%, Miraflores (Guaviare) con 58%, Ipiales (Nariño) con 57,8%, Miranda (Cauca) con 57,1%, Briceño (Antioquia) con 57,1%, El Retorno (Guaviare) con (56,8%), Curillo (Caquetá) con 55,9%, La Montañita (Caquetá) con 55,5% y Tumaco (Nariño) con 55,2%. Los municipios con menos de 10% de los niños con atenciones son San Pablo (Bolívar), Inírida (Guainía) con 3,9% y Cumaribo (Vichada) con 1,7%.

²⁴⁶ La Hoja de Ruta Única fue creada mediante el artículo 281 de la Ley 1955 del PND 2018-2022. Según se establece en el sitio web de la ART, se trata de una herramienta que permite ordenar la implementación en un horizonte de 15 años, y tiene como principal objetivo el cumplimiento de las más de 32.000 iniciativas de los PDET.

que en 2021 no se realizaría la marcación del Pilar 4.1, pues ya está considerada en la marcación del Pilar 1.4 del Acuerdo de Paz y, a la fecha, el SUIFP del DNP no permite realizar la marcación sin contabilizar dos veces la misma cifra.

Cabe señalar que, en el marco del presente indicador, es posible apalancar también los lineamientos incluidos en el Protocolo de Género del PNIS para facilitar el acceso a guarderías infantiles, para que las mujeres beneficiarias del PNIS puedan dedicar más tiempo a las actividades del Programa.

- Porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres (D.284)²⁴⁸, con vigencia hasta 2031. De acuerdo con MinTrabajo, a marzo 31 de 2021 había una cobertura de 12 municipios PNIS, de una meta de 33 municipios priorizados por sus niveles de ruralidad (36,36% de cumplimiento). Se trata de los municipios de Vistahermosa, Tibú, Arauquita, Puerto Rico (Caquetá), San Vicente del Caguán, Miranda, Sardinata, Montelíbano, San José del Guaviare, Tumaco, Mocoa y Puerto Asís. De acuerdo con un reporte de la entidad en el SIIPO, se han desarrollado gestiones de articulación de la DSCI con el objetivo de que las mujeres residentes en estos municipios ingresen a la Ruta de Empleabilidad. Para ello, se han identificado los municipios que cuentan con una mayor facilidad de cobertura para la red de prestadores del Servicio Público de Empleo, y a las mujeres beneficiarias del PNIS, también en dicha red.

Avances del componente sobre formalización de tierras para sustituir

De acuerdo con lo establecido en el Punto 4.1.3.5 del Acuerdo de Paz y en el artículo 8 del Decreto Ley 896 de 2017, dentro de los componentes de los PISDA se encuentra el Plan de Formalización de la Propiedad Rural. Este comprende estrategias orientadas a formalizar el derecho de dominio sobre predios privados, el saneamiento de títulos que conllevan a la falsa tradición y acompañar a los beneficiarios para la realización de trámites administrativos, notariales y registrales, y promueve la formalización de ocupaciones sobre predios baldíos de la nación.

Al respecto, la ANT reporta que, entre los resultados en materia de adjudicación y formalización de tierras tras la firma del Acuerdo de Paz, se han formalizado en total

80.013,8 hectáreas que benefician a 2.382 familias vinculadas al PNIS con acuerdos individuales de sustitución, a marzo 31 de 2021. Del total del área de tierra formalizada a familias del PNIS, el 91% (73.430,86 ha) corresponde a la depuración de la base de datos sobre el rezago de expedientes heredados por el extinto Incoder, relacionados con procesos de formalización de baldíos a personas naturales, es decir, efectuados en años anteriores, pero cuya constancia de registro no había sido cargada en el aplicativo Sinergia del DNP. El 7,2% (5.728,93 ha) del área hace parte de la formalización de predios baldíos a campesinos del PNIS en los años de implementación del Acuerdo de Paz; el 0,7% (560,97 Ha) pertenece a procesos de adjudicación de subsidios de acceso a tierras que financian hasta el 100% de la compra de predios rurales; y un 0,4% (293,1 ha) se relaciona con los resultados en materia de formalización de predios privados. Los departamentos con el mayor número de hectáreas formalizadas a familias beneficiarias del PNIS son Putumayo, con el 49% (39.369 ha), seguido de Caquetá, con 16% (12.509,5 ha) y Vichada, con el 13% (10.667 ha).

Por otra parte, la ANT reporta que se han entregado 290 títulos de predios privados rurales a campesinos y campesinas que, si bien no hacen parte de la población objeto de atención del PNIS, se trata de formalizaciones a familias en zonas afectadas por cultivos de uso ilícito. Estas entregas corresponden a 1.310,6 ha que benefician a 289 familias ubicadas en 22 municipios del país de 7 departamentos. Los departamentos con el mayor número de hectáreas formalizadas corresponden a Putumayo (409,97 ha), Antioquia (362,97 ha) y Caquetá (360,81 ha).

Al respecto es necesario mencionar que, si bien se resalta la importancia del avance en cuanto a la formalización de tierras en áreas afectadas por presencia de cultivos de uso ilícito, la mayor parte de esta gestión se concentra en la titulación de microfundios, es decir, áreas por debajo de las extensiones permitidas por zona o municipio, a través del régimen de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), dado que el promedio de área formalizada de los 290 títulos entregados en las zonas afectadas por este tipo de cultivos es de 4,5 ha. Esta situación estaría contribuyendo al fraccionamiento antieconómico de la propiedad del suelo rural, pues el área formalizada por cada núcleo familiar es insuficiente para generar los recursos económicos para su sustento. Esto limita el desarrollo de iniciativas productivas con vocación agropecuaria en el marco de proyectos de desarrollo alternativo para las familias que deciden transitar hacia las economías lícitas.

²⁴⁸ Este indicador se encuentra contemplado tanto en el Punto 1 como en el Punto 4 del PMI (A.351).

Por otra parte, se destaca la articulación entre la DSCI, la ANT y el Fondo Colombia en Paz, para la firma y ejecución del nuevo convenio firmado en abril 2020, el cual beneficiará aproximadamente a 1.500 familias del PNIS en los municipios de Tumaco (Nariño), Argelia (Cauca), Puerto Asís (Putumayo) y Tibú (Norte de Santander). No obstante, según informa la ANT, el convenio se formalizó en febrero de 2021, y en marzo se realizó un ejercicio de optimización de dicho proceso, lo que disminuyó el costo por unidad de intervención y amplió la intervención a 2.250 procesos. Así pues, se incluyeron 750 procesos de acceso a tierras mediante el mecanismo contemplado en el Acuerdo 118 de 2020 sobre el otorgamiento de derechos de uso en áreas inadjudicables para familias PNIS en los siguientes municipios: San Vicente del Caguán, El Doncello y Montañita (Caquetá); Calamar, El Retorno y Miraflores (Guaviare); Puerto Leguízamo (Putumayo), Cantagallo y Santa Rosa del Sur (Bolívar), y Tierralta (Córdoba).

Avances en la formulación y ejecución de nuevos modelos de sustitución

El artículo 23 del Decreto 1223 de 2020, mediante el cual se crea la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito dentro de la ART, le asigna funciones para diseñar e implementar nuevos modelos y proyectos alternativos de sustitución de cultivos ilícitos y aplicarlos en aquellos territorios que determine el Consejo Directivo de la ART. A 31 de marzo de 2021 se habían adoptado tres modelos mediante resolución, y uno adicional se encontraba en construcción. Sin embargo, ninguno de estos modelos se encuentre aún en ejecución.

Tabla 47. Nuevos modelos de sustitución de cultivos de uso ilícito, distintos al PNIS

Modelo	Avance
Modelo Alternativo de Sustitución Hecho a la medida	Adoptado mediante la Resolución 27 del 6 de mayo de 202032. A 31 de marzo de 2021, no se encontraba en ejecución ningún modelo de sustitución Hecho a la medida. No obstante, en seguimiento realizado por la Procuraduría, se conoció que la Gobernación de Antioquia, la Gobernación de Nariño y la Gobernación de Bolívar están avanzando en propuestas y gestionando recursos, en coordinación con la DSCI, para su implementación. La DSCI reporta también haber identificado otros municipios y departamentos con potencial para estos modelos en Córdoba, Norte de Santander, Putumayo, Vichada, Cauca, Meta y Valle del Cauca (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2021).
Modelo de Territorios para la Conservación en Áreas Ambientales	Adoptado mediante Resolución 30 del 6 de mayo de 202033. El modelo aplica para beneficiarios del PNIS ubicados en PNN y Zonas de Reserva Forestal, Ley 2da tipo A, y para potenciales nuevos beneficiarios en estas zonas. Plantea componentes de acuerdos de restauración y conservación, asistencia técnica, proyectos de uso sostenible y acceso a mercados, y la implementación de pagos por servicios ambientales, en el marco del documento Conpes 3886 de 2017, el Decreto 870 de 2017 y el Decreto 1007 de 2018. A 31 de marzo de 2021, la DSCI informó haber dado prioridad a la implementación del modelo para las familias beneficiarias del PNIS, a través de la convocatoria 007 del Fondo Colombia en Paz, mencionada en el aparte sobre Sustitución en AEIA.
Modelo de Formalizar para Sustituir	Adoptado mediante Resolución 29 del 6 de mayo de 202034. Busca formalizar la propiedad rural e implementar iniciativas productivas a familias cultivadoras de plantaciones de uso ilícito que suscriben acuerdos voluntarios de erradicación, y que se ubiquen en áreas que no presenten restricciones de tipo ambientales, técnicas y jurídicas. Adicionalmente, y muy importante, no podrá haber sido beneficiario del modelo actual de atención del PNIS u otros programas de sustitución. Su ruta de ejecución se compone de las siguientes etapas: (i) Monitoreos de levantamiento de la línea base, verificación de la erradicación y no resiembra, (ii) formalización de la propiedad rural, según el tipo identificado por la ANT a partir de la naturaleza del predio, (iii) asistencia técnica, comercial y empresarial y (iv) implementación del proyecto productivo.
Modelo de sustitución con legalidad	Apenas en formulación y sin resolución de adopción, este modelo comprendería proyectos colectivos, dirigidos a áreas con comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. Según ha informado la DSCI, habrá un modelo para comunidades indígenas y otro para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que están siendo concertados con las entidades competentes. A la fecha de cierre del informe, los modelos no habían sido adoptados.

Fuente: DSCI, 2021. Elaboración propia.

Para el financiamiento de estos modelos, la DSCI informó haber estructurado el proyecto de inversión con código BPIN 2021011000004 en febrero de 2021, denominado Implementación de nuevos modelos de sustitución voluntaria a nivel a nacional. En marzo de 2021 se cargó el proyecto en la plataforma SUIFP para revisión de viabilidad por parte del DNP, con un monto de \$590 mil millones para la ruta de atención de los beneficiarios del PNIS y \$50 mil millones para la implementación de los nuevos modelos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos.

Condiciones de seguridad para las comunidades y territorios donde se está implementando el PNIS

En el Segundo Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2020, la Procuraduría recomendó a la Consejería para la Estabilización y a la DSCI, la aprobación del Plan de articulación de acciones en seguridad para liderazgos que apoyan el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos, cuya formulación había iniciado en 2019. Esta recomendación fue acogida totalmente con su aprobación en diciembre de 2020.

Dentro del Plan se establecieron 16 acciones distribuidas en cinco ejes: i) articulación de la oferta interinstitucional, con cinco acciones; ii) enfoque de mujer, con tres acciones afirmativas; iii) prevención, con cuatro acciones; iv) apoyo y seguimiento a la judicialización efectiva y a las medidas de protección, con tres acciones; y v) acciones y medidas novedosas, con una acción. Como avance de estas acciones, la Consejería para la Estabilización reportó que cuenta con la versión final del memorando de entendimiento entre las entidades que conforman la Mesa Nacional Interinstitucional de Articulación (MCIEC), cuya revisión final se debía surtir en mayo con la DSCI, MinDefensa, MinInterior, la UNP y la Fiscalía General de la Nación, para su posterior firma en el marco de una sesión de la MCIEC. Por otra parte, entre septiembre de 2020 y marzo de 2021, se habían realizado 17 sesiones de la Comisión de apoyo y seguimiento a las afectaciones de quienes apoyan la implementación de los modelos de sustitución de cultivos de uso ilícito.

El protocolo frente a casos que requieren atención inmediata en materia de afectaciones por posibles violaciones a los DDHH se activó en 13 ocasiones entre octubre de 2020 y marzo de 2021, en el marco de las Comisiones de apoyo antes mencionadas. Se presentaron tres casos en el departamento de Cauca (dos en Piamonte contra lideresas

y uno en Miranda contra un líder PNIS), dos en Mesetas (Meta) contra profesionales del PNIS, dos en Belén de los Andaquíes (Caquetá) contra una lideresa PNIS y una lideresa social no titular del Programa, tres en Bolívar (dos en Santa Rosa del Sur contra cultivadores y un líder no titular), una activación en Tierralta (Córdoba) por casos contra un cultivador, una en Tumaco contra una lideresa activa y un caso en Dagua contra un líder activo.

De igual forma, se informó que aún no se ha llevado a cabo la socialización del Plan aprobado con gobernadores y alcaldes debido al tercer pico del COVID-19, aunque sí se han adelantado sesiones de trabajo con MinInterior para la articulación entre las acciones de este Plan y las actividades que desarrollarán en municipios PNIS los equipos de la Dirección de DDHH.

Además, se han realizado tres talleres de autoprotección en coordinación con el Programa de DD.HH de USAID/Chemonix en Mesetas y Uribe (Meta, 3 y 4 de diciembre); Santander de Quilichao, Miranda y El Tambo (Cauca, 18 y 19 de marzo, 2021; y Florencia, La Montañita y San José del Fragua (Caquetá, 24 y 25 de marzo de 2021)²⁴⁹. En cada municipio se contó, en promedio, con la participación de 20 liderazgos para la sustitución de cultivos.

La Procuraduría llama la atención sobre la necesidad urgente de implementar estrategias integrales de seguridad en los municipios PNIS que permitan intensificar la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, que son una amenaza para los líderes de sustitución y en general para la sostenibilidad del Programa. De acuerdo con CERAC y CINEP, los riesgos en seguridad y el recrudecimiento de los enfrentamientos entre grupos armados organizados y disidencias de las FARC-EP han constituido una amenaza para la integridad y para la vida de los beneficiarios del Programa, y ha representado un obstáculo para culminar los procesos de verificación final para el levantamiento de los cultivos, indispensable para avanzar con las demás etapas del PNIS (CINEP/PPP-CERAC, 2021).

²⁴⁹ Según información de la Consejería, también se realizó una jornada dividida en dos módulos (uno teórico-virtual y otro práctico-presencial) de transferencia metodológica para las coordinaciones territoriales de la DSCI, con el fin de replicar estos talleres en otros territorios del Programa, con la participación de 30 profesionales de la Dirección y de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) en territorios en donde se está implementando el PNIS

De acuerdo con las Normas Internacionales para la Acción contra las Minas (UNMAS, 2018), la AICMA se refiere a aquellas actividades que, realizadas simultáneamente, permiten reducir el impacto social, económico y ambiental de la contaminación por MAP (minas antipersonales) y REG (restos explosivos de guerra). La implementación de la Política Pública de Acción Integral contra Minas en Colombia es coordinada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en virtud del Decreto 1784 de 2019, y resulta fundamental para garantizar la implementación del Acuerdo de Paz.

Algunas metas sobre la contribución de la AICMA a los procesos de sustitución fueron establecidas en el Plan Estratégico 2020-2025 de la Política Pública de la AICMA presentado por la OACP. En el último informe sobre el cumplimiento de las obligaciones de la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y su destrucción (Tratado de Ottawa), se reportó la articulación de operaciones de liberación de tierras en 24 municipios PNIS²⁵⁰, lo que representa el 43% de todos los municipios PNIS. La siguiente tabla da cuenta del estado de intervención en cada municipio PNIS:

Tabla 48. Estado de intervención de operaciones de desminado humanitario en municipios PNIS

Estado de operaciones	Número de municipios PNIS
Asignados para operaciones	21
Operaciones suspendidas	5
Libres de sospecha mediante operaciones de desminado humanitario	2
Libres de reporte de sospecha por Consejos de Seguridad	4
Priorizados para operaciones	2
Por priorizar	22
Total	56

Fuente: OACP, marzo de 2021.

²⁵⁰ En la respuesta al requerimiento para la elaboración de este informe, se reportaron 32 municipios asignados para desminado humanitario. No obstante, no todos los municipios reportados son PNIS.

Esta información evidencia que no ha sido posible priorizar a casi la mitad de los municipios, principalmente por las condiciones de seguridad. Por ello, es importante que en los lugares donde no se ha podido llevar a cabo el desminado humanitario, se mitiguen los riesgos para las comunidades y familias beneficiarias del PNIS. Para ello se diseñó la estrategia de educación en el riesgo de minas y el fortalecimiento de la asistencia integral a víctimas por MAP/MUSE/AEI, teniendo en cuenta que en 2020, y hasta el 31 de marzo de 2021, se han presentado 212 víctimas, entre civiles y Fuerza Pública, de las cuales 78 (37%) se presentaron en municipios PNIS.

Enfoque transversal de género

Como se mencionó anteriormente, el 4 de abril de 2021 se adoptó la Resolución para la transversalización del enfoque de género en el PNIS. Según informó a la Procuraduría al equipo de género de la DSCI, se trata de una estrategia enfocada en cuatro hitos: i) seguimiento operativo a los componentes productivos del PNIS, que incluye la adición de criterios diferenciales en los pliegos de las licitaciones para nuevos operadores; ii) participación efectiva de las mujeres en los procesos de sustitución, en torno a la cual se ha promovido la identificación y vinculación de liderazgos de mujeres como representantes en las instancias participativas del PNIS y la visibilización y fortalecimiento de asociaciones y lideresas sociales beneficiarias del Programa; iii) identificación de los roles de género y generación de estrategias institucionales que faciliten el acceso a espacios para el cuidado de los niños y niñas de las familias vinculadas al PNIS; y iv) prevención y reducción de la vulnerabilidad que enfrentan las mujeres del PNIS.

A juicio de la Procuraduría, aunque la Resolución tiene tres años de rezago en su expedición (que, según el indicador D.G.1 del PMI, debía darse en 2017), las acciones afirmativas desencadenadas para su construcción e implementación van en la dirección planteada en el Acuerdo de Paz.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

Frente al PNIS, en el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

- Después de más de cuatro años de implementación del Acuerdo de Paz y de la firma de los primeros acuerdos individuales del Programa, este aún cuenta con importantes retrasos y ajustes que deben ser solucionados para llevarse a cabo apropiadamente, en especial frente a su componente productivo y su articulación con la Reforma Rural Integral. El PNIS continúa sin modificaciones que permitan su ejecución desde un enfoque territorial, la transformación de los territorios donde se implementa y la celeridad en la prestación de bienes y servicios con condiciones de seguridad.
- A pesar de lo anterior, se presenta un avance importante en la adopción de al menos 17 actos administrativos con lineamientos para reglamentar el funcionamiento del PNIS y formalizar los procedimientos de asistencia técnica, entrega de bienes para proyectos y nuevos modelos de sustitución.
- Entre el 1 de abril de 2020 y el 31 de marzo de 2021 se redujo en un 59% el número de familias suspendidas del PNIS. Sin embargo, 3.600 familias continúan en indefinición jurídica y suspensión de beneficios. El número de exclusiones del PNIS asciende a la cifra de 10.248 familias, lo que corresponde al 10% del total con acuerdos individuales. La razón más recurrente de retiro es que los territorios no cuentan con alta densidad de cultivos ilícitos, la cual es una variable técnica para focalizar a los municipios que

debió gestionar la DSCI, más no una variable de exclusión. Esta situación resulta preocupante.

- Aún no ha sido adoptado un procedimiento administrativo que delimite y desarrolle taxativamente las causales y trámites por los cuales se suspende o se retira un núcleo familiar del PNIS. Según la DSCI, no procede la reglamentación, pues el PNIS no es un instrumento de política pública de carácter sancionatorio, ni definitivo, ni responde a ritualidades procesales, sino que parte de las generalidades establecidas en el Decreto Ley 896 de 2017.
- El PNIS ha realizado importantes esfuerzos para completar los pagos de asistencia alimentaria inmediata de las familias, pues se pasó de 49.768 familias (60% del total de 82.242) con la totalidad de los pagos de asistencia alimentaria inmediata en marzo de 2020, a 68.950 (83,8%) en marzo de 2021.
- Aún no se ha logrado avanzar lo suficiente en cuanto a los proyectos productivos. Según datos de la DSCI, a marzo de 2021, el número de familias con recursos comprometidos para proyectos de ciclo corto llegó a 6.777 (8% del total), mientras que el número de familias con recursos ejecutados en ese componente fue de 4.776 (6%). De forma complementaria, se habían destinado recursos para 1.792 familias (2%) en fase de proyectos de ciclo largo, y solo 726 (0,8%) efectivamente habían recibido los 19 millones, correspondientes a la totalidad de recursos de los dos tipos de proyectos productivos.
- La Procuraduría reconoce las limitaciones presupuestales con que ha contado el Programa para la ejecución de los proyectos productivos de ciclo corto y de ciclo largo, pues se pasó de \$300.799 millones de pesos distribuidos en 2019 para todo el PNIS, a \$191 mil millones en 2020, y aún hacían falta \$2,4 billones para cumplir con los compromisos del PAI y los pagos a recolectores, sin contar lo relacionado con el PISDA y el PAI Comunitario. A marzo de 2021, se habían distribuido \$41 mil millones, y se encontraban en proceso de formalización \$262 mil millones adicionales. No obstante, se considera relevante adelantar, entre 2021 y 2022, los mayores esfuerzos posibles de gestión de recursos, de eficiencia del gasto y de trabajo interinstitucional para acelerar su ejecución, promover la sostenibilidad a las inversiones ya realizadas, y dar cumplimiento a las metas que se vencen en 2022, tanto en el PMI como en el PND 2018-2022.

- Además de las barreras presupuestales, la formulación y la ejecución de proyectos de ciclo corto y largo presentan retos técnicos y de gestión. A marzo de 2021, el 86% de las familias de cultivadores y no cultivadores había recibido asistencia técnica para proyectos (70.606). No obstante, de este total, 70.138 habían recibido servicios por un valor de hasta \$1,6 millones, lo que equivale a la mitad de los \$3,2 millones de este componente, y solo 468 familias habían recibido el valor total. Esto evidencia que el servicio de asistencia técnica se ha prestado de forma intermitente, según la disponibilidad de recursos para la contratación de operadores, que durante su vigencia realizan visitas de caracterización, definición de planes de inversión, capacitaciones, y entrega de insumos y materiales a través de proveedores.
- Dado que, hasta la fecha, los proyectos de seguridad alimentaria y de ciclo corto han servido para apalancar las iniciativas productivas que ya tenían en marcha los beneficiarios, se requiere de un acompañamiento técnico permanente para la planeación y el engranaje de los proyectos de ciclo corto y largo, orientado a conseguir resultados, con consistencia y periodicidad en las actividades, y que fortalezca las capacidades de los beneficiarios durante la operación del Programa. El rezago en la implementación de los proyectos de ciclo corto y largo es, en cierta forma, una oportunidad para articular las diferentes fases del PNIS en contrataciones futuras.
- Frente a los retos de gestión, el Contrato 262 con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) expuso importantes oportunidades de mejora:
 - Las diferencias entre los precios locales conocidos por los beneficiarios y los precios del mercado ofrecidos por los proveedores para la entrega de materiales e insumos, ocasionaron quejas y alertas por parte de los beneficiarios por presuntos sobrecostos, que fueron transmitidas a la Procuraduría. En múltiples ocasiones, estas diferencias se resolvieron a través de espacios de clarificación, y se sugirió el uso de sistemas de precios locales y de veedurías ciudadanas. En cualquier caso, es necesario que el Gobierno Nacional ponga en marcha un mecanismo para hacer seguimiento al avance físico y financiero de los contratos firmados a través del Fondo Colombia en Paz (FCP), como el firmado con la OEI.
 - El reducido uso de las instancias de participación territorial del PNIS para socializar los avances de la ejecución de los contratos de los operadores, generó desconfianza por parte de los beneficiarios sobre la transparencia de los procesos. De igual

forma, es necesario fortalecer el liderazgo de las coordinaciones territoriales de la DSCI frente a los operadores, para facilitar su interacción con la comunidad.

- Se requiere fortalecer la Estrategia Nación Territorio para promover el apoyo de alcaldías y gobernaciones en la implementación del PNIS, a través de acciones como la provisión de lugares de almacenamiento, transporte y gestión para la entrega de materiales e insumos, e incluso asistencia técnica, entre otros.
- El desarrollo de mecanismos para la contratación de organizaciones y asociaciones comunitarias sigue siendo una deuda de la implementación del Acuerdo de Paz, ya que estas tienen el interés de participar en licitaciones, pero no cuentan con la solvencia económica y las características técnicas para hacerlo.
- La focalización del PNIS a nivel familiar ha dificultado la estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial (PIDAR), liderados por la ADR, cuya unidad de análisis son los esquemas asociativos. No obstante, ante el rezago y la falta de recursos para la ejecución de los proyectos productivos del PNIS, urge poner en marcha un plan de acción conjunto entre la DSCI y la ADR para estructurar los proyectos familiares que podrían contar con esquemas de este tipo a nivel local, y lograr su apalancamiento a través de los Planes de la Reforma Rural Integral.
- En 2020, la DSCI y MinAmbiente formularon al menos tres circulares, resoluciones y lineamientos para la ejecución del PNIS en Áreas de Especial Interés Ambiental, sin contar aún con familias que puedan generar ingresos en áreas de PNN. En la vigencia 2021 se espera un cambio en esta situación, ya que se destinaron \$262 mil millones del impuesto al carbono para apoyar iniciativas que permitan la sustitución y la generación de ingresos, el acceso a contratos de derechos de uso en Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, y la implementación de un incentivo tipo Pago por Servicios Ambientales en la categoría A, en diferentes zonas del país, con familias beneficiarias del PNIS.
- Desde la perspectiva de la Procuraduría, el ejercicio de los PISDA en municipios no PDET recoge las recomendaciones realizadas por este ente de control en su Segundo Informe al Congreso, en tanto se identificaron iniciativas a nivel veredal que serán implementadas en los núcleos donde se ejecuta el PNIS. No obstante, surge el desafío de establecer la oferta de las entidades nacionales y territoriales para dar cumplimiento a dichas iniciativas, teniendo en cuenta que estos no son municipios

PDET y que, por ende, estas iniciativas no hacen parte de ninguno de los PATR, o de otros instrumentos de gestión como la HRU, las mesas de impulso del PDET ni de los municipios priorizados por los Planes Nacionales Sectoriales.

- Con respecto a las iniciativas del PATR con marcación PISDA, se identificaron 812 iniciativas para 48 municipios en donde coinciden el PDET y el PNIS. De estas, 268 contaban con una ruta de implementación activada, y 353 estaban contenidas en los Planes de Trabajo 2020-2021. A pesar de ello, aún no es clara la manera en que la marcación PISDA puede contribuir a la focalización de bienes y servicios en los núcleos veredales donde se implementa el PNIS, pues tanto las iniciativas PATR con marcación como aquellas que no la tienen, se podrían ejecutar en áreas del municipio con poblaciones no necesariamente relacionadas con el PNIS.
- Para las iniciativas consignadas en los PATR de los 48 municipios PNIS que también son PDET, se registran los mismos cuellos de botella reportados por la Procuraduría en la sección del Informe destinada al análisis de los PDET.
- En cuanto al componente de formalización para sustituir, se reporta un total de 80.113 ha de tierra formalizadas para 2.382 familias vinculadas al PNIS. Sin embargo, el 91% de esta gestión corresponde a formalizaciones de predios baldíos realizados en años anteriores a la firma del Acuerdo de Paz, cuando la constancia de registro del acto administrativo no había sido cargada a la plataforma Sinergia del DNP. En consecuencia, el avance real en materia de formalización a familias PNIS es de 6.583 ha formalizadas en los años de implementación del Acuerdo de Paz, que corresponden a procesos de adjudicación de baldíos con ocupaciones previas, entrega de subsidios integrales de tierras y compras directas o adjudicaciones especiales.
- La ANT reporta que se han entregado 290 títulos sobre predios privados rurales en áreas afectadas por cultivos de uso ilícito, no priorizadas para la implementación del PNIS, lo que representa un total de 1.310,6 ha y beneficia a 289 núcleos familiares. No obstante, esta gestión se concentra en la formalización de microfundios, lo que podría dificultar la puesta en marcha de iniciativas productivas en el marco de proyectos de desarrollo alternativo.
- En materia de nuevos modelos de sustitución, y en especial de aquellos hechos a la medida, se identificaron avances en la formulación de posibles alternativas en los departamentos de Antioquia, Bolívar y Nariño. Sin embargo, en todos los casos, la propuesta aún se encuentra en etapa de estructuración y gestión de recursos, en

algunos casos vía OCAD Paz. Preocupa que ningún modelo se encuentre en proceso de formulación en el departamento de Chocó, a pesar de que allí se firmaron cinco acuerdos colectivos de sustitución de cultivos en territorios donde el PNIS no llegó. A la fecha, estas regiones no cuentan con ninguna alternativa de sustitución. En cualquier caso, la Procuraduría insiste en la necesidad de que su formulación cuente con enfoque territorial, con base en la evidencia y en la identificación de los éxitos y opciones de mejora del PNIS, y con claridad sobre las competencias para su ejecución, financiación y secuencialidad con la erradicación.

- A partir de información de la DSCI y MinDefensa, con corte a octubre 2020, la Procuraduría identificó 953 veredas en las que se suscribieron acuerdos voluntarios de sustitución, que no fueron incluidas en la focalización del PNIS; de estas, 396 han registrado operaciones de erradicación forzada entre 2016 y 2019. Los departamentos en los que más hubo veredas con acuerdos colectivos sin individualizar y que registraron erradicaciones forzadas fueron: Nariño, con 138 veredas en los municipios de Olaya Herrera, Barbacoas, Roberto Payán y Policarpa; Cauca, con 83 veredas en Corinto, Balboa y Cajibío; Caquetá, con 60 veredas en Milán y Puerto Rico; y Antioquia, con 42 veredas, principalmente en Valdivia.
- La Procuraduría reconoce el funcionamiento de instancias técnicas en el marco del Pilar 2 de la Ruta Futuro como un gran paso para la articulación de las estrategias de sustitución y de erradicación a nivel nacional. No obstante, llama la atención que, a nivel territorial, no se cuente con instancias que permitan el diálogo y la articulación de las entidades territoriales, la DSCI, MinDefensa, MinAmbiente y PNN, para lograr la coordinación de las estrategias de sustitución, erradicación forzada de cultivos y diálogo social. Además, en las instancias del PNIS creadas por el Decreto 362 de 2018 no hay una discusión sobre la erradicación, en los Comités Departamentales de Drogas no participa la DSCI, y las instancias creadas por la Directiva 013 de 2020 no cuentan con presencia de las entidades territoriales.
- A la fecha de elaboración de este informe, se habían desarrollado dos misiones de verificación de erradicación voluntaria de cultivos. A marzo 31 de 2021, la DSCI aún no tenía la programación para realizar la tercera misión de verificación, cuyo alcance, según información remitida por la DSCI, es monitorear el cumplimiento de los compromisos suscritos en los acuerdos individuales y evidenciar los avances en el Plan de Atención Inmediata (PAI) familiar, el PAI comunitario y el PISDA.

- Se resalta como positiva la expedición del Plan de articulación de acciones en seguridad para liderazgos que apoyan el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, cuya formulación había iniciado en 2019. Esta acción da cumplimiento a la recomendación remitida por la Procuraduría en el Segundo Informe al Congreso.
- Se destaca la aprobación de la Resolución 09 del 4 de abril de 2021, por medio de la cual la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito adopta el Protocolo de Género del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y se dictan otras disposiciones.
- También se evidencia la inclusión de lineamientos de género en los pliegos para la contratación de operadores de proyectos productivos, y la aprobación de un proyecto para la generación de ingresos de la población de mujeres gestoras comunitarias del Programa, financiado con recursos del PNUD, del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto (MPTF) y de la DSCI, y que será desarrollado por la UNODC.

Recomendaciones

- I.** A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio, reglamentar el procedimiento administrativo por medio del cual se toman las decisiones sobre la suspensión y exclusión de los núcleos familiares del PNIS. De igual forma, continuar con la resolución de casos de suspensiones y con la revisión de casos de retiro de los beneficiarios.
- II.** A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio, realizar en el menor tiempo posible la tercera visita de verificación del cumplimiento de los compromisos suscritos en los acuerdos individuales, evidenciar los avances en el PAI familiar, el PAI comunitario y el PISDA, a través de encuestas. Para la visita, se recomienda adoptar el procedimiento administrativo antes mencionado.
- III.** A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio y al Departamento Nacional de Planeación, en articulación con la tercera verificación de cumplimiento de compromisos, adelantar una evaluación de operaciones del PNIS que permita identificar los factores y territorios en donde hubo mayores resultados, y aquellos con menores avances, para dar recomendaciones de ajuste a su funcionamiento en las vigencias 2021 y 2022, y para la formulación de

nuevos modelos de sustitución territoriales enmarcados en el Decreto 1223 de 2020, con base en las lecciones aprendidas y en la evidencia.

IV. A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio, continuar desarrollando con periodicidad sesiones de las instancias territoriales del PNIS, establecidas en el Decreto 362 de 2018, con la participación permanente de las alcaldías y gobernaciones, las entidades del sector agropecuario y ambiental, y los operadores contratados. De igual forma, generar los espacios de preparación previa con las comunidades, para que las sesiones de las instancias puedan cumplir su rol de planeación participativa, seguimiento y evaluación de los proyectos productivos e implementación del PISDA.

V. A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio, a la Consejería para la Estabilización y Consolidación, a la Agencia Nacional de Tierras, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales y a la Agencia de Desarrollo Rural, adoptar una estrategia interinstitucional para la ejecución efectiva de los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo del PNIS, y su respectiva asistencia técnica, para el segundo semestre de 2021 y para la vigencia 2022, impulsada desde un alto nivel ejecutivo. Se sugiere involucrar en la estrategia a la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura, Colombia Compra Eficiente, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), el Ministerio de Ambiente, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, al Ministerio de Defensa Nacional, y gobernaciones y alcaldías donde se implementa el PNIS.

VI. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizar la priorización del gasto requerida para avanzar con los componentes del PNIS, en especial los proyectos productivos, de acuerdo con las solicitudes de distribución realizadas por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, tanto en materia de inversión como de funcionamiento, que permitan cumplir con la meta establecida en el PND 2018-2022, de alcanzar el 100% de las familias con proceso de sustitución finalizado.

VII. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, desarrollar un instrumento que permita el seguimiento a los productos, resultados y la ejecución de recursos destinados a proyectos, financiados a través de contrataciones realizadas por el Fondo Colombia en Paz, en particular de los

contratos realizados desde la Subcuenta de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Como parte de estos instrumentos, se sugiere la creación de baterías de indicadores en la plataforma de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) del DNP. De igual forma, desarrollar los mecanismos para la marcación de los recursos distribuidos a través de la Bolsa Paz, subcuenta sustitución, con el trazador presupuestal de paz.

VIII. A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio y al Fondo Colombia en Paz a través de la Consejería para la Estabilización, generar procesos de convocatoria y licitación para operadores regionales que presten, en un mismo contrato, los servicios de asistencia técnica, planeación y ejecución de los dos proyectos productivos del PNIS. Con ello se busca promover criterios de sostenibilidad, eficiencia en las inversiones públicas y fortalecimiento de las capacidades de los beneficiarios para la generación de ingresos, con acciones diferenciadas para las mujeres que participan en el programa.

IX. A la Agencia de Desarrollo Rural y al Ministerio de Agricultura, desarrollar líneas de cooperación con la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, en el marco del Decreto 362 de 2018, que apoyen la implementación de los proyectos de ciclo corto y de ciclo largo en comunidades beneficiarias del PNIS incluidas en esquemas asociativos, para articular las asociaciones de beneficiarios con esquemas alternativos de comercialización, compras públicas de alimentos, beneficios para la extensión agropecuaria, entre otras.

X. A los departamentos y municipios donde se implementa el PNIS, en el marco del Decreto 362 de 2018, realizar las gestiones necesarias, de acuerdo con sus competencias y medios, para facilitar la planeación, el desarrollo y la sostenibilidad de proyectos de huertas caseras, proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo, y asistencia técnica. Entre ellos pueden contarse el préstamo de instalaciones de bodegas, servicios de transporte, servicios de asistencia técnica y caracterización de insumos y precios a nivel regional. Asimismo, participar de forma activa en las instancias del PNIS a las cuales sean convocados.

XI. Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural y a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, continuar trabajando de manera articulada con la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y definir con claridad las competencias para la formulación y ejecución de iniciativas que permitan generar ingresos a los beneficiarios del PNIS en Parques Nacionales Naturales, Zonas de Reserva Forestal y

demás Áreas de Especial Interés Ambiental, en especial en el marco de las licitaciones 007 y 009 abiertas durante los meses de mayo y junio de 2021, y dar continuidad a la adopción de indicadores del PMI sin ficha técnica en el SIPO, como el D.288 y D.289.

XII. A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio y a la Consejería presidencial para la Estabilización y la Consolidación, se reitera la necesidad de diseñar un mecanismo que permita focalizar, en los núcleos veredales del PNIS, los bienes y servicios de las iniciativas con marcación PISDA, pues a la fecha no es claro cómo benefician a los núcleos veredales del PNIS. Asimismo, se recomienda que el cruce territorial entre núcleos veredales PNIS y entre iniciativas del PATR sea tomado como criterio para la priorización de su implementación en el marco de la HRU, y de las sesiones interinstitucionales y mesas de impulso del PDET.

XIII. A la Agencia Nacional de Tierras y a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, acelerar la implementación del convenio suscrito en marzo de 2021, con una cobertura de atención a 2.250 procesos de formalización de la propiedad rural para familias con acuerdos individuales de sustitución, vinculadas al PNIS. En ese mismo sentido, se recomienda la implementación del modelo Formalizar para Sustituir, adoptado bajo la Resolución 29 del 2020, con el fin de buscar alternativas económicas en zonas con acuerdos colectivos de sustitución incumplidos o en las que se vienen adelantando operaciones de erradicación forzosa, pues además de resolver la inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, permite también la implementación de proyectos productivos.

XIV. A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio, avanzar con la definición, la planeación, la formulación y, en especial, la ejecución de los modelos de sustitución “Hechos a la medida” y “Sustitución con legalidad”, con énfasis en los territorios a los que el PNIS no llegó, y en los que las comunidades manifestaron su voluntad de sustitución. Para ello se deben tener en cuenta las lecciones aprendidas del PNIS, ejercicios adecuados de planeación y presupuesto, y los principios de focalización territorial establecidos en el Acuerdo de Paz.

XV. A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio, promover la ejecución del Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, la elaboración, la implementación y el seguimiento del

PNIS, aprobado mediante la Resolución 09 del 4 de abril de 2021, con énfasis en sus componentes productivos y participativos en las instancias del Programa.

XVI. A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, priorizar los municipios PNIS para el desminado humanitario y, en aquellos donde no sea posible, desarrollar pedagogía sobre el riesgo de minas y fortalecer la asistencia integral a víctimas por MAP/MUSE/AEI, para mitigar los riesgos de las comunidades y familias beneficiarias del 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 la familia en torno a una política de promoción en salud, prevención, atención integral e inclusión social con énfasis en niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Para la atención y prevención del consumo de sustancias psicoactivas se cuenta con múltiples instrumentos normativos. Por ejemplo, a través de la Ley 1566 de 2012, se dictan normas para garantizar la atención de personas que consumen sustancias psicoactivas. De igual forma, fue expedida la Resolución 007 de 2015, por medio de la cual se adoptó el Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención, y la Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas 2014-2021. Asimismo, se aprobó la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, mediante la Resolución 089 del 16 de enero de 2019. Esta se incorpora al Pilar 1 de la Política Integral para enfrentar el problema de las drogas (Ruta Futuro 2018-2022). Este pilar cuenta con un total de 86 acciones enfocadas en: i) el desarrollo de entornos protectores; ii) la prevención de factores de riesgo frente al consumo; iii) el tratamiento integral (que incluye reducción de riesgos y daños problemáticos); iv) la inclusión social (que incluye reducción de la estigmatización) y v) la gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial²⁵¹. Adicionalmente, el 16 de abril de 2020 fue aprobado el documento Conpes 3992 de 2020 de Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia²⁵². De igual forma, se resalta el Plan Nacional para la Promoción de la Salud, y la Prevención y la Atención del Consumo de SPA 2014-2021.

²⁵¹ Cabe señalar que las acciones del Pilar 1 de la Ruta Futuro, se concertaron en el marco de la formulación del documento Conpes 3992. Las entidades vinculadas son: Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Deporte, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), Superintendencia Nacional de Salud, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE).

²⁵² El 14 de abril de 2020 se adoptó el Conpes 3992 con la Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia, con un horizonte de cuatro años hasta 2023 y una inversión estimada de \$1'120.850. Este Conpes cuenta con tres líneas estratégicas, la tercera de las cuales consiste en mejorar la atención en salud mental e inclusión social de víctimas de violencias, personas con trastornos mentales y consumo de SPA por medio del fortalecimiento de la oferta en salud, talento humano y articulación social.

En el Segundo Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría recomendó al Ministerio de Justicia y el Derecho y Ministerio de Salud y Protección Social, realizar la difusión a nivel nacional y territorial de los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo, así como la elaboración del Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas establecidas en el Acuerdo de Paz. Esta recomendación fue acogida por el sector pues, a marzo de 2021, ya se contaba con el mencionado estudio y con un plan de trabajo para su difusión.

También se recomendó al Ministerio de Salud y Protección Social brindar apoyo a las administraciones locales, tanto en la formulación como en la ejecución de los Planes Territoriales de Salud, sobre lo cual la entidad reportó importantes avances durante 2020. También se reiteró la importancia de diseñar y poner en marcha un sistema de seguimiento y evaluación a la política, para que cuente con instancias participativas de monitoreo a nivel municipal y departamental, por ejemplo, organizaciones sociales, consumidores y padres de familia. Aunque a marzo de 2021 se reportó un avance en los pilotos del sistema, este aún no se encontraba en funcionamiento.

En el presente capítulo se hace seguimiento a la creación del Programa Nacional de Intervención frente al consumo de sustancias psicoactivas como una instancia de alto nivel, y a su articulación con otros instrumentos de política pública relacionados con Salud Mental y Política de Drogas. Además, se indaga sobre la generación de conocimiento en materia de prevención del consumo y se presentan algunos resultados de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENCSPA) 2019. Por último, se hace un balance sobre el acompañamiento brindado por MinSalud a las secretarías departamentales en materia de atención y prevención del consumo.

Avances y dificultades

Programa Nacional de Intervención frente al consumo de sustancias psicoactivas como una instancia de alto nivel

Para el seguimiento a este compromiso del Acuerdo de Paz, el PMI cuenta con el indicador D.292, denominado “Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas creado y en funcionamiento”. A marzo 31 de 2021, este no contaba ni con ficha técnica ni con avances en el SIPO. No obstante, MinSalud informó a la Procuraduría que entre el 6 y el 21 de enero se realizó la consulta pública del proyecto de decreto por medio del cual se creaba dicha instancia, luego de lo cual se recibieron once comentarios y fueron acogidos cinco. A la fecha de corte del informe, el documento se encontraba en revisión por parte de la oficina jurídica del Ministerio para luego ser remitido a las demás entidades, sin contar con aprobación a la fecha de finalización de este informe.

Según el proyecto de decreto abierto a consulta, el Programa tendría el propósito de articular entre sí a las instituciones responsables de la revisión y el ajuste participativo de la política pública frente al consumo de drogas lícitas e ilícitas. A juicio de la Procuraduría, dicho compromiso ya se encuentra cumplido, como se mencionó en el subtítulo anterior. También tendrá el objetivo de diseñar y poner en marcha un sistema nacional de atención al consumidor de drogas lícitas e ilícitas, además de apoyar y desarrollar capacidades para la implementación de planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional; por último, buscará evaluar y realizar seguimiento a

las acciones que se adelanten en materia de consumo y generación de conocimiento en materia de consumo de drogas lícitas e ilícitas²⁵³.

Además de este indicador, el PMI tienen cuenta con uno adicional: “Lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan disminuir las brechas de acceso al sistema de salud, elaborados” (D.G.7). Al 31 de marzo de 2021, el SIIPO reportaba avances cualitativos en la elaboración de una Ruta Integral de Atención para personas con problemas y trastornos mentales, consumo de sustancias psicoactivas y epilepsia, que será adoptada mediante acto administrativo. A juicio de la Procuraduría, tanto esta ruta como los lineamientos para la incorporación del enfoque de género deben contar con un plan acelerado de implementación, dados los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019, que se presenta en la sección siguiente, según la cual la prevalencia del consumo se mantiene en mujeres.

Adicionalmente, se recomienda establecer indicadores de resultado en materia de prevención y atención a mujeres y a personas con orientación sexual o identidad de género diversas, que permitan establecer metas concretas en el mejoramiento de la situación de consumo desde un enfoque de salud pública y reducción del daño.

Generación de conocimiento en materia de consumo de drogas ilícitas

Para el cumplimiento de este compromiso, el PMI cuenta con el indicador denominado “Documento con estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia, elaborado” (D.436) con vencimiento a 2020. Según reportes del SIIPO, a 31 de marzo de 2021, el indicador fue cumplido en un 100% tras la elaboración y la publicación en la página web del DANE⁴³ de los principales resultados de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019 (ENSPA) y su socialización en diciembre de 2020, en el marco del Sexto Encuentro Nacional sobre la Política de Drogas - Ruta Futuro en los Territorios.

Con base en esta encuesta, MinJusticia elaboró el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas Colombia 2019, con el cual se termina de dar cumplimiento al indicador. Asimismo, se da cumplimiento al indicador denominado “Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia con datos desagregados por género,

elaborado” (D.G.8). Esto se debe a que , además de contar con información desagregada por sexo, la encuesta incluyó por primera vez preguntas de orientación sexual e identidad de género. La distribución por sexo de la muestra fue de 51,8% mujeres de y 48,2% de hombres, y las personas encuestadas que se autoidentificaron como lesbianas, gay o bisexuales corresponden al 1,2 %. La Procuraduría reconoce un gran avance en la inclusión de las preguntas sobre identidad de género, no obstante, se recomienda que en próximas encuestas la incorporación del enfoque también sea objeto de análisis de resultados, para poder formular recomendaciones basadas en evidencia (Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, 2021).

Según reportes en el SIIPO, el estudio comparó elementos de las encuestas de los años 2008, 2013 y 2019. Frente al consumo, los datos revelan que entre 2008 y 2013 se presentó un aumento significativo en la prevalencia de consumo de cualquier sustancia ilícita alguna vez en la vida (marihuana, cocaína, basuco, éxtasis o heroína), que subió de 8,7% a 12%. Sin embargo, en 2019 la cifra bajó a 8,7% de nuevo. Frente a la prevalencia del último año, se identificó una disminución entre 2013 y 2019 pasando de 3,4% a 2,9%, no obstante, este cambio aplica principalmente para hombres (5,7% el 2013 y 4,5% el 2019), mientras que en las mujeres la prevalencia se mantiene en un 1,3%. Sobre el consumo en mujeres, resulta preocupante que la prevalencia de uso en el último año de marihuana registró un aumento de 1,23% en 2013 a 1,26 % en 2019; y el de cocaína incrementó de 0,18% a 0,21% en el mismo lapso²⁵⁴.

En cuanto a la distribución territorial, se observan mejoras entre el 2013 y 2019 en cinco de los 27 territorios analizados: Cali y Yumbo (4,6% a 2,3%), Medellín (7,7% a 5,0%), Meta (4,8% a 1,7%), resto de Antioquia (5,3% a 2,1%) y San Andrés (3,3% a 0,3%)⁴⁵. No obstante, en los mismos años, se observa un aumento en la prevalencia de consumo en el último año de cualquier sustancia en los territorios de Atlántico (1,46% a 1,57%), Bogotá (3,39% a 3,69%), Cauca (1,63% a 2,27%), Cundinamarca (1,49% a 2,62%), Norte de Santander (2,65% a 2,86%), y Orinoquía y Amazonía (1,91% a 2,22%).

Teniendo en cuenta las diferencias en los resultados territoriales y que los gobiernos municipales y departamentales aún cuentan con dos años y medio de gestión, se considera de vital importancia continuar con la difusión del estudio con las entidades, organizaciones e instituciones sociales competentes. Según reporte de MinJusticia, los

²⁵³ El proyecto de decreto estaba disponible para consulta en la página web del MinSalud en la sección normativa.

resultados en 2021 se han compartido con la alcaldía de Bogotá, y debían ser socializados en los Consejos Seccionales de Estupefacientes del nivel territorial, con las instancias de coordinación interinstitucional de la Comisión Nacional de la Demanda de Drogas y otras, y publicarse en el sitio web del Observatorio de Drogas de Colombia (ODC). A la fecha de corte de este informe, en el marco de su función preventiva, la Procuraduría contaba con una versión del informe que, sin embargo, aún no estaba disponible en la página web del ODC.

Planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional

Con base en los análisis territoriales realizados para la formulación de la Política, se promoverá el desarrollo de capacidades y se apoyará el desarrollo y la ejecución participativa de planes de acción departamentales y municipales frente al consumo. Para esto, el PMI contiene el indicador denominado “Porcentaje de departamentos acompañados en la formulación y ejecución plena de planes departamentales para la promoción de la salud, prevención, atención del consumo de sustancias psicoactivas” (D.295).

En diciembre de 2020, el indicador contaba con un avance del 100% para el total del año y de 53,98% para el cuatrienio. A marzo 31 de 2021, MinSalud registró 37 planes de salud departamentales y distritales adoptados, con metas asociadas a la convivencia social y a la salud mental. De acuerdo con esto, MinSalud ha dado cumplimiento al componente del indicador relacionado con el apoyo en la formulación de planes territoriales de salud.

Con respecto al fortalecimiento de las capacidades para el desarrollo de los planes de salud departamentales, MinSalud informó que cuenta con un plan de asistencia técnica para brindar capacitación, asesoría y acompañamiento a los sectores y entidades con competencias en la ejecución de la política de salud mental y la política de prevención y atención del consumo²⁵⁵.

Por último, si bien resulta favorable que el indicador cuente con un 53,98% de cumplimiento, el acompañamiento a los departamentos, tanto en la formulación como en la ejecución, es un compromiso que debe ejecutarse durante cada vigencia de los planes de desarrollo territorial, al menos hasta cumplir las metas del Plan Decenal de

²⁵⁵ De acuerdo con el Plan de Desarrollo Departamental de Cundinamarca 2020-2023, los planes territoriales de salud son un instrumento estratégico y operativo de política pública en salud que permite a las entidades territoriales contribuir al logro de las metas estratégicas del Plan Decenal de Salud Pública. El PTS hace parte integral del PDT, por lo que se aprueban de manera simultánea, además de que la ruta de trabajo debe ser articulada y el plan de trabajo alineado.

Salud 2012-2021, y beneficiar al menos a dos administraciones territoriales más, pues la vigencia del indicador es 2031.

Personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas

El PMI cuenta con el indicador “Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas” (D.462) con vigencia hasta 2022. De acuerdo con MinSalud, de la meta de 59.976 personas, se ha atendido en total a 58.502, de las cuales el 70,6% corresponde a hombres y el 29,3% a mujeres⁴⁷. De esta manera, se ha llegado al 97,3% de la meta para hombres y al 97,6% para mujeres. El 60% de las atenciones se brindaron en los departamentos de Antioquia (1.994 mujeres, 6.035 hombres), Bogotá (1.989 mujeres, 5.164 hombres, 3 sin definición), Atlántico (2.624 mujeres y 3.647 hombres y 3 sin definición), Bolívar (1.461 mujeres, 2.086 hombres y 2 sin definición); Córdoba (1.770 mujeres y 1.753 hombres), Valle del Cauca (791 mujeres y 2.636 hombres), y Santander (622 mujeres y 2.031 hombres).

Las cifras antes mencionadas no evidencian si se ha brindado atención diferenciada para la población con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas (OSIGD). Teniendo en cuenta los avances de la ENCSPA en el reconocimiento de esta población, se recomienda a MinSalud avanzar en los esfuerzos por establecer líneas de base y metas OSIGD en el próximo Plan Decenal de Salud 2022-2031. Además, disponer medidas y canales de atención diferenciada en materia de atención y prevención del consumo, que puedan ser implementados tanto por las entidades nacionales como las territoriales.

Adicionalmente, si bien las metas de atención en términos de hombres y mujeres han avanzado, para la Procuraduría es evidente la necesidad de revisar las líneas de base, los tipos de atención y las metas para el tratamiento a las mujeres pues, según los resultados de la ENCSPA, las prevalencias se mantienen, especialmente en torno al uso de marihuana y cocaína.

Evaluación y seguimiento a las acciones que se adelanten en materia de consumo

De acuerdo con información reportada por MinSalud en febrero y abril de 2021, la entidad había avanzado en la puesta en marcha del sistema de seguimiento y evaluación de la Política de salud mental y de la Política integral de prevención y atención al consumo de sustancias psicoactivas. En abril de 2021 ya se habían llevado a cabo pruebas piloto con el 50% de los departamentos y dos municipios, y se contaba con una estrategia para

la integración del instrumento en la plataforma PISIS de MinSalud. De igual forma, se había avanzado en la estructuración de la plataforma para el reporte de las entidades territoriales, tanto a nivel departamental como municipal.

Estos avances resultan positivos a juicio de la Procuraduría, incluso en medio de la pandemia de COVID-19. No obstante, hace un llamado a su pronta finalización para hacer coincidir su funcionamiento con la puesta en marcha del Plan Decenal de Salud 2022-2031 y permitir un seguimiento articulado y periódico a dichas políticas. De esta manera, se podrán formular ajustes cuando sea necesario.

Por último, la Procuraduría considera de gran relevancia para el seguimiento de las políticas los reportes realizados por la Comisión Técnica Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas, creada mediante la resolución 007 de 2015, por medio de la cual se aprueba el Plan Nacional para la promoción de la salud, la prevención y la atención de consumo de sustancias psicoactivas 2014-2021. El reporte, con corte a 2020, contiene un balance de la situación de consumo de sustancias psicoactivas en 2019, las metas sectoriales del Plan, un resumen de los instrumentos del documento Conpes 3992 de 2020 de salud mental, un resumen de las coberturas de atención, de las acciones de prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas en la pandemia por Covid19, del desarrollo de capacidades en múltiples actores y las acciones de gestión del conocimiento.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Entre marzo de 2020 y marzo de 2021 se presentaron importantes avances en el desarrollo y la discusión de instrumentos en materia de la política de prevención y atención al consumo. Por un lado, se elaboró y se puso a disposición de la ciudadanía el proyecto de decreto para la creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, como una Instancia de Alto Nivel. No obstante, a la fecha de corte de este informe, aún no se contaba con la expedición de dicho decreto.
- En diciembre de 2020 se realizó la presentación de los principales resultados de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019 (ENCSPA), y se elaboró el Estudio Nacional De Consumo De Sustancias Psicoactivas en Colombia con datos desagregados por género.
- La Procuraduría reconoce un gran avance en la inclusión de las preguntas sobre identidad de género, pese a lo cual se recomienda que, en próximas encuestas, la incorporación del enfoque también sea objeto de análisis de resultados, para formular al respecto recomendaciones basadas en evidencias.
- Sobre los resultados de la ENCSPA, resulta preocupante para este ente de control que la prevalencia del uso de marihuana en el último año por parte de mujeres registró un aumento de 1,23% en 2013 a 1,26 % en 2019, y del uso de cocaína, de 0,18% a 0,21% en el mismo lapso²⁵⁶.

²⁵⁶ Estos datos demuestran la importancia de fortalecer las estrategias de género dentro de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, y dar cumplimiento al indicador del PMI sobre Lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas (D.G.7).

- El PMI incluye el indicador denominado “Porcentaje de departamentos acompañados en la formulación y ejecución plena de planes departamentales para la promoción de la salud, prevención, atención del consumo de sustancias psicoactivas” (D.295). A marzo 31 de 2021, MinSalud registró 37 planes de salud departamentales y distritales adoptados, con metas asociadas a la convivencia social y a la salud mental, con lo que se da cumplimiento al componente del indicador relacionado con el apoyo en la formulación de planes territoriales de salud.
- Con respecto al fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de los planes de salud departamentales, MinSalud informó que cuenta con un plan de asistencia técnica para brindar capacitación, asesoría y acompañamiento a los sectores y entidades con competencias en la ejecución de la política de salud mental y la política de prevención y atención del consumo. A juicio de la Procuraduría, este es uno de los componentes de mayor relevancia, tanto en la actual vigencia como en las administraciones posteriores, especialmente en los territorios donde se observa un aumento en la prevalencia de consumo en el último año de cualquier sustancia, según la ENCSPA 2019: Atlántico (1,46% a 1,57%), Bogotá (3,39% a 3,69%), Cauca (1,63% a 2,27%), Cundinamarca (1,49% a 2,62%), Norte de Santander (2,65% a 2,86%), y Orinoquía y Amazonía (1,91% a 2,22%).

Recomendaciones

En el informe al Congreso de la vigencia anterior, la Procuraduría emitió una recomendación a MinSalud sobre Programas de atención y prevención del consumo y de salud pública, sobre la cual se recibió respuesta, la cual fue acogida. Además, se formularon las siguientes recomendaciones:

- I.** Al Ministerio de Salud y Protección Social, avanzar con la adopción del decreto por el cual se crea el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas como una Instancia de Alto Nivel.
- II.** Al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Salud y Protección Social, con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo, revisar los indicadores, la línea de base y las metas de las políticas públicas recientemente aprobadas en la materia.

III. Al Ministerio de Salud y Protección Social, avanzar con el plan de asistencia técnica para brindar capacitación, asesoría y acompañamiento a los sectores y entidades con competencias en la ejecución de la política de salud mental y la política de prevención y atención del consumo. En especial en los territorios donde se observa un aumento en la prevalencia de consumo en el último año de cualquier sustancia, según la ENCSPA 2019, como lo son Atlántico, Bogotá, Cauca, Cundinamarca, Norte de Santander, Orinoquía y Amazonía.

IV. Al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Salud y Protección Social, avanzar con mayor celeridad en la difusión a nivel nacional y territorial de los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo y del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas establecidas en el Acuerdo de Paz.

V. Al Ministerio de Salud y Protección Social, tener en cuenta los lineamientos de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de SPA para la elaboración del Plan Decenal de Salud 2022-2031, e involucrar componentes compatibles con el cumplimiento del Acuerdo de Paz.

VI. Al Ministerio de Salud y Protección Social, fortalecer las acciones y estrategias para la atención y prevención del consumo en mujeres y población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, y fortalecer los mecanismos de medición de las afectaciones para esta población.

VII. Al Ministerio de Salud y Protección Social, se reitera la importancia de poner en marcha un sistema de seguimiento y evaluación a la política que cuente con instancias participativas de monitoreo a nivel municipal y departamental, como organizaciones sociales, consumidores, padres de familia, y entidades educativas.

Solución al fenómeno de producción y comercialización

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

Al respecto, en el Segundo Informe al Congreso 2019-2020, se recomendó al Ministerio de Justicia, al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y al Ministerio de Defensa, 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. También se recomendó al Ministerio de Justicia y el Derecho avanzar con acciones para lograr la articulación y secuencialidad de las acciones al interior de cada pilar y entre pilares de la Ruta Futuro, y aumentar el presupuesto para las acciones contra la producción y comercialización de drogas, que incluye el lavado de activos.

Además, se recomendó a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República avanzar de manera expedita en la formulación de una estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, en articulación con las entidades competentes, y realizar las gestiones para su inclusión integral dentro de la Ruta Futuro.

En el presente informe se profundiza el seguimiento al Plan de Acción de la Política Ruta Futuro, en la estrategia contra el lavado de activos y en la lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico.

Avances y dificultades Política integral para enfrentar el problema de las drogas - Ruta Futuro

La Política Integral para enfrentar el Problema de las Drogas - Ruta Futuro (2018-2022), aprobada el 13 de diciembre de 2018 por el Consejo Nacional de Estupefacientes, cuenta con un plan de acción aprobado en diciembre de 2019. Estos dos instrumentos fueron identificados en el Segundo Informe al Congreso como hitos relevantes para avanzar en la coordinación entre las diferentes entidades del Estado con responsabilidad en la lucha contra las drogas. Este plan de acción contiene un total de 260 acciones y 43 entidades responsables de su cumplimiento.

En el Segundo informe al Congreso, la Procuraduría identificó que, a pesar de que la Ruta Futuro hacía esfuerzos equilibrados en cada uno de sus cinco pilares en torno a los indicadores²⁵⁷. Su financiación se concentraba en un 89% (3,9 billones de 4,4 que contiene la Política) en las medidas para la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito contenidas en el Pilar 2²⁵⁸. En este sentido, en ese informe se recomendó a MinJusticia, como secretaria técnica del Consejo Nacional de Estupefacientes, promover las gestiones para que desde el Gobierno aumenten los esfuerzos fiscales en la generación de oportunidades de desarrollo alternativo para las comunidades que derivan su

²⁵⁷ Los cinco pilares de la Ruta Futuro son: Pilar 1: Reducir el consumo de drogas y su impacto; Pilar 2: Reducir la disponibilidad de droga; Pilar 3: Desarticular y afectar las estructuras criminales; Pilar 4: Afectar a las economías y rentas criminales; y Pilar 5: Generar condiciones territoriales para impulsar las economías lícitas rurales y urbanas, en un marco de sostenibilidad ambiental.

²⁵⁸ Los indicadores del Plan de Acción de la Ruta Futuro que cuentan con dicha financiación son: 1) Implementar la estrategia de erradicación forzada validando las hectáreas reportadas (PECAT, GME, hombre a hombre); y 2) Implementar un programa de aspersión aérea conforme a la normatividad vigente, jurisprudencia y los instrumentos ambientales y de salud aplicables, lo anterior en caso de ser autorizado por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

subsistencia de los cultivos de coca, y atacar así los eslabones más fuertes de la cadena del narcotráfico como la producción y la comercialización de droga.

Como respuesta, MinJusticia informó que no cuenta con las competencias para avanzar con la recomendación, pese a lo cual se observa un potencial incremento en los recursos que se invertirán en 2021 en PNIS: se pasó de 191 mil millones en 2020 a una cifra potencial de \$262 mil millones del impuesto al carbono, más \$41 mil millones que ya han sido distribuidos a la DSCI, en la presente vigencia, a través del Fondo Colombia en Paz. Este incremento se dará a través de recursos de la Bolsa Paz de MinHacienda, que en la actualidad no son etiquetados con el trazador presupuestal de paz. Por otra parte, se evidenciaron mayores esfuerzos presupuestales en las focalizaciones del Fondo para la lucha contra las drogas y el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco), de MinJusticia.

Si bien se reconoce esfuerzo presupuestal del Gobierno Nacional, se reitera la recomendación, en este caso para MinHacienda, de analizar las prioridades de gasto dirigidas a las estrategias de sustitución, y contra la producción y comercialización de drogas, pues aún es necesario asignar \$2,4 billones para finalizar los compromisos con las familias beneficiarias del PNIS a 2022. Según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), a 2020, en un comunicado publicado en junio de 2021, la capacidad de obtención de cocaína por hectárea se incrementó entre 2020 y 2021 a pesar de la reducción del 7% en el área sembrada con coca en el país, que pasó de 154.000 hectáreas en 2019 a 143.000 en 2020.

A marzo 31 de 2020, aún no era posible realizar un balance de los avances del Plan de Acción de la Política debido a que MinJusticia se encontraba consolidando los reportes²⁵⁹. Si bien varios de estos indicadores ya se registran en instrumentos del DNP como el SIPO o el sistema Sinergia, la falta de un mecanismo vinculante para lograr el reporte integral en el marco de esta política, podría dificultar el análisis integral de sus resultados y la identificación por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes de las necesidades de ajuste y principales avances.

²⁵⁹ En comunicación del 13 de julio de 2021, MinJusticia remitió a la Procuraduría el balance de 2020 sobre los avances del Plan de Acción de la Ruta Futuro. El seguimiento y el análisis de estos documentos se realizará durante el segundo semestre de 2021 por parte de este ente de control.

Es fundamental llevar a cabo el análisis integral de la Política Ruta Futuro antes de que culmine el PND 2018-2022 y la vigencia de dicha política. A juicio de la Procuraduría, el Pilar 5 de la Ruta Futuro, en su componente de generación de evidencia, cuenta con un indicador relacionado con la elaboración de evaluaciones de impacto y de resultados, que podría activarse o modificarse con un alcance de medio término, para analizar los resultados que han arrojado las estrategias, planes y proyectos contenidos en su plan de acción, y generar recomendaciones de ajuste para estos durante el actual gobierno o durante las demás vigencias, en las cuales continuará la implementación del Acuerdo de Paz. Particularmente, se recomienda analizar la manera en que la confluencia de variables territoriales; y estrategias como el PNIS, la erradicación forzada, las Zonas Futuro y la implementación de las iniciativas PISDA-PATR, han incidido o no en la reducción de cultivos de coca, en la capacidad de producción de cocaína, y en la transformación de las condiciones de vida de la población campesina.

Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos

Con el fin de superar integralmente el fenómeno de la producción y comercialización de drogas y eliminar los factores que estimulan las economías criminales, el Gobierno Nacional se comprometió a poner en marcha una estrategia para perseguir decididamente los bienes y activos involucrados en el narcotráfico, y prevenir y controlar el lavado de activos.

Estrategia contra el lavado de activos e instancias de investigación

Como compromiso del Acuerdo Final, el Gobierno Nacional promoverá la cualificación y el fortalecimiento, y donde sea necesario, el rediseño o creación de instancias de investigación, supervisión o control financiero y de lavado de activos. Esto permitirá identificar los sistemas financieros de las redes de crimen organizado asociadas al narcotráfico y sus dinámicas, de acuerdo con la cadena de valor a nivel nacional y local, y sus enlaces con el nivel internacional (Ministerio de Justicia y Derecho, 2020).

Para el seguimiento de esta acción, el PMI cuenta con el indicador “Porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas” (D.304), sin ficha técnica en el SIPO, ni meta. Al respecto, MinJusticia informó haber solicitado el cambio del nombre del indicador por “Medidas para el fortalecimiento, cualificación, rediseño o creación de instancias de investigación, supervisión o control

financiero, aprobadas por la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (CCICLA)". En agosto de 2021 los cambios fueron aceptados por DNP y estaban a la espera de ser discutidos con Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI).

También se cuenta con el indicador "Campaña Nacional contra el lavado de activos, diseñada y realizada" (D. 305), con fecha de finalización a 2020 que ya tiene ficha técnica en el SIPO, metas definidas y con fórmula de cálculo de sumatoria de encuentros del día antilavado. De acuerdo con reporte en línea, en 2020 se celebró el Día Antilavado mediante sesiones virtuales los días 29 y 30 de octubre, con la participación de más de 1.500 personas entre el sector público y privado en los diferentes ejes temáticos que se desarrollaron en las sesiones virtuales.

Por último, cabe mencionar que, durante 2020, se avanzó con el proceso de actualización del CONPES 3793 de 2013, por medio del cual se expidió la Política Nacional antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo, cuyo plan de acción se encontraba con 100% de cumplimiento. Los motivos para su actualización, según reporta DNP, tienen que ver con la solicitud de MinHacienda a todas las entidades que conforman el Sistema Antilavado de activos, Contra la Financiación del Terrorismo y Contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ALA/CFT/CFPADM) de Colombia, para la expedición de una nueva política nacional, a la vez que la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) se encontraba realizando la Evaluación Nacional del Riesgo de 2019 (ENR), con el fin de generar insumos para la construcción de la nueva política nacional. A abril de 2021, el DNP ya contaba con un borrador de documento CONPES retroalimentado por las entidades competentes, en proceso de ajuste por parte de las direcciones técnicas y grupo Conpes, que será posteriormente publicado para observaciones de la ciudadanía.

Identificación de la cadena de valor del narcotráfico.

Para la medición de este compromiso, el PMI cuenta con el indicador "Mapeo del delito (informe) de la cadena de valor del narcotráfico, en todos los niveles incluyendo el regional, realizado" (D.301), el cual cuenta con un estado de cumplimiento del 100%, según el SIPO con fecha de terminación 2021. En efecto, a marzo 31 de 2021, reportó la elaboración de seis informes relacionados con la cadena de valor del narcotráfico, en el marco del convenio de cooperación internacional 0245 de 2019, establecido entre el MinJusticia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC),

enfocados en la producción y rendimientos de los cultivos de coca en Putumayo, Caquetá y en la región Pacífico, y en la caracterización de la cadena de valor del narcotráfico en Unión Peneya (Caquetá) y en la región de Urabá que comprende los departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba²⁶⁰.

A juicio de la Procuraduría, las investigaciones realizadas por parte de MinJusticia y la UNODC en torno a la dinámica de producción y rendimiento de los cultivos de coca, durante el periodo 2005-2019, son centrales para adelantar los análisis y evaluaciones sobre los resultados de las estrategias del Pilar 2 de la Ruta Futuro, y para la generación de recomendaciones para su fortalecimiento alrededor de la reducción del cultivo, producción y comercialización de narcóticos, y para el mejoramiento de las condiciones de vida de los productores.

Por ejemplo, el documento Estudio de producción y rendimiento Cuarta Fase, hace uso de encuestas que incluyen información sobre características socioeconómicas de los productores agropecuarios, el uso de insumos para la producción de los cultivos y la extracción del alcaloide, la dinámica del rendimiento y los factores asociados, las prácticas y rendimientos de la extracción aplicados en terreno, y la dinámica de precios relacionada con los principales subproductos, entre otros. Estos elementos podrían ser tenidos en cuenta para la formulación de los modelos de sustitución hechos a la medida, que a la fecha lidera la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la ATRT. Estos informes cubren las regiones Meta-Guaviare, Central, Putumayo-Caquetá, Orinoquía, Pacífico, Catatumbo y Sierra Nevada.

Judicialización efectiva

En articulación con los contenidos del Punto 3.4 del Acuerdo Final, el Gobierno Nacional se compromete con la puesta en marcha de una estrategia de política criminal, en forma paralela a la Política de Lucha Contra la Corrupción, que fortalezca y cualifique la presencia institucional y concentre sus capacidades en la investigación, judicialización y sanción de los delitos asociados a cualquier organización o agrupación criminal, relacionados con

²⁶⁰ A continuación se referencian los estudios citados en el SIPO: 1) Modelo piloto para la caracterización de la Cadena de Valor del Narcotráfico (CVN), narcotráfico en La Unión Peneya (Caquetá). 2) Estudio de Producción y Rendimientos del Cultivos de la región del Putumayo y Caquetá. 3) Modelo piloto para la caracterización de la Cadena de Valor del Narcotráfico (CVN), con enfoque territorial. 4) Como resultado de este estudio se expidió el "Documento de lineamientos para el debilitamiento de la cadena de valor del narcotráfico" en la Región del Urabá, la cual comprende los departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba. 5) Documento de lineamientos para el debilitamiento de la cadena de valor del narcotráfico". Y 6) Estudio de producción y rendimiento en la región del Pacífico.

la producción y comercialización de drogas ilícitas, siempre considerando el tratamiento diferenciado que se le debe dar a campesinos y pobladores rurales vinculados a la explotación de cultivos de uso ilícito.

El punto 4.3 del Acuerdo Final tiene tres indicadores asociados en el SIIPO. El primer indicador es el “Plan Nacional de Política Criminal aprobado por el Consejo Superior de Política Criminal, implementado” (D.298). Este indicador cuenta con ficha en el SIIPO y con una meta vigente hasta 2021. De acuerdo con reporte en SIIPO, desde el mes de febrero de 2021 se adelantaron 15 reuniones multilaterales para la finalización del proceso de construcción del plan de acción que desarrolla los lineamientos del Plan Nacional de Política Criminal (PNPC). Como resultado, el 26 de junio de 2021, dicho plan fue aprobado por el Consejo Superior de Política Criminal el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, con acciones orientadas a la prevención del delito, la reconstrucción de los lazos comunitarios en el marco de la justicia restaurativa, la resocialización, entre otros. Además, incluye enfoques transversales que entienden que la sanción penal debe ser la última de las alternativas del Estado para el tratamiento de las conductas criminales (MinJusticia, 2021).

El segundo indicador, “Estrategias territoriales que permitan el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización formuladas” (D.297), cuenta con ficha en el SIIPO y con una meta vigente hasta 2021. Sobre su avance, MinJusticia informó haber formulado el proyecto de inversión denominado “Fortalecimiento de la Territorialización de la Política Criminal contra el crimen organizado y efectividad de la Justicia Nacional”, con presupuesto para la ejecución de las acciones en 2020. Según información del SIIPO, durante 2020 se realizaron cinco talleres territorializados con autoridades locales y judiciales de cerca de 20 municipios de las cinco Zonas Futuro (Pacífico Nariñense, Chiribiquete, Bajo Cauca, Arauca y Catatumbo²⁶¹). Adicionalmente, en el primer trimestre de 2021 se formuló una primera propuesta de Estrategia Territorializada que estaba siendo revisada por el Director de Política Criminal y Penitenciaria para la fecha de corte del presente informe. Este documento tiene cuatro capítulos: i) caracterización del crimen organizado y de las dinámicas criminales en Colombia; ii) caracterización de las finanzas ilícitas y las rentas criminales en Colombia; iii) diagnóstico de las capacidades del Estado colombiano en materia de investigación y judicialización criminal en los territorios; y iv) estrategia territorializada

²⁶¹ La focalización se realizó con criterios como los niveles de violencia, la presencia de accionar criminal de organizaciones y las economías criminales.

para el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización para el desmantelamiento de la criminalidad organizada y la interrupción de los circuitos financieros.

Un tercer indicador se denomina “Porcentaje de investigaciones estructurales de la criminalidad con culminación en judicialización efectiva” (D.300), que no cuenta con ficha técnica ni metas en el SIIPO, y se encuentra a cargo de la Fiscalía General de la Nación.

Estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico

El PMI cuenta con el indicador “Estrategia integral de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, formulada y adoptada” (D.309), con vigencia a 2017. Frente a este, al 31 de marzo de 2021, la Procuraduría identificó como avance la puesta en marcha del proyecto “Estrategia anticorrupción asociada al narcotráfico”, liderado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, con el acompañamiento técnico de la UNODC y el apoyo financiero de la Embajada del Reino Unido. Este proyecto fue lanzado el 24 de marzo de 2021, y ha contado con el desarrollo de una serie de mesas técnicas de las cuales ha hecho parte este ente de control.

Este proyecto busca trazar lineamientos y recomendaciones que permitan prevenir y mitigar esta situación a partir de un proceso de diagnóstico, análisis y evaluación de los principales riesgos de corrupción relacionados con el sistema de valor del narcotráfico. Como punto de partida, el documento de diagnóstico identifica que las medidas empleadas hasta ahora en Colombia para la lucha contra el narcotráfico, se han enfocado en la seguridad, la erradicación y la interdicción. Por ende, aún cuentan con bastantes retos para identificar cómo los servidores públicos pueden establecer relaciones con agentes ilegales para lograr beneficios económicos y cambiar las reglas del juego del contrato social, lo que permitiría una cooptación del Estado. Este documento también identifica un conjunto de actores institucionales con diferentes niveles de prioridad para la estrategia, y los del primer nivel son la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el MinJusticia, la DIAN, el MinSalud, la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil y la Procuraduría General de la Nación.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Se han creado instancias para articular las medidas de sustitución y erradicación de cultivos de coca, en el marco de la implementación de la Ruta Futuro. No obstante, a abril de 2021 no se habían adelantado los debates correspondientes en el Consejo Nacional de Estupefacientes sobre las estrategias y la secuencialidad a ser aplicada en los territorios en los que aplica la sustitución voluntaria, a los que el PNIS no llegó, y en donde aún no se materializan alternativas de sustitución novedosas en el marco de los modelos hechos a la medida establecidos en el Decreto 1223 de 2020 de la ART. Este hecho resulta preocupante.
- El 26 de junio de 2021 fue aprobado por el Consejo Superior de Política Criminal el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, con acciones orientadas a la prevención del delito, la reconstrucción de los lazos comunitarios en el marco de la justicia restaurativa, la resocialización, entre otros; e incluye enfoques transversales que parten de la base de que la sanción penal debe ser la última de las alternativas del Estado para el tratamiento de las conductas criminales²⁶².
- Con respecto a los avances en las estrategias territoriales que permitan el fortalecimiento y la articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización, durante 2020 se realizaron cinco talleres territorializados con autoridades locales y judiciales de cerca de 20 municipios de las cinco Zonas Futuro (Pacífico Nariñense, Chiribiquete, Bajo Cauca, Arauca y Catatumbo. Asimismo, en el primer trimestre de 2021 se formuló una primera propuesta de Estrategia

²⁶² "Por primera vez, Colombia cuenta con un Plan Nacional de Política Criminal". Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/POR-PRIMERA-VEZ-COLOMBIA-CUENTA-CON-PLAN-NACIONAL-POLITICA-CRIMINAL.aspx>. Tomado el: 09/08/2021.

Territorializada que se encontraba en revisión por parte del Director de Política Criminal y Penitenciaria para la fecha de corte del presente informe.

- A juicio de la Procuraduría, las investigaciones realizadas por parte de MinJusticia y la UNODC en torno a la dinámica de producción y rendimiento de los cultivos de coca durante el periodo 2005-2019 son fundamentales para empezar a analizar y evaluar los resultados de las estrategias del Pilar 2 de la Ruta Futuro, y para emitir recomendaciones que fortalezcan su capacidad de reducción del cultivo, producción y comercialización de narcóticos, y que mejoren las condiciones de vida de los productores. Por ejemplo, el documento Estudio de producción y rendimiento Cuarta Fase resulta crucial, pues hace uso de encuestas comparadas por periodos, que incluyen información sobre características socioeconómicas de los productores agropecuarios, sobre el uso de insumos para la producción de los cultivos y la extracción del alcaloide, sobre la dinámica del rendimiento y los factores asociados, sobre las prácticas y rendimientos de la extracción aplicados en terreno, y sobre la dinámica de precios relacionada con los principales subproductos.
- Por último, se identificó un avance positivo en la elaboración de la estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, con el apoyo de la UNODC y la financiación de la Embajada del Reino Unido, lo que da cumplimiento al indicador D.309 del PMI. Este avance coincide con las recomendaciones realizadas por este ente de control a la Secretaría de Transparencia de Presidencia en el Segundo Informe al Congreso.

Recomendaciones

- I. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Defensa Nacional, a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio, y a las gobernaciones de los 14 departamentos donde se implementa el PNIS, desarrollar o adaptar las instancias existentes en el marco de la Ley 30 de 1986, del Decreto 362 de 2018, de la Directiva 013 de 2020 del Ministerio de Defensa o instancias propias como la creada mediante el Decreto 557 de 6 de noviembre de 2020 de la Gobernación de Nariño, para avanzar con el diálogo y la articulación en torno a la coordinación y secuencialidad de las estrategias de sustitución, erradicación forzada de cultivos y diálogo social, con énfasis en los territorios donde se desarrollarán nuevos modelos de sustitución.

II. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, avanzar con la Estrategia territorializada para el fortalecimiento de capacidades de investigación y judicialización para el desmantelamiento de la criminalidad organizada y la disrupción de los circuitos financieros, y continuar así con la lucha contra las economías y las redes criminales.

III. A Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio, compartir los resultados de los estudios elaborados por el Observatorio de Drogas de Colombia, en especial del Estudio de producción y rendimiento (Cuarta Fase), de tal manera que se pueda tomar como insumo para el fortalecimiento del PNIS y de los nuevos modelos de sustitución, tanto en Áreas de Especial Importancia Ambiental, como en territorios indígenas y de comunidades negras.

IV. A la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, continuar avanzando en la estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, en articulación con las entidades competentes, y definir el plan de trabajo para su puesta en funcionamiento.

Punto 5

Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; y Compromiso sobre Derechos Humanos

Descripción

El Punto 5 es la materialización del principio de centralidad de las víctimas en el Acuerdo de Paz y establece las medidas para reparar, en la medida de lo posible, los daños causados a aquellas personas que padecieron el conflicto armado de manera directa en sus territorios. Para ello, dispone diferentes mecanismos que buscan dar a conocer la verdad sobre lo ocurrido, brindar justicia por los crímenes cometidos en el marco del conflicto, reparar a las víctimas con medidas simbólicas y materiales, y garantizar la no repetición.

Este capítulo incluye los avances y desafíos identificados por la Procuraduría General de la Nación, respecto al cumplimiento del mandato de las entidades que hacen parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), cuyo nombre cambió en junio de 2021 a Sistema Integral para la Paz²⁶³: i) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV); ii) Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD); iii) Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); y, iv) Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Asimismo, se incluye un apartado exclusivo que evalúa la integralidad del SIVJRNR para garantizar atención, oferta y respuesta a las víctimas del conflicto armado. Finalmente, se realizará un análisis sobre el estado de la implementación del Compromiso sobre los Derechos Humanos, establecido en el subpunto 5.2 del Acuerdo de Paz.

El monto de recursos requeridos para cumplir con los compromisos del Punto 5 del Acuerdo de Paz, representa el 3,3% del costo total de implementación estimado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 y el 9,7% previsto en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz. El valor proyectado anualmente en el primer caso, se ubica aproximadamente en \$287 mil millones (a precios constantes del año 2016), mientras que en el segundo se ubica alrededor de los \$895 mil millones de pesos (a precios constantes de 2018).

De acuerdo con la información analizada del Presupuesto General de la Nación (PGN), entre 2020 y 2021 se observó un incremento del 15% al pasar de \$593 mil millones a \$683 mil millones. Los pilares con mayor representatividad en estas focalizaciones son el 5.1. Justicia y Verdad (52%) y 5.4. Reparación Integral para la Construcción de Paz (48%), donde se presenta crecimiento en los gastos entre ambas vigencias por el 23% y el 10%

²⁶³ Para efectos del presente informe, y teniendo con fecha de corte a marzo del 2021, se hará referencia a Sistema integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

respectivamente. Estos se refleja en un mayor presupuesto asignado a entidades como la JEP, la UBPD y la CEV. Frente a la ejecución de 2020, el Punto 5 avanzó en el 96% de los compromisos y el 88% de las obligaciones, donde el Pilar 5.1. Justicia y Verdad, ha cumplido con el 85% de las obligaciones, frente a los \$297 mil millones apropiados al final de la vigencia.

Indicadores PMI

El Punto 5 tiene 3 pilares y 38 indicadores en el PMI, de los cuales 25 son objeto de seguimiento en este capítulo. Los indicadores del enfoque transversal étnico (13) no son objeto de análisis del presente capítulo, ya que contarán con un análisis en la sección de este informe destinada para el enfoque étnico.

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

- 23 (92%) indicadores cuentan con ficha técnica y metas aprobadas para el reporte en el SIIPO, tres de los cuales corresponden a indicadores de género.
- 3 (12%) indicadores no cuentan con reporte en el SIIPO entre enero de 2017 y marzo de 2021. De estos, uno es una meta trazadora.
- 6 (24%) indicadores cuentan con un indicador asociado en el PND, de acuerdo con la información remitida por el DNP.

Además de los análisis de los indicadores presentados en este capítulo, en el Anexo 1 se hace una valoración sobre el estado de avance de cada uno de los indicadores del punto y se presentan los avances reportados en el SIIPO por las entidades responsables.

Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición

El trabajo articulado entre las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR) resulta fundamental para garantizar el principio de centralidad de las víctimas. Cada entidad del sistema debe cumplir con su mandato, en favor de la garantía de los derechos de las víctimas, y establecer las rutas de articulación y colaboración necesarias con las demás entidades del Sistema.

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

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) es el mecanismo temporal y extrajudicial del SIVJRNR que se encarga de explicar la verdad de lo ocurrido en el conflicto armado y promover procesos de reconciliación y de convivencia en los territorios para garantizar la no repetición. El Decreto Ley 588 de 2017 le otorgó un periodo de tres años de mandato a la CEV, el cual finaliza en noviembre del presente año.

No obstante, sobre la finalización del mandato de esta entidad, el Consejo de Estado emitió recientemente el Concepto 2021-00046²⁶⁴, en el que responde a una consulta del Departamento Administrativo de la Función Pública, en donde se

aclara: “teniendo en cuenta que el Decreto 588 de 2017 omitió fijar el término en el que habrá de realizarse la socialización del informe final, tarea sustancial cuya competencia fue asignada por el ordenamiento a la Comisión, es menester que el Presidente de la República, mediante decreto ejecutivo, especifique los términos en que dicha competencia debe ser ejecutada”. Asimismo, el 14 de julio de 2021 fue admitida una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por varias organizaciones de víctimas, con el objetivo de prorrogar el mandato de la CEV, principalmente a causa de la emergencia sanitaria tras la pademia de COVID-19 que impidió la realización de muchas de las actividades previstas por la CEV.

Para el cumplimiento de su mandato, la CEV definió cuatro objetivos misionales: esclarecimiento, reconocimiento, convivencia y no repetición, los cuales se desarrollan a partir de cuatro fases: i) preparatoria, que culminó con el inicio formal del mandato de la CEV en noviembre de 2018; ii) de escucha y sistematización; iii) de elaboración del informe final; iv) de seguimiento. Para inicios de 2021, la CEV se encontraba culminando la fase de escucha y sistematización, y en mayo dio inicio a la elaboración y escritura formal del informe final.

Resulta fundamental que en la recta final del mandato de la CEV se continúen transversalizando los enfoques diferenciales que expongan las afectaciones particulares del conflicto armado a mujeres, niñas, niños, adolescentes y jóvenes, pueblos indígenas, entre otros. Al final de su mandato, los once comisionados y comisionadas presentarán un informe en cumplimiento de su periodo, así como conclusiones y recomendaciones en torno a los hallazgos en el desarrollo de sus objetivos misionales, que contribuirán a sentar las bases para la convivencia, la no repetición, la reconciliación y la construcción de paz. Se celebra la conformación del grupo de Informe Final que se encuentra definiendo la ruta de aprobación y elaboración del Informe.

En el Segundo Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría destacó el aumento en la recopilación de información por parte de la CEV, así como su sistematización, la apertura de diferentes espacios de reconocimiento y reconciliación entre actores del conflicto armado y víctimas, como los Encuentros por la Verdad y los Diálogos para la No repetición, además de la transversalización del enfoque de género y étnico en los diferentes objetivos y estrategias de la entidad.

Además, en dicho informe se identificaron dificultades para el cumplimiento del mandato de la entidad, particularmente sobre la participación de las víctimas, dadas

las condiciones de seguridad en los territorios, el retraso en el desarrollo de algunas actividades por las restricciones de bioseguridad en respuesta a la pandemia de COVID-19 y la débil articulación de los componentes del SIVJRN. Sobre estas dificultades, la Procuraduría emitió una serie de recomendaciones dirigidas a la CEV y a las entidades relacionadas, enfocadas en lo que este órgano de control, en cumplimiento de su función preventiva, considera que debe materializarse para lograr el cumplimiento de los objetivos e hitos de la CEV. De esta manera, será posible garantizar en la medida de lo posible, el derecho a la verdad de las víctimas del conflicto armado.

En este sentido, la Procuraduría elevó siete recomendaciones a la CEV: i) la implementación del 100% del Sistema de Información Misional; ii) la materialización de un mayor número de eventos y espacios en los que se restablezca la dignidad de las víctimas; iii) el fortalecimiento de la implementación de estrategias articuladas con la JEP para que los comparecientes conozcan las obligaciones adquiridas por virtud del régimen de condicionalidad; iv) la implementación de estrategias alternativas a nivel territorial para continuar con el cumplimiento del mandato de la CEV, teniendo en cuenta las medidas de bioseguridad debido al COVID-19; v) la búsqueda de una mayor articulación entre entidades con competencias en la garantía de los derechos de las víctimas; vi) la continuidad del relacionamiento con las instituciones, en especial con alcaldías y gobernaciones, de cara a la implementación de recomendaciones que surjan de los espacios abiertos por la CEV en los territorios; y vii) mantener y fortalecer la articulación con la Fuerza Pública para garantizar seguridad y protección a quienes participan en los eventos de la CEV y que aportan información relevante.

Asimismo, emitió tres recomendaciones a entidades encargadas de dar cumplimiento al mandato de la CEV. A la Jurisdicción Especial para la Paz, le recomendó: i) diseñar un mecanismo a través de una notificación judicial, para que el compareciente sea advertido y quede constancia del incumplimiento de su deber de aportar información, y ii) fortalecer el seguimiento al cumplimiento del régimen de condicionalidad por parte de los comparecientes. Al Ministerio de Defensa, le recomendó iii) cumplir con la normatividad relacionada con el acceso a la información por parte de la Comisión de la Verdad, a través de la respuesta oportuna y completa de los requerimientos elevados por la entidad, en el marco del Convenio de Información suscrito entre las dos entidades (PGN, 2020).

La Procuraduría considera que hubo avances en siete de las diez recomendaciones expuestas, y que las otras tres no fueron cumplidas. Se llevaron a cabo varios encuentros con víctimas y actores del conflicto armado a través de estrategias alternativas, dadas las condiciones generadas por la pandemia del COVID-19. No obstante, persisten retos en materia de articulación para el cumplimiento del régimen de condicionalidad, así como el acceso a información de documentos de inteligencia y contrainteligencia del Ministerio de Defensa.

Cerca de la finalización del mandato de la CEV, la Procuraduría ha identificado avances y/o desafíos en relación con los siguientes aspectos: i) Sistema de información y acceso a la información; ii) aportes de actores con 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 el enfoque de género, vii) elaboración del Informe Final, y viii) conformación del Comité de Seguimiento y Monitoreo. Estas variables han permitido medir la implementación efectiva del indicador del PMI (E.341) “Comisión para el esclarecimiento de la verdad, creada y puesta en marcha”.

Avances y dificultades Sistema de Información y recolección y acceso a la información

Según lo ha definido la entidad, el Sistema de Información Misional es la herramienta que ha facilitado la sistematización de los testimonios, y la unificación y codificación de la información que servirá de insumo para la construcción del Informe Final. Dado que dicho Sistema resulta fundamental para el cumplimiento del mandato y las funciones de la CEV, la Procuraduría reconoce los avances reportados en los que se concluye que, a 31 de diciembre de 2020, se logró el 100% de la implementación del Sistema.

Uno de los grandes retos de la CEV ha sido sistematizar y analizar la información recopilada, para emitir recomendaciones a las diferentes entidades del Gobierno Nacional y otros sectores de la sociedad, y lograr el cumplimiento de sus objetivos misionales. Los altos volúmenes de información que se han recolectado evidencian uno de los desafíos de la entidad por elaborar un Informe Final que incluya diferentes puntos de vista e identifique patrones similares para esclarecer lo ocurrido.

Respecto de la recolección de información, durante 2020 y hasta el 31 de marzo de 2021, la entidad recolectó 7.178 testimonios (6.607 en 2020 y 571 en el primer trimestre de 2021), con una participación de 14.140 personas. Sobre el total de información sistematizada y cargada en el Sistema de información misional, desde el inicio de las acciones de la entidad, y a 31 de marzo de 2021, se cuenta con un total de 13.025 entrevistas, en donde participaron 23.995 personas que han contribuido a la labor de escucha convocada por la Comisión o quienes, de manera voluntaria, han contribuido al esclarecimiento. Dichas entrevistas se encuentran distribuidas así:

Tabla 49. Entrevistas individuales y colectivas realizadas por la CEV desde el inicio de su mandato

Tipo de entrevista	No. de entrevistas
Entrevistas individuales a víctimas, familiares y testigos	9.609
Entrevistas individuales a actores armados	229
Entrevistas individuales a terceros civiles	7
Entrevistas individuales a profundidad	2.059
Entrevistas individuales / historias de vida	142
Entrevistas colectivas	718
Entrevistas a sujetos colectivos	226
Diagnósticos comunitarios	35
Total	13.025

Fuente: CEV, 2021. Elaboración propia.

Asimismo, la CEV ha recibido un total de 482 informes y 251 casos desde el inicio de su mandato, de los cuales se recibieron 408 informes y 81 casos en 2020. Esto da cuenta de los resultados del proceso de pedagogía sobre el mandato de la CEV y la importancia de presentar informes como una manera de aportar al esclarecimiento de la verdad sobre lo ocurrido. Dichos informes y casos fueron entregados por instituciones de la Fuerza Pública, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de víctimas, mujeres, organizaciones étnicas, entre otros. Actualmente, la Comisión se encuentra en la fase de análisis, contraste y profundización de la información que ha producido y acopiado hasta la fecha.

En cuanto a la articulación con otras entidades para acceder a información de utilidad, la CEV profundizó su relacionamiento con instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales, a través de los convenios para el intercambio o la entrega de información que había suscrito durante 2018 y 2019. A pesar de los avances en la materia y la importancia que tiene el proceso de intercambio de información para el desarrollo del mandato de la CEV, persisten las dificultades advertidas en el Segundo Informe al Congreso, sobre el acceso a la información en el marco del convenio interadministrativo firmado entre la CEV y el Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares y Policía Nacional, enunciadas por este órgano del sistema.

La Procuraduría le ha solicitado al Ministerio de Defensa y sus diferentes dependencias que le brinden la información a la CEV de manera oportuna, en los términos del Convenio Interadministrativo 19-002 de 2019. Para ello es necesario tener en cuenta que el mandato de la CEV finaliza en noviembre de 2021 y es importante que esta entidad pueda conocer y acceder a esta información, fundamental para el cumplimiento de sus objetivos. Al respecto se resalta la obligación legal de las entidades públicas contenida en los artículos 15 a 18 del Decreto Ley 588 de 2017, de suministrar información oportuna, veraz y completa requerida por la CEV, para contribuir a garantizar el derecho a la verdad de las víctimas del conflicto armado. En particular, se reitera lo establecido en el artículo 16 sobre la inoponibilidad de la información de entidades públicas que esté relacionada con violaciones a los Derechos Humanos o infracciones al DIH.

En respuesta al requerimiento enviado a la CEV para la elaboración del presente informe, se manifestó la urgencia de contar con información sobre los siguientes asuntos que, a juicio de la entidad, siguen sin ser atendidos de manera completa: i) masacre de los 19 comerciantes, ii) masacre de La Rochela, iii) Barrancabermeja, iv) San Pablo en el Sur de Bolívar, v) Magdalena Medio, y iv) Red de Inteligencia 7 de la Armada. Si bien parte de esta información no se encuentra disponible según la CEV²⁶⁵, no es evidente que haya esfuerzos por parte de las entidades competentes para recuperar los archivos. En este sentido se insta a MinDefensa y a las demás entidades a las que la CEV ha realizado solicitudes, para entregar la información de manera completa y oportuna, de cara a la recta final de elaboración del Informe que publicará la CEV en noviembre de 2021. Contar con información proveniente de varios sectores de la sociedad permite conocer la verdad histórica de lo ocurrido durante tantos años de conflicto armado.

Sobre este tema en particular, vale la pena reiterar lo establecido en la Sentencia C-017 de 2018 sobre la información de documentos de inteligencia y contrainteligencia: cuando su contenido esté relacionado con violaciones a los Derechos Humanos, infracciones al DIH o crímenes de lesa humanidad, no habrá limitación alguna para la CEV en relación con la reserva legal, la protección de la información y su reproducción. Finalmente, cabe recordar lo establecido en el artículo 17 del Decreto Ley 588 de 2017 frente a la negativa o negligencia al brindar información, lo cual constituirá una causal de mala conducta sancionable por el régimen disciplinario.

²⁶⁵ Respuesta a la solicitud E-2021-040564/CVBR radicada en la Comisión el 2 de febrero de 2021 con el número 1-2021-000308-19367.

Frente a las demás entidades a las cuales la CEV ha solicitado información, se reitera la urgencia de hacer llegar la información a la Comisión para que pueda ser incluida en el Informe Final²⁶⁶. Para ello, la CEV necesita un tiempo prudente para analizar la información y los documentos que se recopilan, por lo que este debe ser un asunto prioritario para las entidades. Al respecto, cabe mencionar tanto los deberes de las entidades como los de la CEV, reiterados en la Circular Externa del 21 de abril de 2021, expedida por la Agencia de Defensa Jurídica del Estado sobre el cumplimiento del Decreto Ley 588 de 2017.

Balance de los aportes de los actores que tuvieron participación en el conflicto armado

La contribución de información por parte de diferentes actores que tuvieron responsabilidad y/o participación en el conflicto armado resulta fundamental para la construcción de un relato que incluya diferentes puntos de vista y experiencias sobre lo ocurrido. En cumplimiento del régimen de condicionalidad, los aportes voluntarios y de comparecientes ante la JEP son fundamentales para la satisfacción de los derechos de las víctimas. Del total de entrevistas realizadas desde el inicio del mandato de la CEV (13.025), se han realizado 977 individuales y colectivas a actores con participación en el conflicto armado, lo que representa solo el 7,5% del total de entrevistas realizadas a la fecha por la entidad.

La CEV informó sobre las distintas acciones de articulación con la JEP, comparecientes y apoderados, a través de las cuales ha contribuido al cumplimiento del régimen de condicionalidad: i) entrevistas individuales y expedición de certificados iniciales y finales; ii) respuestas jurídicas a las inquietudes de los comparecientes; iii) reuniones para aclarar el proceso de la Resolución 075²⁶⁷ con los comparecientes y sus apoderados; iv) solicitud a la JEP de los datos de contacto y sobre la situación jurídica de los comparecientes; y v) solicitud de información y acuerdos de intercambio de información con las Salas y Secciones de la JEP para el traslado de información sobre versiones voluntarias, expedientes judiciales e informes presentados por las organizaciones ante el órgano judicial.

²⁶⁶ En el primer semestre de 2021, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz impulsó requerimientos de información que habían tenido dificultades, en particular ante el DANE y la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes.

²⁶⁷ Resolución 075 del 8 de agosto de 2019, modificada el por la Resolución 064 de 2020.

En total se han finalizado 84 entrevistas con comparecientes, hay 114 entrevistas en proceso y otras 143 que no han dado inicio por falta de contacto con el compareciente, pues están en el proceso de concretar la primera sesión o porque la CEV se encuentra evaluando la pertinencia y la necesidad de llevar a cabo el proceso de entrevistas. Las entrevistas están distribuidas en la siguiente tabla por tipo de actor y estado del proceso:

Tabla 50. Balance de la participación de los comparecientes en la ruta de esclarecimiento con corte al 31 de marzo de 2021

Tipo de compareciente	Entrevista sin iniciar - con contacto del compareciente	Entrevista sin iniciar - sin contacto del compareciente	Entrevista en valoración ⁴	Entrevista en proceso	Entrevista finalizada	Total
Fuerza Pública	8	5	12	38	52	115
Ex FARC-EP	14	21	29	66	25	155
Agentes del Estado (No Fuerza Pública)	7	27	1	6	4	45
Terceros civiles	11	7	1	4	3	26
Total	40	60	43	114	84	341

Fuente: CEV (2021). Elaboración propia.

Particularmente en la Resolución 075 de 2019, modificada por la Resolución 064 de 2020, se establece que la CEV certificará la participación de los comparecientes en dos momentos: el primero tendrá lugar cuando el compareciente defina una ruta de trabajo clara, concreta y programada, para contribuir al esclarecimiento de la verdad; el segundo, cuando la CEV le comunique a la JEP que el compareciente ha cumplido con su deber de aportar al esclarecimiento de la verdad (certificación final de aporte a la verdad). En este sentido, y dando aplicación a las Resoluciones citadas, a la fecha de corte del presente informe, según la respuesta de la CEV, se han expedido 86 certificaciones tras la formulación del plan de trabajo entre la entidad y los comparecientes, ocho constancias de participación a no comparecientes, y seis certificaciones finales de participación²⁶⁸.

La Procuraduría celebra los avances que, a la fecha de corte de este informe, se presentan como resultado de la implementación de la Resolución 075. En comparación con 2019, cuando se finalizaron 26 entrevistas, a 31

²⁶⁶ Respuesta de la Comisión de la Verdad a la solicitud del 17 de febrero de 2021 con número de radicado: 00-2-2021-000603.

de marzo de 2021 se tenían 84 entrevistas finalizadas, con un aumento en la participación de antiguos miembros de las FARC-EP. Además del aumento significativo en el número de entrevistas en proceso y finalizadas, estos aportes contribuyen al análisis de patrones, contextos y a ampliar la narrativa a diferentes tipos de actores.

A pesar de las importantes contribuciones a la verdad que implica este proceso, persisten algunas dificultades para la participación de los comparecientes en la CEV, según la respuesta de esta entidad a la Procuraduría para la elaboración del presente informe. La primera es la ausencia de voluntad de algunos de los comparecientes para aportar a la verdad. Al respecto, la CEV señaló que “en algunos de estos casos, no existe voluntad de acudir con la Comisión, mientras que en otros, a pesar de responder inicialmente manifestando su compromiso, obstaculizan los procesos, bien sea dejando de atender las solicitudes de la Comisión, dando respuestas tardías o dilatando su asistencia a las entrevistas programadas”²⁶⁹.

La segunda dificultad identificada es el acceso a la información que reposa en las Salas de la JEP. En particular, la CEV mencionó que “(...) si bien no han existido negativas para entregar información, el traslado de versiones voluntarias, informes, decisiones y datos de notificación de comparecientes, en ocasiones puede tardar varios meses, en algunos casos, teniendo que acudir a presentar escritos de insistencias para la entrega de la documentación solicitada”²⁷⁰.

Finalmente, hay dificultades en el acceso a la información del INPEC sobre datos de personas privadas de la libertad. A pesar de que la CEV ha enviado notificaciones de entrevista a los correos electrónicos de las cárceles donde se encuentran, no hay respuesta sobre el recibo de la notificación.

Sobre este panorama, la Procuraduría considera fundamental seguir insistiendo en la colaboración armónica entre las diferentes entidades, con el fin de dar celeridad a los procesos que se surten en el marco del régimen de condicionalidad. Para ello, es necesario continuar con el fortalecimiento de estrategias entre la CEV y la JEP, para que los comparecientes conozcan las obligaciones adquiridas en virtud del régimen de condicionalidad, en especial su deber de contribución en los componentes extrajudiciales del SIVJRN.

Ahora bien, vale la pena resaltar otros dos escenarios en los cuales los actores que tuvieron participación en el conflicto armado pueden aportar a la CEV: i) contribuciones a

²⁶⁷ Ibid.

²⁶⁸ Ibid.

la verdad en actos públicos de reconocimiento y ii) entrevistas colectivas. Recientemente, se inició la implementación de una constancia de reconocimiento para quienes participan en actividades como los actos públicos de reconocimiento y, a la fecha de corte de este informe, se han expedido nueve de estas constancias. Frente a las entrevistas colectivas, la entidad también reportó un total de 148 entrevistas a actores armados y terceros civiles que incluyen la participación de comparecientes ante la JEP.

Finalmente, la Procuraduría destaca el relacionamiento activo que ha tenido la CEV con la Mesa Técnica de aporte a la verdad del partido político Comunes. Se han llevado a cabo 22 sesiones de la Mesa Técnica y se han coordinado entrevistas colectivas desde el año 2019.

Despliegue territorial

Uno de los objetivos estratégicos que se propuso la CEV es el de la consolidación institucional que, a diciembre de 2020, reportó un cumplimiento del 100%. Con el fin de garantizar una divulgación amplia y diversa en todo el territorio nacional, y visibilizar experiencias de reconstrucción del tejido social y convivencia en las comunidades, la CEV se propuso un despliegue en los 32 departamentos del país a través de estrategias como: i) la puesta en marcha de Casas de la Verdad, ii) procesos de convivencia territorial, iii) experiencias de convivencia en los territorios sistematizadas y divulgadas; entre otras.

Al finalizar 2020, había 28 Casas de la Verdad en funcionamiento, seis más que las reportadas a diciembre de 2019. Los nuevos espacios se ubicaron en Aguachica (Cesar), Santa Marta (Magdalena), Montería (Córdoba), La Dorada (Caldas), Pasto (Nariño), Yopal (Casanare). Las Casas de la Verdad son las oficinas que tiene la Comisión en los territorios para garantizar un mayor acercamiento a las víctimas, generar condiciones de confianza y promover una participación amplia de las víctimas y las comunidades en los diferentes procesos de la CEV. De las 28 Casas de la Verdad instaladas, nueve se encuentran ubicadas en municipios PDET. No obstante, dado que las condiciones de pandemia continuarán hasta el fin del mandato de la CEV, para el primer semestre de 2021 se inició el cierre de algunas oficinas, como en el caso de Mocoa.

Para 2021, teniendo en cuenta las condiciones generadas por la pandemia del COVID-19, la CEV estableció tres acciones principales a desarrollar en el marco de la estrategia de despliegue territorial: “i) Acciones de desarrollo de la ruta de investigación en clave de la nueva regionalización, ii) Acciones de diálogo social en formato virtual y hacia el

último trimestre de 2020, en formato semipresencial y iii) Acciones de posicionamiento a través de la estrategia radial de Voces de la Verdad y en canales regionales de Hablemos de Verdad”²⁷¹. Asimismo, a 31 de diciembre de 2020, se reportó un acumulado de 11.207 entrevistas realizadas por los equipos en territorio.

La Procuraduría destaca los esfuerzos para superar los obstáculos generados por la pandemia y resalta como una buena práctica de difusión los mensajes a través de radio y televisión, lo que podría tener mucho éxito para el posicionamiento a largo plazo del legado de la Comisión.

Entre otras iniciativas territoriales que se destacan, la Ruta de Cimarronaje está conformada por 200 Consejos Comunitarios de la Región Caribe, quienes recientemente se unieron para dar testimonio sobre las violencias racistas en el marco del conflicto armado. En abril de 2021 presentaron una solicitud de medida cautelar a la JEP sobre el proyecto “Restauración de los ecosistemas degradados del canal del Dique para proteger la evidencia de cuerpos de personas, que fueron arrojadas y dadas por desaparecidas durante más de una década en el marco del conflicto armado”. La Procuraduría ha estado presente en varias reuniones durante el primer semestre de 2021 con el SIVJRNR, para definir acciones de articulación sobre la situación del Canal del Dique.

Por otro lado, en el marco de la estrategia de regionalización, la Dirección de Territorios desarrolló 11 documentos que dan cuenta de las dinámicas del conflicto en los siguientes territorios: i) Urabá, Norte del Chocó, Sur de Córdoba y Antioquia, ii) Orinoquía, iii) Centro, iv) Pacífico, v) Magdalena Medio, vi) Frontera Nororiental, vii) Amazonía, viii) Sur del Cauca y Nariño, ix) Norte del Cauca, x) Caribe y xi) Dinámicas urbanas.

En cuanto al posicionamiento de la entidad en el exterior, se destaca la realización de 27 eventos por parte de la CEV con representantes de la comunidad internacional como embajadas y agencias de cooperación internacional, para el posicionamiento de la entidad en el exterior. En particular, se destaca el Encuentro por la Verdad denominado “El Retorno por nuestras Voces”, realizado en noviembre de 2020, para reconocer el exilio, las víctimas en el exterior y la población retornada.

Frente a las acciones previstas, la Procuraduría destaca los esfuerzos de la CEV por identificar causas y patrones del conflicto armado en cada región, y las estrategias alternativas que permitieron continuar con el mandato de la Comisión en los territorios, a pesar de la emergencia sanitaria. Este órgano de control resalta la importancia de proveer

²⁷¹ Ibid.

acciones de pedagogía y difusión en los territorios, de cara a la publicación del Informe Final en noviembre de 2021. Asimismo, resulta fundamental continuar el relacionamiento activo con las entidades territoriales para que se apropien de las recomendaciones del Informe Final dirigidas a la labor específica de alcaldías y gobernaciones.

Participación y reconocimiento de las víctimas del conflicto armado

Teniendo en cuenta que la centralidad de las víctimas es un criterio crucial del Acuerdo de Paz, la Procuraduría reconoce que la CEV ha logrado hacer avances positivos, relacionados con la participación de las víctimas en los diferentes espacios y logró posicionar una estrategia alternativa teniendo en cuenta la pandemia del COVID-19, con la realización de eventos de manera virtual y semipresencial. A juicio de la Procuraduría, los nueve Encuentros por la Verdad realizados a marzo de 2021 se han consolidado como espacios de reconocimiento de responsabilidades bajo diferentes temáticas, y han tenido un alto impacto en las víctimas y los actores con participación en el conflicto armado. Como trabajo previo a estos encuentros, se realizan mesas de trabajo con víctimas y actores responsables, lo cual resulta fundamental para escuchar los relatos de las víctimas, acompañarlas, generar espacios de escucha entre los diferentes sectores, visibilizar diferencias en las narrativas y establecer puntos de encuentro entre las diferentes historias. La CEV reportó el desarrollo de un proceso de diálogo participativo a partir de la realización de 58 reuniones preparatorias con diferentes actores.

La Tabla 51 da cuenta del total de Encuentros por la Verdad realizados en materia de reconocimiento de las víctimas, y el número de participantes en cada evento, muchos de los cuales habían sido priorizados por la CEV desde el 2019 para ser realizados en 2020 y 2021.

Tabla 51. Encuentros por la Verdad

Evento	Lugar	Número de víctimas que participaron	Año de realización
"Mi cuerpo dice la verdad" Reconocimiento a las mujeres y personas LGBTI víctimas de violencias sexuales en el conflicto armado	Cartagena (Bolívar)	563	2019
"Reconocemos su búsqueda" Reconocimiento a la persistencia de las mujeres y familiares que buscan personas desaparecidas	Pasto (Nariño)	269	2019
"Nunca más niñas y niños en la guerra" Reconocimiento del Impacto del conflicto armado en niños, niñas y adolescentes	Medellín (Antioquia)	161	2019
"El campo dice la verdad" Reconocimiento del Impacto del conflicto en los campesinos	Cabrera (Cundinamarca)	180	2019
"La Verdad desde la Salud"	Canales virtuales de la CEV	46 ²⁷²	2020
"La Verdad Indígena"	Canales virtuales de la CEV	87	2020
"La Verdad del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal"	Canales virtuales de la CEV	No reporta	2020
"Reconocimiento del secuestro de personas y otras afectaciones en Sonsón y la zona de páramo del Oriente Antioqueño"	Canales virtuales de la CEV	No reporta	2020
"Reconocimiento por la Vida: Caldon cuenta la verdad"	Canales virtuales de la CEV	No reporta	2021

Fuente: CEV, 2021. Elaboración propia con información.

Adicionalmente, en junio de 2021, se llevaron a cabo otros dos Encuentros por la Verdad: "Verdades que liberen: reconocimiento de responsabilidades de secuestro por parte de Farc" y "Reconocimiento de responsabilidades en el caso de asesinato de Yolanda Cerón". En el primero participaron tanto víctimas directas e indirectas como victimarios, y resultó ser un espacio de reconocimiento del delito de secuestro y de perdón, fundamental para toda la sociedad colombiana.

Por otro lado, la entidad reportó la apertura de 51 espacios privados de reconocimiento de responsabilidades durante 2019, 2020 y lo que va del 2021 sobre las siguientes temáticas:

1. Cuatro espacios privados de Reconocimiento de Responsabilidades alrededor de ejecuciones extrajudiciales en el proceso de Reconocimiento Nacional.
2. 42 espacios privados de Reconocimiento de Responsabilidades en el marco de los reconocimientos

²⁷² Frente a este reporte, cabe resaltar que el registro de participantes desde 2020 depende del diligenciamiento voluntario de las personas, por lo que el número registrado no coincide con el número total de participantes.

de responsabilidades territoriales dinamizados por la Dirección de Territorios y acompañados por la Dirección de Diálogo Social de la CEV.

3. Dos espacios privados de Reconocimiento de Responsabilidades como parte de la ruta de preparación del reconocimiento de responsabilidades en violencias sexuales.
4. Dos espacios privados de preparación del proceso de parapolítica.
5. Dos espacios privados de preparación para el reconocimiento de responsabilidades de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en los asesinatos de algunos líderes sociales.

Adicionalmente, se abrieron otros espacios públicos de reconocimiento con la participación de altos mandos de las ex FARC-EP y grupos paramilitares: i) Conflicto en el campus: La generación que no aprendió a rendirse; ii) Homenaje al docente Jesús Bejarano; iii) Contribución a la verdad y reconocimiento de responsabilidades de Rodrigo Londoño y Salvatore Mancuso. Frente a este último evento, la Procuraduría destaca la participación de dos ex altos mandos de las FARC-EP y de grupos paramilitares, respectivamente, y la presentación a las víctimas y a la sociedad en su conjunto, sobre el trabajo que se ha realizado desde la CEV con Mancuso y Londoño.

La Procuraduría resalta el evento de contribución a la verdad llevado a cabo en el mes de junio: el reconocimiento del expresidente Juan Manuel Santos, quien rindió su testimonio sobre lo que, a su juicio, fueron las causas y el impacto de las ejecuciones extrajudiciales en el momento en que ostentaba el cargo de Ministro de Defensa, realizando un acto de perdón y reconocimiento a las víctimas de las ejecuciones extrajudiciales, lo que resulta en un aporte de información para la construcción del Informe Final de la CEV.

Se reitera la preocupación de la Procuraduría en el Segundo Informe sobre la limitación que existe en la participación de las víctimas en los territorios en donde han incrementado los riesgos de seguridad, pues esto desestimula la participación ante la CEV e impide la presencia territorial de la entidad en lugares remotos, en donde aún persisten las confrontaciones armadas. Prueba de esto es que hubo una baja participación de personas provenientes de los departamentos de Nariño y Meta, donde continúan los escenarios de violencia, homicidios y desplazamientos, según los registros que compartió la CEV con la Procuraduría. Asimismo, se reportaron dos situaciones durante el segundo semestre de 2020, una amenaza a una víctima y un homicidio de un excombatiente, quienes habían participado previamente en procesos y actividades de la CEV. Al respecto, se reitera la necesidad de establecer acciones concretas entre las entidades del SIVJRNR y la Fuerza

Pública para mitigar los riesgos para las víctimas y los contribuyentes que participan en la CEV y demás entidades del Sistema, así como el seguimiento a las medidas de prevención y protección en los espacios contemplados en la Ley 1448, entre los cuales se encuentran los Comités Territoriales de Justicia Transicional, Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.

Por otro lado, se destacan los 10 espacios pedagógicos que se abrieron en 2020, denominados “Conversando de Verdad, Verdad”, para promover la participación de las víctimas y otros actores ante la CEV. Es importante continuar con la labor de pedagogía para fortalecer el legado de la entidad y del Informe Final.

Finalmente, se resalta la estrategia de apoyo con la que cuenta el equipo de Enfoque Piscosocial de la CEV, que a su vez se articula con el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) y las Secretarías de Salud. Adicionalmente, y para consolidar las medidas de rehabilitación del Punto 5 del Acuerdo, la CEV se ha articulado con la UARIV para identificar estrategias de atención psicosocial e implementarlas con los grupos que participan en los procesos de la Comisión en los territorios. Se recomienda continuar con el fortalecimiento en materia de atención psicosocial, que resulta fundamental para la construcción del tejido social en los territorios.

Acciones para la Convivencia y No Repetición

Para cumplir con los objetivos de reconocimiento, convivencia y no repetición, la entidad cuenta con la estrategia de Diálogo social, que busca reconocer el sufrimiento de las víctimas, promover acciones de convivencia pacífica a través de la construcción de una cultura de respeto y tolerancia, y formular recomendaciones y compromisos para la no repetición. Estos objetivos contribuyen a posicionar la verdad como un bien público que debe ser apropiado por toda la sociedad.

La Procuraduría resalta los eventos que se llevaron a cabo alrededor de diversas temáticas, y los esfuerzos para incluir a un amplio sector de la sociedad, y recomienda que las lecciones aprendidas sobre la no repetición, sean tenidas en cuenta por las entidades del nivel nacional y territorial. Con ello se busca evitar la repetición de los hechos del conflicto armado y la revictimización en los territorios, para lo cual se requiere de una estrategia amplia para la socialización del Informe Final y sus recomendaciones.

En el marco de la estrategia de Diálogo Social, los Diálogos para la No Continuidad y la No Repetición son un espacio creado con el objetivo de intercambiar opiniones con varios

actores y sectores frente al mandato de la Comisión, y poder recoger recomendaciones para la convivencia y la no repetición del conflicto armado. Durante 2020 y lo que va de 2021, se generaron 12 espacios de Diálogo para la No Continuidad y la No Repetición. De estos procesos de diálogo surgieron cinco documentos con recomendaciones para la No Repetición que servirán como insumo para el Informe Final de la CEV. Asimismo, se propició la creación de 13 espacios de escucha de carácter público, como principal metodología para acercar las voces de diversos actores y sectores de la sociedad. Finalmente, la Dirección de Diálogo Social ha desplegado esfuerzos para documentar las iniciativas de convivencia a nivel territorial y emitir recomendaciones a partir de las experiencias y aprendizajes.

Se destaca la solicitud de una evaluación de desempeño sobre la Estrategia de Diálogo Social a USAID, como una manera de recoger las buenas prácticas y lecciones aprendidas, y consolidar una estrategia de cara al fin del mandato de la entidad. A partir de dicha evaluación, la Procuraduría considera que la multiplicidad de espacios de participación creados por la Comisión ha generado confusión entre víctimas y otros sectores de la sociedad, lo que dificulta el entendimiento sobre el mandato de la entidad. Sin embargo, la Procuraduría espera que, de esta variedad de espacios, surjan experiencias, acciones, aprendizajes y recomendaciones fundamentales para la convivencia, la reconstrucción del tejido social y la no repetición en los territorios.

Avances en la transversalización del enfoque de género

Desde el inicio de su mandato, la CEV se ha esforzado por incluir el enfoque de género de manera transversal en el logro de sus objetivos, a través del Grupo de Trabajo de Género. La entidad ha logrado documentar los impactos diferenciados del conflicto armado en las mujeres y en personas con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas (OSIGD), y se espera que surjan recomendaciones fundamentales para visibilizar y esclarecer la violencia sufrida por ellas, para garantizar la no repetición, en el Informe Final de la CEV.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 8, y en el numeral 10 del artículo 13 del Decreto 588 de 2017, la Procuraduría destaca el trabajo realizado en 2020 con población LGBTI, a través de un proceso de pedagogía a nivel nacional por parte de la CEV y de la Plataforma LGBTI por la Paz, con el fin de dar a conocer el mandato de la CEV

y lo realizado por el Grupo de Trabajo de Género. Dicho proceso se hizo con el objetivo de garantizar una participación efectiva de la población al transversalizar el enfoque de género desde la entidad. Finalmente, hubo alrededor de 150 personas involucradas OSIGD y se realizó en 36 ciudades del país.

En el marco de la labor de esclarecimiento, la CEV reportó que, de las 11.207 entrevistas tomadas por los equipos en territorio, 700 se han realizado a víctimas de violencias sexuales. Dentro de este grupo hay mujeres excombatientes que se han acercado a la CEV para aportar al esclarecimiento de este fenómeno, que ha permanecido invisibilizado por tantos años. Del total de entrevistas realizadas entre 2020 y 2021 (7.178), 339 han sido con personas LGBTI y 2.274 con mujeres. Adicionalmente, la CEV ha continuado el trabajo con las documentadoras de la Ruta Pacífica para las Mujeres, con un total de 2.200 testimonios tomados en nueve regiones del país. Este ejercicio de toma de entrevistas con las herramientas de la CEV, y su posterior transcripción, se realiza actualmente con Caribe Afirmativo. Adicionalmente, la CEV recibió un total de 52 informes entregados por 33 organizaciones a través del Grupo de Trabajo de Género.

En cuanto al enfoque de género y de personas OSIGD, se generaron los siguientes cuatro espacios públicos de escucha: i) “Violencia reproductiva en el conflicto armado: una verdad pendiente”, ii) Espacio de escucha territorial “La vida, las voces y los cuerpos de las juventudes en la construcción de la paz en Vista Hermosa (Meta)”, iii) “La verdad diversa en el exilio” en el marco de la conmemoración del día del orgullo LGTBI, iv) “Desarmando el prejuicio: verdades desde la diversidad sexual y de género”. Además, se llevó a cabo un espacio de escucha privado con 17 víctimas de la comunidad LGBTI. Frente a todas las actividades que la Comisión realiza, el 61% de los participantes son mujeres, el 12% pertenece a la comunidad LGBTI y el 18% son hombres cisgénero.

Cabe resaltar la labor de la Mesa de Asistencia Técnica del Grupo de Trabajo de Género, que sesiona de manera trimestral desde su creación en 2018, y es un espacio de participación de la sociedad civil para aportar al mandato de la CEV. Actualmente se encuentra compuesta por 34 organizaciones nacionales de mujeres, cuatro universidades u instituciones académicas, diez organizaciones y plataformas de personas de los sectores LGBTI y nueve organismos de cooperación internacional.

Frente a los acuerdos de entendimiento firmados, la CEV reportó siete acuerdos adicionales en 2020, para un total acumulado de 20 acuerdos de entendimiento firmados, la mayoría con organizaciones que hacen parte de la Mesa de Asistencia Técnica de Género.

Finalmente, se resaltan los avances que reportó la CEV en la construcción de un documento amplio con énfasis en violencias sexuales, y la decisión de contar con un capítulo de género en el informe final para relatar y visibilizar los impactos diferenciales de mujeres y personas OSIGD en el marco del conflicto armado.

Elaboración del Informe Final

Según el artículo 13, numeral 5, del Decreto 588 de 2017, una de las funciones de la CEV consiste en elaborar un informe, al finalizar su mandato, que refleje los resultados de las investigaciones en torno a los componentes de su mandato (esclarecimiento, reconocimiento, convivencia y no repetición) y emita conclusiones y recomendaciones al respecto. La sentencia C-017 de 2018²⁷³ reiteró la importancia del Informe Final para garantizar a las víctimas el derecho a la verdad.

En aras de construir y liderar la ruta de elaboración y aprobación del Informe Final, la CEV reportó a la Procuraduría la conformación, durante los últimos meses de 2020, del Grupo de Informe Final. Posteriormente, se expidió la Resolución 009 del 1 de marzo de 2021, con el objetivo de definir lineamientos y acuerdos al interior de la entidad de cara a la elaboración del mismo. Esta Resolución, además, establece los 10 capítulos del Informe, con la salvedad de que puedan ser ampliados o modificados a medida que avanza la elaboración del documento: i) Hallazgos; ii) Narrativa Histórica; iii) Voces; iv) Territorios; v) Pueblos Étnicos; vi) Impactos, Afrontamientos y Resistencias; vii) Género; viii) Niños, Niñas y Jóvenes; ix) Recomendaciones para la No Repetición y x) Anexos. Actualmente, y hasta agosto de 2021, la Comisión se encuentra en el proceso de redacción de los textos finales de cada capítulo. Los apartados finales se aprobarán en septiembre y los últimos ajustes se harán en octubre. Finalmente, el informe se imprimirá en noviembre, y se espera su presentación pública en diciembre.

El proceso de elaboración del informe es liderado por un director de investigación, cuyas funciones están contempladas en el artículo 3 de la Resolución 009, encargado de liderar y orientar a los responsables de cada capítulo en términos de metodología y contenidos. La Procuraduría ha observado una adecuada articulación interna para la elaboración del informe. No obstante, preocupa la poca planificación en materia de socialización y difusión del documento, teniendo en cuenta que de ello depende la

²⁷³ Corte Constitucional. Sentencia C-017 DE 2018. Referencia: Expediente RDL-009. Revisión automática de constitucionalidad del Decreto Ley 588 de 2017, por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

apropiación adecuada de su contenido por parte de toda la sociedad. Es fundamental que queden definidas las estrategias de difusión y pedagogía, y continuar con el relacionamiento activo con la institucionalidad y la sociedad civil.

Dicha difusión debe ser accesible, tal como lo establece el numeral 8 del artículo 13 del Decreto 588 de 2017: “El informe final, en particular, tendrá la más amplia y accesible difusión, incluyendo el desarrollo de iniciativas culturales y educativas, como, por ejemplo, la promoción de exposiciones y recomendar su inclusión en el pensus educativo. En todo caso, las conclusiones de la CEV deberán ser tenidas en cuenta por el Museo Nacional de la Memoria”. Frente a la difusión y la accesibilidad, en la sentencia C-017 de 2018, la Corte Constitucional estableció que, teniendo en cuenta la importancia de la reconstrucción histórica del conflicto, las explicaciones sobre sus dinámicas, conclusiones y recomendaciones, el público en general debe tener la posibilidad de acceder al informe, “esto se traduce en la correlativa obligación para la CEV de adoptar las estrategias idóneas y no discriminatorias de divulgación que, en especial, consulten la condición de los pueblos indígenas que no se comunican en castellano y de las personas funcionalmente diversas”²⁷⁴.

En este sentido, instancias como la Comisión Asesora para la Enseñanza de la Historia, creada con la Ley 1874 de 2017 y cuyo objetivo es generar recomendaciones para la actualización curricular de los lineamientos de las ciencias sociales, son fundamentales para el componente pedagógico del Informe Final. En respuesta del Ministerio de Educación a la Procuraduría (2021), se informó que la CEV hace parte de esta Comisión desde enero de 2020, con la representación de tres delegados que hacen parte del equipo pedagógico para la no repetición. Uno de los temas trabajados es la memoria histórica para la construcción de un país en paz y la promoción de la reconciliación.

Por otro lado, la CEV reportó a la Procuraduría la realización de reuniones de articulación durante 2020 con alcaldías, gobernaciones y entidades del nivel nacional, para impulsar la adopción de las recomendaciones derivadas de los espacios de la CEV por parte de las instituciones. Este órgano de control considera importante continuar con este tipo de relacionamiento para garantizar una adecuada difusión del Informe Final a nivel nacional, incluidos los territorios más apartados del país. Además, es importante que las recomendaciones brinden herramientas a las entidades para identificar acciones adicionales que puedan llevar a cabo, en el marco de sus competencias, y contribuir

²⁷⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-017 de 2018. Párr. 212.4.

al esclarecimiento de lo ocurrido, la reconciliación y la convivencia, más allá de lo que quede plasmado en el Informe Final.

En este sentido, a juicio de la Procuraduría, el Informe Final también debe contener recomendaciones específicas para los gobiernos entrantes para que, dentro de sus políticas de gobierno, diseñen estrategias sólidas de reconciliación, convivencia y garantías de no repetición. Frente a las acciones de articulación que la CEV tiene previstas para lo que resta de su mandato, reportó que se llevará a cabo la divulgación del Informe Final a partir del relacionamiento con el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación y las respectivas instituciones para la educación, la cultura y los derechos de las víctimas a nivel departamental y local²⁷⁵. La Procuraduría recomienda que se incluya la articulación con el CNMH, en el marco de este relacionamiento, teniendo en cuenta su mandato en materia del derecho a la verdad y la memoria colectiva, y la construcción del Museo de Memoria Histórica²⁷⁶, prevista para 2022. Finalmente, se debe incluir la pedagogía sobre el Informe Final en las acciones del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, cuyo fortalecimiento está contemplado en el Punto 5.2 del Acuerdo Final.

Conformación del Comité de Seguimiento y Monitoreo

El artículo 32 del Decreto 588 de 2017 establece la conformación de un Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM) a la implementación de las recomendaciones del Informe Final. Este Comité será reglamentado en cuatro aspectos (procedimiento de composición, mecanismo de selección de los miembros, funcionamiento y tiempo de duración), por el pleno de comisionados de la CEV, previo a la terminación de su mandato, e iniciará sus funciones otorgadas por ley una vez se publique el informe final.

La CEV le reportó a la Procuraduría el cumplimiento de conformar el CSM en ocho fases²⁷⁷, entre las que se destaca la de “Conocimiento de experiencias internacionales por parte del Pleno”, ya que, a juicio de este órgano de control, resulta fundamental recopilar las lecciones aprendidas de otras comisiones de la verdad para aumentar

²⁷⁵ Respuesta de la Comisión de la Verdad a la solicitud del 17 de febrero de 2021 con número de radicado: 00-2-2021-000603.

²⁷⁶ La construcción física del Museo Nacional de Memoria Histórica, a cargo del CNMH, se tiene prevista para 2022.

²⁷⁷ Según respuesta de febrero de 2021 de la CEV, estas son las 8 fases para la elaboración del informe: “Fase 1. Definición del Pleno del plan de trabajo integral sobre conformación y puesta en marcha del CSM (febrero 2021). Fase 2. Conocimiento de experiencias internacionales por parte del Pleno (febrero 2021). Fase 3. Diagnóstico ejecutivo - análisis de riesgos y oportunidades; articulaciones con Legado de la Comisión e insumos existentes y requeridos - (marzo - abril 2021). Fase 4. Definiciones políticas y estructurales del CSM y elaboración de concepto sobre creación del CSM (marzo - abril 2021). Fase 5. Elaboración de ruta jurídica y acciones de coordinación con entidades del Estado para funcionamiento del CSM (abril a junio de 2021). Fase 6. Ruta de diálogo social para la conformación del CSM (marzo a junio de 2021) Fase 7. Aprestamiento del CSM. Fase 8: Puesta en marcha”.

las posibilidades de éxito del posicionamiento del legado de la CEV. Esta fase se ha complementado con ejercicios como el Seminario Internacional de No Repetición que se llevó a cabo en noviembre de 2019 y contó con invitados internacionales expertos en la materia. Resulta fundamental que, en la fase de selección de los miembros del CSM, se garantice la elección de diferentes organizaciones de víctimas y de derechos humanos para incluir los enfoques de género y étnico.

La Procuraduría considera que la conformación y el posterior funcionamiento de este Comité son aspectos fundamentales para la sostenibilidad, en el mediano y largo plazo, del legado de la CEV. Por ello, y en virtud de lo establecido en el artículo 32 del Decreto 588 de 2017, resulta fundamental que los gobiernos entrantes garanticen la financiación del Comité.

La implementación de las recomendaciones contenidas en el Informe Final contribuye significativamente al fortalecimiento de medidas de reparación integral a las víctimas, al estudio de reformas y adecuaciones institucionales, medidas fundamentales para garantizar la no repetición del conflicto armado.

Una vez que el CSM inicie funciones, se deberá tener en cuenta la capacidad instalada de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final para lograr una articulación con estos mecanismos; la Procuraduría General, en el marco de sus competencias constitucionales y legales²⁷⁸, acompañará la labor del CSM y hará un seguimiento preventivo al cumplimiento adecuado de sus funciones.

²⁷⁸ Resolución 260 de 2019 de la PGN, y de sus funciones constitucionales, en especial las previstas en los numerales 1, 2, 5, 6, 17 y 18 del artículo 24 y el numeral 11.4 del artículo 29 del Decreto Ley 262 de 2000.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

Respecto de la puesta en marcha de la CEV y el cumplimiento de su mandato, se han identificado avances en relación con la construcción del informe final y los diversos espacios y eventos propiciados por la entidad. Se identificaron desafíos frente a los aportes de los actores con participación en el conflicto armado y con el acceso a la información por parte de algunas entidades para lograr los objetivos de la CEV.

- Se resalta la implementación del 100% del Sistema de Información Misional al interior de la entidad y se celebra la recopilación de 13.025 testimonios, con la participación de 23.995 personas, y la recepción de 482 informes y 251 casos relevantes para la construcción del Informe Final. No obstante, persisten los retrasos en la entrega de información por parte de algunas entidades, entre las que se encuentra el Ministerio de Defensa. Por tanto, se les reitera el deber de aportar la información solicitada por la CEV, relacionada con el conflicto armado y las violaciones a los derechos humanos, en el marco de la Ley 1712 de 2014, el Decreto Ley 588 de 2017 y la Sentencia C-017 de 2018.
- Se destaca el aumento en el porcentaje de entrevistas de actores del conflicto armado: de 1,6% en 2020, se pasó a 7,5% en marzo de 2021, para un total de 977 entrevistas individuales y colectivas a actores con participación en el conflicto armado. Sobre los aportes particulares de comparecientes ante la JEP, se han finalizado 84 entrevistas, de las cuales el 62% corresponde a miembros de la Fuerza Pública. No obstante, persisten algunas dificultades, como la falta de voluntad de los comparecientes para

contribuir a la verdad, así como el acceso a los datos de algunos comparecientes y sus abogados.

- Frente al despliegue territorial de la CEV, se destacan los esfuerzos por promover el diálogo entre actores en torno a afectaciones y dinámicas en el marco del conflicto armado. La Procuraduría destaca los esfuerzos por superar los obstáculos causados por la pandemia del COVID-19 y resalta como buena práctica de difusión los mensajes a través de radio y televisión, que podrían tener mucho éxito para el posicionamiento a largo plazo del legado de la Comisión. No obstante, se reitera la preocupación, advertida en el Segundo Informe de la Procuraduría, sobre la participación limitada de las víctimas en los territorios donde hay falta de garantías de seguridad y convivencia, pues esto desestimula la participación ante la CEV e impide la presencia de la entidad en lugares remotos, donde aún persisten las confrontaciones armadas.
- Con relación a la participación y el reconocimiento de las víctimas, se resalta la adecuación de espacios y eventos, pese a las condiciones generadas por la pandemia del COVID-19. Desde el inicio del mandato y hasta el 31 de marzo de 2021 se han llevado a cabo nueve versiones del Encuentro por la Verdad y se han propiciado 51 espacios privados de reconocimiento de responsabilidades. Adicionalmente, se resalta el Encuentro por la Verdad de junio de 2021, denominado “Verdades que liberen: reconocimiento de responsabilidades de secuestro por parte de Farc”, como un evento público de diálogo entre víctimas y victimarios en torno a los hechos de secuestro en el marco del conflicto armado.
- Sobre la transversalización del enfoque de género, la Procuraduría destaca el trabajo realizado en 2020 con personas de orientación sexual y de género diversas, para garantizar su participación efectiva en los objetivos de la entidad. Frente a las actividades que la Comisión lleva a cabo, el 61% de los participantes son mujeres, el 12% corresponde a población LGBTI y el 18% son hombres cisgénero. Además, de las 11.207 entrevistas realizadas por los equipos en el territorio, 700 han sido con víctimas de violencias sexuales.
- Para la elaboración del Informe Final, la CEV expidió la Resolución 0009 de 2021 para definir lineamientos y acuerdos al interior de la entidad, y se establecieron los capítulos que estarán contenidos allí. Adicionalmente, se reportó la adecuación de espacios con entidades nacionales y territoriales para promover la adopción, desde

la institucionalidad, de las recomendaciones derivadas de los espacios de la CEV. La Procuraduría considera importante continuar con este tipo de relacionamiento para garantizar una adecuada difusión del Informe Final, tanto a nivel nacional como en los territorios más apartados del país.

- La Procuraduría observa una adecuada articulación interna para la elaboración del Informe Final y la conformación del Comité de Seguimiento y Monitoreo. No obstante, preocupa la falta de planificación en materia de socialización y difusión del documento, teniendo en cuenta que de ello depende la apropiación adecuada de su contenido por parte de toda la sociedad.
- La Procuraduría considera que la conformación y el posterior funcionamiento del Comité de Seguimiento y Monitoreo constituyen un aspecto fundamental para la sostenibilidad en el mediano y largo plazo del legado de la CEV. La implementación de las recomendaciones contenidas en el Informe Final contribuye significativamente al fortalecimiento de las medidas de reparación integral a las víctimas, al estudio de reformas institucionales y a garantizar la no repetición del conflicto armado.

Recomendaciones

Teniendo en cuenta lo anterior, y a partir de los avances y dificultades identificados en la vigencia del presente informe, la Procuraduría emite las siguientes recomendaciones:

- I.** A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, y a la Jurisdicción Especial para la Paz, continuar con el trabajo articulado para alcanzar un mayor número de aportes de información a la CEV por parte de los comparecientes ante la JEP.
- II.** Al Ministerio de Defensa Nacional, se reitera la recomendación del Segundo Informe de Seguimiento al Acuerdo de Paz, de acelerar el proceso de entrega de la información solicitada por la CEV, teniendo en cuenta la normatividad relacionada con el acceso a la información de violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
- III.** A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, continuar avanzando en las estrategias de pedagogía implementadas, para fortalecer el legado de la entidad y el Informe Final.

IV. A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, en cumplimiento de su tercer objetivo, fortalecer las estrategias y metodologías existentes, como la articulación con otras medidas relacionadas con el Programa de Paz, Convivencia y Reconciliación, Consejos Territoriales de Paz, entre otros, para promover la convivencia y la construcción de paz en los territorios.

V. A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, en articulación con la UARIV y el Ministerio de Salud, continuar con el fortalecimiento de la atención psicosocial a las víctimas que participan en las actividades de la Comisión, pues esta resulta fundamental para la construcción del tejido social en los territorios.

VI. A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y a la Fuerza Pública, se reitera la recomendación del Segundo Informe, de articular y coordinar medidas de prevención y protección que garanticen la seguridad de quienes participan en la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 2.2.7.7.10 del Decreto 1084 de 2015.

VII. A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, fortalecer el proceso de planeación que se adelanta para la difusión, el diseño de las estrategias pedagógicas y la contribución del Informe Final antes de la finalización de su mandato.

VIII. A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, y al Centro Nacional de Memoria Histórica, de cara a la publicación del informe final, desarrollar acciones tanto a nivel nacional como territorial, para contribuir al proceso conjunto de construcción de memoria colectiva, tal como establece el Conpes 4031 de 2021 en la Línea de Acción 10.

IX. A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, mantener y fortalecer el vínculo con las entidades territoriales, de cara a una implementación efectiva de las recomendaciones que surjan del Informe Final y garanticen el legado de la Comisión en los territorios.

X. A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, garantizar la incorporación del enfoque de género, étnico y los demás enfoques diferenciales en la composición del Comité de Seguimiento y Monitoreo, a través de la representatividad de diferentes organizaciones enfocadas en víctimas y en Derechos Humanos.

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

Según lo dispuesto en el punto 5.1.1.2 del Acuerdo de Paz y en el Decreto Ley 589 de 2017, la UBPD es el mecanismo extrajudicial y humanitario del SIVJNR, tiene un mandato de 20 años prorrogables por ley. Busca dar respuesta al fenómeno de la desaparición en Colombia en el marco del conflicto armado, a través de la dirección y coordinación de acciones humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas que se encuentran con vida. En el caso de las personas fallecidas, la UBPD garantiza la recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esquelizados.

Sobre el cumplimiento del mandato de esta entidad, en el Segundo Informe al Congreso, con corte a marzo de 2020, la Procuraduría destacó los avances relacionados con: i) la instalación y conformación del Consejo Asesor de la UBPD; ii) el lanzamiento del Plan Nacional de Búsqueda (PNB) y la formulación de 11 Planes Regionales de Búsqueda; iii) la recolección de información para la búsqueda y localización ya que, a 31 de marzo de 2020, la Unidad contaba con 87.693 archivos con información relevante; iv) las 6.744 solicitudes de búsqueda que habían sido remitidas a la UBPD, las cuales correspondían a 5.389 personas desaparecidas en el marco del conflicto armado y la contribución de esta entidad en las cinco entregas dignas de personas dadas por desaparecidas; v) el trabajo realizado por la UBPD con la Comisión de Búsqueda de personas desaparecidas del partido político Comunes y el trabajo realizado en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación; y vi) avances importantes en el despliegue territorial, entre otros.

Sobre los retos identificados para el cumplimiento de su labor, en el Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría emitió una serie de recomendaciones dirigidas a la UBPD y a las entidades relacionadas, enfocadas en lo que este órgano de control,

en ejercicio de su función preventiva, considera que debe materializarse para lograr el cumplimiento de los objetivos e hitos propuestos.

A la UBPD se le recomendó avanzar en: i) la implementación de los Planes Regionales de Búsqueda; ii) la superación de las dificultades que presentaba la construcción del capítulo especial para el Registro Nacional de Personas dadas por Desaparecidas; iii) la consolidación del Registro Nacional de Fosas, cementerios ilegales y sepulturas; iv) en la construcción y puesta en marcha del cronograma para la implementación del Plan Nacional de Búsqueda; v) la formalización, a través de una herramienta normativa, del procedimiento para la participación de los comparecientes de la Jurisdicción Especial para la Paz en la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y culminar con el proceso de definición de criterios para la certificación de los aportes entregados por los actores que participaron en el conflicto, y avanzar en la expedición de la resolución que los contiene; vi) la aceleración del proceso de recolección humanitaria de información con las personas en proceso de reincorporación, y priorizar su trabajo en otros Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y en nuevas zonas de agrupamiento de los excombatientes; y vii) establecer un plan de trabajo en los territorios que permita seguir cumpliendo con el mandato de la entidad, de acuerdo a las nuevas condiciones de bioseguridad y de movilidad intermunicipal generadas por la pandemia del COVID-19.

La Procuraduría celebra los avances importantes sobre algunas de estas recomendaciones, particularmente en la formulación e implementación de los Planes Regionales de Búsqueda, la formalización de una ruta para acreditar los aportes de personas beneficiarias del régimen de condicionalidad o que buscan un tratamiento especial de justicia en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, los avances en materia de resultados operativos de la entidad, y la puesta en marcha de herramientas para superar los rezagos y retrasos causados por la pandemia.

Frente a la revisión del cumplimiento del Plan Estratégico de la entidad, la Procuraduría observa que la UBPD avanza de forma positiva en el cumplimiento de algunos de los indicadores a pesar de la pandemia. No obstante, a juicio de la Procuraduría, algunas de las metas propuestas por la entidad resultan insuficientes y deben aumentar. Tal es el caso de las metas asociadas a los avances en la construcción del capítulo único en el Registro Nacional de Desaparecidos, la operativización del Plan Nacional de Búsqueda, y el aumento en el número de personas dadas por desaparecidas incluidas en los Planes Regionales de Búsqueda, que cuentan con hipótesis de localización. En consecuencia, la

Procuraduría considera importante que la entidad tenga en cuenta, para algunos casos, metas más ambiciosas que permitan una medición precisa de sus resultados.

En este capítulo se da cuenta de los avances y desafíos en la búsqueda, localización e identificación de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado, actividades relacionadas con la implementación de los indicadores del PMI (E.339) “UBPD creada y puesta en marcha” y (E.340) “Proceso de recolección de información estrictamente humanitario para la búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado, implementado”, con énfasis en: i) resultados de la búsqueda, la localización, el reencuentro o la entrega digna de cuerpos; ii) participación de víctimas, iii) acceso a información sobre las personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado; iv) Capítulo Especial sobre personas desaparecidas en el contexto del conflicto armado del Registro Nacional de Desparecidos; v) Plan Nacional de Búsqueda y Planes Regionales de Búsqueda; vi) aportes voluntarios de los actores que participaron en el conflicto y comparecientes ante la JEP; vii) despliegue territorial; viii) transversalización de los enfoques de género y diferenciales; y ix) seguridad y protección.

Avances y dificultades

Resultados de la búsqueda, la localización, el reencuentro o la entrega digna de cuerpos

La UBPD lidera y coordina diferentes acciones humanitarias según la información que recopila sobre el posible paradero de personas dadas por desaparecidas. En términos de resultados, según el reporte entregado por la Unidad, al 31 de marzo de 2021, la entidad había liderado, participado, colaborado, coordinado y/o articulado, junto con las demás autoridades competentes, el desarrollo de las siguientes acciones: i) identificación de cuatro personas encontradas vivas, ii) coordinación y/o contribución en la entrega digna de 101 cuerpos hallados de personas dadas por desaparecidas; para la vigencia de 2020 y lo que va de 2021, la Unidad coordinó la entrega de siete cuerpos y apoyó en la entrega de otros tres²⁷⁹; iii) el reencuentro con sus familiares de cuatro personas encontradas vivas a finales de 2020; iv) 39 acciones de localización realizadas, v) el desarrollo de 37 procedimientos de prospecciones realizadas con base en las hipótesis de los Planes Regionales de Búsqueda²⁸⁰, vi) 70 acciones humanitarias de recuperación realizadas, en las cuales se recuperaron 134 cuerpos, vii) 446 tomas de muestras biológicas a familiares que, luego de ser procesadas

²⁷⁹ Estas últimas entregas dignas se realizaron por la Fiscalía, la UARIV y el CICR.

²⁸⁰ Veintiséis (26) procedimientos de prospección en el Cementerio municipal de Samaná; tres (3) procedimientos de prospección en Viotá, Cundinamarca; un (1) procedimiento de prospección en Ovejas, Sucre; un (1) procedimiento de prospección en Facatativá, Cundinamarca; cinco (5) procedimientos de prospección en San José del Fragua y la Montañita, Caquetá. Adicionalmente, en coordinación con la JEP, se realizaron siete (7) prospecciones arqueológicas en las zonas 20 y 21 del Jardín Cementerio Universal, para la recuperación de cuerpos víctimas de desaparición forzada de la Comuna 13 de Medellín. Por último, se llevó a cabo una diligencia de localización en el Cementerio de Mutatá, Apartadó, Antioquia, asociado al Plan Regional de Búsqueda Puerta de Urabá (en construcción).

en laboratorios de genética, ingresarán al banco de perfiles genéticos; según ha estimado la Unidad, esto aumentará la probabilidad de resultados positivos en los procesos de identificación de cadáveres; viii) el acompañamiento a la Fiscalía General de la Nación en la entrega digna de diez cuerpos identificados como personas dadas por desaparecidas en Villavicencio y Granada, Meta y en San José de Guaviare²⁸¹.

La entidad avanza también en el diseño e implementación de dos proyectos: i) uno que abordará escenarios complejos de desaparición como los ríos u otros recursos hídricos, iniciativa que se implementará en el transcurso de 2021; y ii) uno de impulso al proceso de identificación de cadáveres en condición de no identificados; según informa la entidad, este último avanza con el ingreso de 17.362 registros al instrumento diagnóstico y de 8.156 casos en el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC). Además, se realizó un análisis integral de 5.114 de expedientes de cadáveres en condición de no identificados.

Finalmente, en el marco del cumplimiento de medidas cautelares emitidas por la JEP sobre protección de lugares y cementerios en donde reposan cuerpos de personas dadas por desaparecidas, la UBPD reportó que durante 2020 adelantó siete procedimientos de prospección, cuatro diligencias de recuperación y logró la recuperación de 69 cuerpos.

Participación de víctimas

La participación de víctimas y familiares que buscan a sus seres queridos es fundamental para los procesos de búsqueda. La Procuraduría reconoce avances importantes en el fortalecimiento de la participación de los familiares y seres queridos en la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas, evidenciado tanto en las cifras reportadas por la entidad, como en la puesta en marcha de lineamientos para la participación en los procesos de la UBPD.

Al 31 de marzo de 2021, la entidad había registrado un total de 10.613 solicitudes de búsqueda, de las cuales 10.570 se encontraban en trámite. De estas solicitudes, hay un total de 39 cuerpos localizados, 134 cuerpos recuperados, cuatro personas halladas con vida y se han efectuado 101 entregas dignas. Los departamentos con mayor cantidad de personas dadas por desaparecidas son Meta (1.206), Antioquia (932) y Santander (519). Para tener una idea de la dimensión de la desaparición forzada en Colombia en el marco

²⁸¹Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). Respuesta Oficio 1512840000000 E-2021-040564/CVBR.

del conflicto armado, actualmente hay 50.412 víctimas directas de desaparición forzada, reportadas en el Registro Único de Víctimas (RUV).

De acuerdo con la información brindada por la UBPD, se estima que, hasta el 31 de marzo de 2021, 4.357 personas habían participado en diálogos iniciales con la entidad, de las cuales 2.857 son mujeres, 313 personas son afrocolombianas y 174 pertenecen a pueblos indígenas. Esta participación tiene varias modalidades, que incluyen desde la construcción de relaciones de confianza y la asesoría y orientación a las víctimas sobre diferentes aspectos, hasta su involucramiento directo en la búsqueda de familiares en el marco de los Planes Regionales de Búsqueda.

Por otra parte, la Procuraduría destaca los avances relacionados con la suscripción de convenios de intercambio de información con las siguientes organizaciones de la sociedad civil, en ocho nodos de trabajo, conformados cada uno por dos organizaciones sociales: nodo Bogotá, Villavicencio, San José del Guaviare y Sincelejo, por la unión de la Corporación Vínculos y el Colectivo Orlando Fals Borda; nodo Apartadó y Medellín, por el Instituto Popular de Capacitación y la Organización Indígena de Antioquia; nodo Barrancabermeja, por la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y la Asociación de Red de Emisoras Comunitarias del Magdalena Medio; y nodo Cúcuta, por Corprodinco y Fedecomunal. Estos convenios propiciaron la participación de 375 personas y ocho organizaciones de la sociedad civil.

Además, la entidad reportó que, a diciembre de 2020, les prestó asesoría y orientación a 2.752 personas y realizó ejercicios de relacionamiento con 65 organizaciones, colectivos, movimientos y plataformas de la sociedad civil, de los cuales 23 fueron contactados en 2020, a través de diálogos colectivos, encuentros pedagógicos, los planes regionales de búsqueda, el desarrollo de encuentros y el relacionamiento con organizaciones de mujeres y LGBTI.

En cuanto a la participación de víctimas en el exterior, la entidad informó que recibió 83 solicitudes de búsqueda de personas que se encuentran en el exterior y el desarrollo de dos encuentros de diálogos colectivos con organizaciones y familiares de Europa, EE.UU. y el Cono Sur, hecho que la Procuraduría destaca como un avance en la participación de familias exiliadas, refugiadas e inmigrantes.

Este órgano de control también identificó avances en el relacionamiento con organizaciones de mujeres y población LGBTI que se tradujeron en: i) un diálogo con mujeres excombatientes de las FARC-EP sobre el proceso de búsqueda de personas dadas

por desaparecidas; ii) dos jornadas de estudio de caso con los equipos territoriales de la UBPD, tanto para mujeres y niñas, como para personas LGBTI, iii) formación a equipos territoriales sobre el enfoque de género en la ciudad de Villavicencio y iv) la entrega de cuatro informes al SIVJNR por parte de la organización SISMA Mujer, de los cuales el informe “Huellas imborrables. Caminos de memoria y dignidad” contiene dos casos de 75 mujeres en busca de personas dadas por desaparecidas.

Sobre los avances expuestos en este capítulo, la Procuraduría reconoce que la Unidad ha desarrollado entornos favorables para la participación de personas, familias y/o organizaciones que buscan a sus seres queridos dados por desaparecidos. No obstante, se reitera la importancia de diseñar un mecanismo que facilite la entrega de información a las familias sobre las personas dadas por desaparecidas, a medida que avanza el proceso de búsqueda. Esto se recomienda en función del cumplimiento del compromiso que tiene la UBPD de entregar a los familiares un reporte oficial de la información obtenido sobre lo acaecido a la persona o personas dadas por desaparecidas²⁸².

A pesar de los retos generados por la situación de la pandemia del COVID-19, la Procuraduría observa avances importantes frente a la implementación de estrategias de relacionamiento en la virtualidad y el desarrollo de acciones en territorio que atiendan los protocolos de bioseguridad. Además, destaca y apoya la suscripción de los Pactos Regionales por la Búsqueda, que se han firmado desde diciembre de 2020. A marzo de 2021, dichos pactos se habían suscrito en Meta, Antioquia, Magdalena, Bogotá y Cundinamarca, y dos pactos municipales en Buenaventura y Puerto Berrío. La celebración de estos pactos resulta fundamental para la articulación entre las entidades a nivel nacional y territorial y las organizaciones de víctimas que buscan a sus familiares, para reunir esfuerzos que contribuyan a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

En cuanto a la atención psicosocial a participantes de la UBPD, se manifiesta la dificultad en la falta de cobertura por parte del Ministerio de Salud en todos los territorios. Si bien la UBPD se ha apoyado en la oferta de la UARIV, esta entidad manifiesta que tiene limitaciones de atención a las personas que no han hecho su declaración para ser incluidas en el RUV. Sobre este tema en particular, la Procuraduría recomienda a la UARIV que amplíe la atención a las víctimas que se encuentran participando de las actividades y los procesos de búsqueda de la UBPD.

Finalmente, sobre los avances en el funcionamiento del Consejo Asesor de la Unidad, como una instancia participativa que orienta a la dirección de la UBPD²⁸³, en la elaboración de este informe se reveló que dicha instancia tiene aprobado el reglamento y que este ha venido funcionando desde su instalación en junio de 2020. En virtud del artículo 21 del Decreto 589 de 2017, luego de un año de conformación del Consejo, se da una nueva elección. Actualmente, la UBPD facilita el proceso de elección de los representantes de las seis organizaciones de la sociedad civil que formarán parte del nuevo periodo del Consejo Asesor. Dicho proceso inició en mayo de 2021 y finaliza en agosto del mismo año, tras surtir las etapas rigurosas de postulación, las jornadas regionales y una jornada nacional de preselección y la elección final. La Procuraduría, junto con el CICR y varias agencias de Naciones Unidas, hace parte del grupo acompañante del proceso para garantizar transparencia, autonomía, legitimidad y demás criterios que orientan la elección.

Acceso a información sobre personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado

En cuanto a la suscripción de convenios de intercambio de información, la UBPD cuenta con siete acuerdos de voluntad suscritos con la Fiscalía General de la Nación, el CNMH, la UARIV, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Según el reporte remitido a la Procuraduría, existen algunas dificultades en el Convenio Interadministrativo suscrito entre la Unidad y la Fiscalía General de la Nación en el año 2019. Al respecto se indicó que, si bien la Fiscalía ha dado respuesta a la mayoría de solicitudes de información básica realizadas por la UBPD sobre procesos de radicado, despacho o unidad en la que se encuentra un caso, son muy pocas las respuestas sobre el acceso a expedientes activos relacionados con delitos de desaparición forzada, secuestro y reclutamiento ilícito. Específicamente, de 308 solicitudes de acceso a expedientes, a la fecha de corte de este informe, la UBPD había podido acceder únicamente a 11 de los expedientes solicitados.

Sobre estas dificultades, la Procuraduría reconoce que la cooperación y el intercambio de información oportuno para fines extrajudiciales y humanitarios entre las entidades con competencias en la materia, constituye una garantía para el desarrollo de las tareas

de búsqueda, localización, identificación y entrega digna de cuerpos de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado, y de cara al registro de personas dadas por desaparecidas en dicho contexto. Cabe resaltar lo establecido en el Título II del Decreto 589 de 2017, sobre el acceso a la información por parte de la UBPD. En principio, las reservas en materia de acceso a información frente a violaciones de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) no son oponibles, por lo que la UBPD podrá solicitar a las entidades la información pública necesaria para el cumplimiento de su mandato sin reserva alguna, sin perjuicio de la protección a los derechos de las propias víctimas, frente a lo cual la UBPD deberá guardar la debida confidencialidad²⁸⁴. En el caso de que se trate de información clasificada, calificada o reservada, la entidad a quien se le solicita la información debe aportar un reporte que sustente la reserva.

Por otro lado, frente al acceso a expedientes inactivos de la Fiscalía, se avanza de forma exitosa en dos pilotos de sistematización con las Direcciones Seccionales de los departamentos de Norte de Santander y Nariño. Según el reporte de la entidad, al 3 de diciembre de 2021 se habían digitalizado 6.498 expedientes, con 2.087 personas dadas por desaparecidas asociadas; en Pasto, se digitalizaron 3.212 expedientes, con 50 personas dadas por desaparecidas asociadas.

Capítulo Especial sobre personas desaparecidas en el contexto del conflicto armado del Registro Nacional de Desparecidos y Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas

El Acuerdo de Paz y el Decreto Ley 589 de 2017 le asignan a la UBPD la función de establecer el universo de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado. El establecimiento de dicho universo busca superar las dificultades de subregistro, las diferencias en las fuentes de información y consolidar datos respecto de este hecho victimizante.

En respuesta a las recomendaciones emitidas por la Procuraduría en el Segundo Informe al Congreso, la entidad reportó la suscripción del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 159 de 2020, mediante el cual se define una metodología de trabajo entre la Unidad y el INMLCF en torno a la creación y al funcionamiento del Capítulo Especial de

personas desaparecidas en el contexto del conflicto armado en el Registro Nacional de Desaparecidos. Es importante aclarar que dicho convenio incluye un marco más amplio de acciones que deberán desarrollar las entidades, en articulación y coordinación mutua, y que se relacionan con: i) entrega de cuerpos y elementos asociados recuperados por la Unidad; ii) procedimiento para la recepción, manejo y entrega de muestras biológicas recolectadas por la Unidad; y iii) acceso a información.

A juicio de la Procuraduría, es indispensable que ambas entidades prioricen las acciones para la construcción del capítulo, pues la estimación del universo de personas desaparecidas en razón y en el marco del conflicto armado constituye el punto de partida para la búsqueda de las víctimas que son objeto de atención de la entidad y un punto de aproximación prioritario a la realidad del hecho victimizante, que en gran medida se ha asociado a una condición de subregistro.

Sobre los avances metodológicos, además de la puesta en marcha del convenio, la UBPD informó que cuenta con una propuesta para la conceptualización del capítulo especial. También informó que el INMLCF requería de acciones para el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica (hardware y software) que soporta el Registro Único de Personas dadas por Desaparecidas. Según el reporte de la UBPD, a la fecha se encontraba en trámite de firma el contrato de comodato para que el INMLCF pueda hacer uso de la infraestructura tecnológica adquirida por la UBPD. En este sentido, la Procuraduría hace un llamado a ambas entidades para que prioricen este proceso e implementen acciones que permitan un rápido avance en el cumplimiento de esta obligación.

Asimismo, la Procuraduría reconoce la importancia que tiene para el país, las víctimas y para el proceso de búsqueda, avanzar en la estimación del universo de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado. Sobre este tema se reconocen las acciones desarrolladas por la entidad frente al cruce de datos entre las bases del CNMH y el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC) de Medicina Legal. No obstante, se reitera la necesidad de diseñar una herramienta que supere las dificultades de información sobre este hecho victimizante.

Respecto del Registro Nacional de Fosas, cementerios ilegales y sepulturas, la UBPD reportó avances en el diseño y desarrollo del registro, en su mayoría sobre la arquitectura y estructura del Sistema, el desarrollo de herramientas para su funcionamiento, el tratamiento e información que quedará alojada allí y las acciones de alimentación de la información, entre otras. En el informe de gestión de 2020 de la entidad, se reportó que,

²⁸⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 2018.

en el marco del proceso de sistematización de fuentes no estructuradas, se identificaron 486 lugares donde pueden encontrarse sitios de disposición de cuerpos, cinco de los cuales están identificados con coordenadas geográficas. Además, en el primer trimestre de 2021, fueron ingresados al Registro 106 posibles lugares de disposición de cuerpos.

En este sentido, la Procuraduría recomienda a la entidad avanzar de forma prioritaria en la puesta en marcha del sistema que contendrá el registro, de forma que la base de datos que albergará la información sobre posibles sitios de disposición de cuerpos, se consolide lo más pronto posible y se alimente de forma periódica.

Plan Nacional de Búsqueda y Planes Regionales de Búsqueda

La Procuraduría destaca la importancia de priorizar la ejecución del Plan Nacional de Búsqueda para lo que resta de 2021, teniendo en cuenta que es el instrumento a través del cual la UBPD estableció las prioridades para el cumplimiento de sus objetivos. Respecto de los avances reportados, la Unidad se encuentra desarrollando los lineamientos del proceso participativo para la construcción del documento para operativizar la “Fase II del PNB”. Asimismo, informó que se tiene previsto avanzar en el fortalecimiento de acciones como: i) la articulación con las entidades y los actores relacionados con la búsqueda, ii) el respaldo al PNB, y iii) el incremento y la operatividad de los convenios de cooperación técnica. Durante el primer trimestre de 2021, la UBPD definió un cronograma de encuentros participativos con organizaciones, entidades y pueblos y comunidades étnicas para la construcción de la Fase II del PNB y llevó a cabo reuniones de articulación con la JEP, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Salud.

Al respecto, la Procuraduría reitera el llamado realizado en el Segundo informe al Congreso, sobre la necesidad de que la UBPD ponga en marcha un cronograma para la implementación del PNB de forma prioritaria, como una herramienta que incluya el marco de acción general, estratégico e integral para la búsqueda humanitaria y extrajudicial de las personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado.

Por otra parte, los Planes Regionales de Búsqueda (PRB) focalizan la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en territorios y contextos específicos, y se construyen a partir de tres tipos de información: i) la existencia de solicitudes de búsqueda que tienen características similares, y en las cuales se desconoce el paradero de una persona desaparecida; ii) información sobre un posible lugar de disposición, pero donde no se

conoce la identidad de las personas que pueden hallarse allí; y iii) cuerpos en condición de no identificados o identificados no reclamados. A juicio de la Procuraduría, estos planes resultan fundamentales para esclarecer patrones de desaparición en los territorios y lograr un mayor acercamiento a las comunidades y entidades territoriales.

Al 31 de marzo de 2021, la UBPD cuenta con 17 Planes Regionales formulados, y uno en proceso de formulación (Montes de María) que asocian a 1.754 personas dadas por desaparecidas, y a 1.749 víctimas y familiares en proceso de búsqueda. En su mayoría, los planes incluyen acciones relacionadas con: i) sistematización y análisis de expedientes judiciales; ii) construcción de universos de personas dadas por desaparecidas y/o hipótesis sobre las modalidades de desaparición en las regiones priorizadas; iii) posibles lugares con cuerpos de personas no identificadas; iv) orientación y asesoría a familiares y seres queridos buscadores; v) acciones de coordinación con autoridades locales; y vi) definición de posibles escenarios de intervención.

Cabe resaltar que, a 31 de marzo de 2021, se cuentan 18 PRB, surgidos de una subdivisión de los 16 iniciales, pues el carácter dinámico de los PRB, según la información que recolecta la UBPD, vincula a municipios o personas dadas por desaparecidas con los Planes ya existentes. Si bien existen PRB con un bajo número de personas dadas por desaparecidas, a medida que se recopile más información, aumenta la probabilidad de ser asociados a un mayor número de personas.

Tabla 52. Planes Regionales de Búsqueda formulados

Nombre	Año de inicio	Cobertura / lugar	Descripción / número de personas dadas por desaparecidas asociadas al plan
Plan Regional de San Carlos de Guaroa	2019	San Carlos de Guaroa, Meta	46
Plan Regional de Caquetá Centro	2019	La Montañita, Milán, Morelia, Solano y Florencia	112
Plan Regional de Caquetá Sur	2019	Belén de los Andaquíes, San José del Fragua, Curillo, Albania, Solita y Valparaíso	42
Plan Regional del sur del Huila	2019	Acevedo, Agrado, Altamira, Elías, Garzón, Guadalupe, Isnos, La Argentina, Oporapa, Palestina, Pital, Pitalito, Rivera, Saladoblanco, San Agustín, Suaza, Tarqui y Timaná	52
Plan Regional Alto Atrato y San Juan	2019	Bagadó, Carmen de Atrato, Istmina y Tadó	35
Plan Regional de Tumaco	2019	Tumaco, Nariño	152
Plan Regional del Sur del Cesar	2019	Chiriguana, Chimichagua, Curumaní, Pailitas, Pelaya Tamalameque (Cesar), El Banco (Magdalena)	29
Plan Regional Bogotá y municipios aledaños de Cundinamarca	2019	San Juanito, Meta	7
Plan Regional Facatativá - Plan sobre militantes desaparecidos en Bogotá	2019	Facatativá, Cundinamarca	77
Plan regional de búsqueda del Catatumbo	2020	Abrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú, González y Río de Oro.	121
Plan regional de búsqueda de Barranca región	2020	Barranca, Cantagallo, San Pablo, Santa Rosa, Simití, Yondó	399
Plan Regional Sevilla	2020	Sevilla, Caicedonia, Bugalagrande, San Pedro, Buga, Tuluá, Guacarí, Ginebra, Andalucía	90
Plan Regional de Viotá	2020	Viotá, el Colegio, La Mesa, Anapoima y Apulo	23
Plan regional del Suroccidente del Casanare	2020	Chámeza, Recetor, Aguazul, Sabanalarga, Monterey, Villanueva y las veredas de Montaña de Tauramena	75
Plan Regional de búsqueda de Caquetá Norte	2020	El Paujil, El Doncello, Puerto Rico y San Vicente del Caguán	188
Plan Regional de Búsqueda Norte del Valle del Cauca	2020	Bolívar, Valle del Cauca	20
Plan Regional Magdalena Medio Caldense	2020	La Dorada, Norcasia, Samaná y Victoria	192
Plan Regional Montes de María	2020	Sucre: Morroa, Los palmitos Ovejas, Colosó, Chalán. Bolívar: Guamo, San Jacinto, San Juan Nepomuceno, Carmen de Bolívar, Zambrano, Córdoba.	192

Fuente: UBPD, 2021. Elaboración propia.

La Procuraduría reconoce los avances de la entidad frente a la puesta en marcha de estos planes, esenciales para focalizar la búsqueda en los territorios y poner en marcha acciones concretas de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de restos, o las acciones humanitarias que son competencias de la entidad. Como resultado de la implementación de los PRB, la Unidad entregó 97 cuerpos al INMLCF y facilitó el reencuentro con sus familias de cuatro personas halladas con vida. Para la vigencia de 2020 y el primer trimestre de 2021, la Unidad formuló hipótesis de localización que cobijan a 97 personas y 36 lugares en el marco de los siguientes PRB: i) Plan Regional Militantes Desaparecidos en Bogotá, ii) Plan Regional del Suroccidente del Casanare, iii) Plan Regional del Alto y Medio Atrato, iv) Plan de Búsqueda Viotá, v) Plan Regional de Búsqueda Puerta de Urabá¹⁸. Además, la UBPD realizó 37 procedimientos de prospección y 34 diligencias de recuperación, en el marco de los cuales se recuperaron 33 cuerpos. Estos casos se relacionan con los siguientes PRB:

Tabla 53. Acciones humanitarias adelantadas en el marco de Planes Regionales de Búsqueda

Plan Regional de Búsqueda	Lugar	Prospección	Recuperación	Número de cuerpos recuperados
Plan Regional Facatativá - Plan sobre militantes desaparecidos en Bogotá	Cementerio Municipal Sagrado Corazón de Jesús, Facatativá, Cundinamarca.	1	3	3
Plan Regional Alto Atrato y San Juan	Piedra Honda, Bagadó Chocó	1	1	
Plan Regional de Búsqueda Magdalena Medio Caldense.	Cementerio Municipal de Samaná (Caldas)	26	24	24
Plan Regional de Búsqueda Viotá	Viotá, Cundinamarca	3		
Plan Regional Montes de María	Ovejas, Sucre	1	1	1
Plan Regional de Búsqueda Caquetá	San José del Fragua y la Montañita - Caquetá	5	5	5

Fuente: UBPD, 2021. Elaboración propia

A pesar de los avances resaltados, en la respuesta entregada para la elaboración del presente informe, la Unidad manifestó que las limitaciones logísticas ocasionadas por la pandemia han generado retrasos en el diseño y la implementación de los PRB. Sobre este tema en particular, y dada la importancia de estas herramientas de planeación en los territorios, se recomienda a la entidad diseñar estrategias diferenciadas para avanzar de forma prioritaria en la implementación de acciones que atiendan medidas particulares para la superación de los efectos causados por la pandemia en cada región.

En este sentido, la entidad informó a la Procuraduría que, con el objetivo de fortalecer la implementación de los PRB en los territorios, se contemplarán las siguientes acciones: i) esquema de publicación y difusión de los planes, ii) actualización de los documentos existentes y estrategias para la implementación de acciones en 2021, iii) inclusión de estrategias de participación e incorporación de los enfoques diferenciales, iv) articulación con actores estratégicos en los territorios. Además, la entidad informó que, para el tercer trimestre de 2021, se formularían 10 nuevos PRB.

Aportes de los actores que participaron en el conflicto y comparecientes ante la JEP

Frente a la información que entregan los actores del conflicto armado, la entidad reportó el desarrollo de acciones de pedagogía con personas en proceso de reincorporación y reintegración en articulación con entidades como la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), la Misión de Verificación de la ONU, la Defensoría del Pueblo, la CEV, entre otros, y en escenarios como los Consejos Departamentales y Municipales de Paz, Reconciliación y Convivencia.

En este sentido, aunque se reconocen los esfuerzos pedagógicos realizados por la entidad, y los aportes tanto de comparecientes como de no comparecientes ante la JEP, desde abril de 2020 persisten las mismas dificultades señaladas por la Procuraduría en el Segundo Informe al Congreso, frente a los actores que no son comparecientes ante la JEP, y tampoco son postulados en el marco de la Ley de Justicia y Paz. Dado que no existen incentivos de tipo legal para estas personas con su contribución a la UBPD, no hay mayores contrinuciones reportadas por la entidad. No obstante, la información que a la fecha se ha recopilado es fundamental para adelantar los procesos de búsqueda.

En la Tabla 54 es posible evidenciar los aportes voluntarios de actores del conflicto armado, discriminados por tipo de actor, así como los realizados por comparecientes ante la JEP, que han permitido consolidar información sobre la posible ubicación de personas dadas por desaparecidas.

Tabla 54. Aportes de información de actores que participaron en el conflicto a la UBPD (abril 2020 - marzo 2021)

Tipo de aportante	Aportes voluntarios	Aportes de comparecientes ante la JEP
Fuerza Pública	1	1
Excombatiente FARC	16	11
Agentes del Estado -No Fuerza Pública	1	0
Paramilitares	5	0
Bacrim y delincuencia común	1	0
Sin información	9	0
Total	33	12

Fuente: UBPD, 2021. Elaboración propia.

Esta información incluye las rutas nuevas, trazadas entre abril de 2020 y marzo de 2021, mas no las 25 rutas que continúan en entrega de información por parte de actores voluntarios y comparecientes ante la JEP y con obligación impuesta por la JEP. Asimismo, la UBPD ha enviado 15 respuestas a la JEP, entre abril de 2020 y marzo de 2021: ocho sobre acreditación de comparecencia de personas que aún no han iniciado ruta de aportes²⁸⁵ y siete sobre contribución efectiva para personas que no han manifestado interés ni han iniciado rutas²⁸⁶.

En el mismo periodo, 15 nuevos comparecientes ante la JEP manifestaron su interés de contribuir en las actividades misionales de la UBPD, se iniciaron 12 nuevas rutas de trabajo, y se continuaron 13 rutas de abordaje con comparecientes (10 son aportantes voluntarios y tres son aportantes convocados).

En el Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría le hizo un llamado a la JEP y a la UBPD para que formalizaran los lineamientos para la ruta de contribución a la Unidad por parte de los comparecientes, así como los criterios bajo los cuales el aporte constituye un avance en el cumplimiento de la misionalidad

²⁸⁵ La UBPD acredita la comparecencia, al verificar si la persona ha manifestado a través de cualquiera de los canales de atención de servicio al ciudadano (presencial, virtual o telefónico) su interés de entregar información, y/o su asistencia y participación en actividades convocadas y organizadas por la UBPD.

²⁸⁶ Se considera una contribución efectiva cuando la información aportada es completa y detallada sobre los temas establecidos en el artículo 4 de la Resolución 452 de 2021.

de la UBPD y un aporte significativo a los derechos de las víctimas; la Procuraduría celebra que esta recomendación se haya acogido. Al respecto, la entidad informó sobre la publicación del procedimiento de “Contribución de información de personas beneficiarias del régimen de condicionalidad o que buscan un tratamiento especial de justicia en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, publicado el 18 de enero de 2021.

Dicho procedimiento contiene la ruta para expedir oficios de acreditación dirigidos a la JEP, relacionados con la comparecencia y contribución de información a la UBPD, y fue formalizado a través de la Resolución 452 del 25 de marzo de 2021²⁸⁷. El oficio tiene por objeto acreditar ante la JEP la comparecencia y/o contribución efectiva de quienes buscan un tratamiento especial de justicia o ya son comparecientes ante la JEP. En cuanto a la determinación de la contribución efectiva, la UBPD estableció dos criterios: efectividad y veracidad de la información aportada. La Procuraduría celebra la recomendación acogida a través de la expedición de la Resolución 452 de 2021 y espera una implementación ágil y adecuada, que evidencie mayores resultados al brindar información sobre la búsqueda de personas dadas por desaparecidas por parte de actores con participación en el conflicto armado. Esto resulta fundamental para el funcionamiento articulado del SIVJNR.

La Procuraduría celebra la entrega de información del antiguo secretariado de las FARC-EP, en cumplimiento del Auto 019 de 2021 de la JEP en el marco del Caso 01, llevada a cabo en público el pasado 17 de junio (UBPD, 2021). Dicha información contribuirá a la búsqueda de 55 personas dadas por desaparecidas, de las 192 personas dadas por desaparecidas asociadas al Caso 01²⁸⁸.

Además, sobre los avances de la Comisión de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, conformada por excombatientes de las FARC-EP, integrantes del partido Comunes, la entidad informó que se han empezado a documentar 100 nuevos casos, y se avanza en un proceso de retroalimentación de 295 casos. La Comisión de Búsqueda del partido Comunes ha realizado tres entregas de información a través de 308 formatos

²⁸⁷ Resolución 452 de 2021, por la cual se establecen los criterios para la expedición de oficios de acreditación dirigidos ante la Jurisdicción Especial para la Paz – JEP, relacionados con la comparecencia y contribución de información para el cumplimiento de la misión de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas- UBPD, por parte de quienes buscan un tratamiento especial de justicia o de quienes son beneficiarios del régimen de condicionalidad.

²⁸⁸ De las 192 personas, 81 son miembros de la Fuerza Pública y 111 civiles.

de recolección, los cuales reúnen información para la búsqueda de excombatientes, civiles y miembros de la Fuerza Pública dados por desaparecidos (UBPD, 2021). Sobre la entrega de información de aportantes privados de la libertad, en razón a las dificultades logísticas generadas por la pandemia del COVID-19, la entidad utilizó un mecanismo de audiencias virtuales con el que cuenta el INPEC, para mantener contacto con estas personas. No obstante, la Procuraduría reconoce que la pandemia generó un impacto importante en las actividades de la entidad, particularmente para el cumplimiento de esta actividad, dadas las dificultades y limitaciones de los mecanismos existentes para abordar temas confidenciales.

Las dificultades generadas por la pandemia para el desarrollo de acciones de la UBPD, también impactaron las tareas de recolección de información de la entidad frente al desarrollo de las actividades de diálogo y recolección con participantes del conflicto armado, como las personas en proceso de reincorporación que se encuentran en los antiguos ETCR.

A juicio de la Procuraduría, estos esfuerzos constituyen un avance importante en el cumplimiento del mandato de la entidad y en los objetivos trazados en el Punto 5 del Acuerdo Final. Por esta razón, se reitera el llamado para que la Unidad continúe el proceso de intercambio con las personas en proceso de reincorporación, priorice su trabajo en otros AETCR, y en las nuevas zonas de agrupamiento de los excombatientes, y logre superar las dificultades generadas por la pandemia.

Despliegue territorial

Según el Segundo Informe al Congreso, la UBPD cuenta con 17 sedes territoriales y seis oficinas satélites de apoyo. En 2020 se posesionaron 215 funcionarios de planta para dichos territorios, y se definieron procedimientos para la planificación, participación e implementación de las acciones humanitarias. No obstante, el recrudecimiento del conflicto en los territorios continúa impactando negativamente el despliegue de las entidades del SIVJNR, particularmente los equipos de la UBPD en el territorio. Todo esto plantea desafíos frente al desplazamiento o el ingreso a ciertas zonas, el establecimiento de relaciones de confianza con las personas que participan de las actividades y, en general, el desarrollo de las actividades programadas.

En este sentido, uno de los retos identificados por la UBPD para el cumplimiento de su mandato es la presencia de minas antipersonal y artefactos explosivos en los territorios, que pone en riesgo a los funcionarios y funcionarias de la entidad que se desplazan para adelantar acciones de localización, prospección o recuperación de cuerpos. Es importante que la UBPD se articule con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), como coordinadora de la Acción Integral contra Minas, para garantizar un mínimo de protección cuando se realicen labores en terreno. Asimismo, dada la presencia de actores armados en los territorios, y debido al aumento en el número de homicidios de líderes, lideresas sociales y excombatientes, para la UBPD ha sido difícil recopilar información útil en los territorios debido a una desconfianza generalizada en la institucionalidad.

Seguridad y protección

En materia de seguridad y protección, y teniendo en cuenta lo descrito sobre las dificultades en materia de despliegue territorial, durante el 2020 la UBPD constituyó un equipo de prevención y protección, el cual tiene dentro de sus funciones el análisis de las condiciones de seguridad, prevención y protección para la implementación de acciones humanitarias de búsqueda (UBPD, 2021). Según la entidad, el equipo realiza los análisis en dos sentidos: la seguridad de los funcionarios que desarrollan las acciones en terreno, y el riesgo de familiares, aportantes y terceros que tienen participación o se relacionan con dichas acciones.

En cumplimiento de sus labores, el equipo de prevención y protección emitió el protocolo de prevención y protección para las operaciones en terreno a finales del año pasado, cuyos lineamientos serán socializados durante este año. A juicio de la Procuraduría, la definición y puesta en marcha del protocolo es un avance en materia de prevención, y una herramienta útil para solicitar a las entidades competentes el desarrollo de acciones concretas y articuladas en materia de protección y seguridad.

Transversalización de los enfoques diferenciales y de género en la entidad

La Procuraduría reconoce las iniciativas desarrolladas por la entidad que buscan fortalecer los enfoques diferenciales y de género, e incluyeron el desarrollo de lineamientos para el desarrollo de actividades con niños, niñas, adolescentes y jóvenes; mujeres; personas LGTBI; pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y

palenqueras; y un protocolo de relacionamiento con pueblos indígenas. Asimismo, se evidencian avances en la aplicación de instrumentos para la medición de sensibilidad sobre los enfoques diferenciales y de género y el desarrollo de un curso virtual, en articulación con otras entidades del Sistema, sobre los mecanismos de participación con enfoque diferencial y de género.

Por otra parte, frente al desarrollo de actividades relacionadas con la transversalización del enfoque de género, la entidad reportó: i) el contacto con la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, ii) un diálogo con mujeres excombatientes de las FARC-EP sobre el proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, iii) el desarrollo de dos jornadas de estudio de caso con los equipos territoriales de la UBPD, tanto en el Enfoque de Mujeres y Niñas como para Personas LGBTI, y iv) una jornada de formación a equipos territoriales sobre Enfoque de Género en Villavicencio; v) la articulación con la Alianza Voces (Colombia Diversa & Caribe Afirmativo) para la construcción de un documento como estrategia para mitigar el subregistro y la relación conceptual entre violencias por prejuicios y desapariciones en el marco del conflicto armado; vi) definición de un plan de trabajo con la organización Caribe Afirmativo para consolidar la primera solicitud colectiva de una organización LGBTI a la UBPD; vii) la organización SISMA Mujer entregó cuatro informes al SIVJRN, de los cuales el denominado “Huellas imborrables. Caminos de memoria y dignidad”, contiene casos de 75 mujeres que buscan a personas dadas por desaparecidas (UBPD, 2021).

A pesar de los avances reportados, de acuerdo al trabajo que adelanta la Procuraduría, las mujeres integrantes de organizaciones de familiares de personas dadas por desaparecidas están preocupadas frente a los tiempos que toma actualmente el proceso de búsqueda liderado por la UBPD. Dichas mujeres han insistido en la necesidad de disminuir los tiempos entre los procedimientos y las fases.

Sobre el enfoque diferencial de niñez, adolescencia y juventud para el proceso de búsqueda, la Procuraduría reconoce la importancia de la conformación de la Mesa Técnica con las organizaciones Coalico y Benposta para analizar el reclutamiento ilícito, así como la estrategia de focalización y priorización para personas mayores en el proceso de búsqueda, en cumplimiento de la promoción del enfoque de personas mayores, materializado por esta entidad.

La Procuraduría reconoce como positivos los avances presentados por la entidad, y recomienda continuar con las jornadas de información sobre enfoque de género a los funcionarios de la UBPD de las 16 sedes y con los equipos territoriales de la entidad, además de desarrollar capacitaciones en torno a las medidas diferenciales de las que dispone la entidad para grupos y pueblos étnicos, entre otros sectores de atención prioritaria.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Frente a las acciones humanitarias de búsqueda, la Procuraduría resalta la identificación de cuatro personas que fueron halladas vivas y el posterior reencuentro con sus familiares a finales de 2020; la coordinación y/o contribución en la entrega digna de 10 cuerpos hallados, correspondientes a personas dadas por desaparecidas; el desarrollo de 37 procedimientos de prospecciones realizadas con base en las hipótesis de los planes regionales de búsqueda; y la recuperación de 33 cuerpos de personas dadas por desaparecidas.
- Sobre el acceso a la información de personas dadas por desaparecidas en el contexto del conflicto armado, se destacan los siete acuerdos de voluntades suscritos con entidades estatales para el intercambio de información. No obstante, preocupan las dificultades reportadas frente al acceso a la información de la Fiscalía General, en especial frente a las solicitudes de acceso a expedientes.
- En cuanto a la construcción del Capítulo Especial en el Registro Nacional de Desaparecidos y la puesta en marcha del Registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas, preocupa la tardanza de los avances en ambas labores, teniendo en cuenta la importancia de contar con información sistematizada y actualizada para superar las dificultades de subregistro y dar una explicación al fenómeno de la desaparición forzada en Colombia.

- Se celebra la construcción participativa del Plan Nacional de Búsqueda, pero preocupa que aún no se cuente con el documento de operación del Plan, que deberá contener un cronograma, una lista de responsables y los indicadores pertinentes.
- Se celebran también los avances en los Planes Regionales de Búsqueda y el aumento en el número de acciones en los territorios. Resulta importante involucrar en estos Planes a las entidades territoriales y a las instituciones competentes en el tema de la desaparición forzada.
- En cuanto a los aportes de actores que participaron en el conflicto, se observan pocos avances en contraste con el Segundo Informe, y continúa la dificultad reportada sobre la ausencia de incentivos para participar. Entre abril de 2020 y marzo del 2021, la UBPD recibió 33 aportes voluntarios de personas que tuvieron participación en el conflicto armado y 12 aportes de comparecientes ante la JEP.
- Frente al régimen de condicionalidad, la Procuraduría destaca la expedición de la Resolución 452 de 2021, la cual establece la ruta de valoración en torno a los aportes de información a la UBPD, por parte de los comparecientes ante la JEP, y constituye un logro avanzar en la satisfacción, en la medida de lo posible, de los derechos de las víctimas.
- La Procuraduría celebra las 10.570 solicitudes de búsqueda que se encuentran en trámite y el inicio de la ruta de 4.357 personas. Se evidencian avances importantes en el fortalecimiento de los procesos de participación de los familiares y seres queridos en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, no solo frente a las cifras reportadas, sino también sobre la puesta en marcha de lineamientos para la participación en los procesos de búsqueda en la UBPD.
- Preocupa el continuo recrudecimiento del conflicto en los territorios, que impacta negativamente el despliegue de las entidades del SIVJNR, particularmente para los equipos de la UBPD en el territorio. Esto plantea desafíos frente a los desplazamientos o ingresos a ciertas zonas, el establecimiento de relaciones de confianza con las personas que participan de las actividades y, en general, frente al desarrollo de las actividades relacionadas con la búsqueda y la localización de cuerpos de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado.

- Se reconocen los esfuerzos desplegados para fortalecer el enfoque diferencial en los procesos de búsqueda de la entidad, que incluyen el desarrollo de lineamientos para el desarrollo de actividades con niños, niñas, adolescentes y jóvenes; mujeres y niñas; personas LGTBI; pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; y un protocolo de relacionamiento con pueblos indígenas.
- Se destaca la construcción de un protocolo de prevención y protección para las operaciones en terreno y se espera su socialización e implementación antes de finalizar 2021, teniendo en cuenta que las condiciones de seguridad en los territorios impiden el despliegue de muchas de las funciones de la UBPD.

Recomendaciones

- I. Al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, priorizar acciones para el diseño, la construcción y la implementación del capítulo especial en el Registro Nacional de Desaparecidos. Se recomienda priorizar las acciones de fortalecimiento de la infraestructura tecnológica para poner en marcha dicho capítulo.
- II. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, avanzar de forma prioritaria en la puesta en marcha del Sistema que contendrá el Registro Nacional de Fosas, cementerios ilegales y sepulturas. De esta forma, la base de datos que almacenará la información sobre los posibles sitios de disposición de cuerpos se podrá consolidar lo más pronto posible y actualizarse de forma periódica.
- III. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, se reitera el llamado a avanzar de forma prioritaria en la operativización del Plan Nacional de Búsqueda, a través de un cronograma para su implementación, dado que esta herramienta contiene el marco de acción general, estratégico e integral para la búsqueda humanitaria y extrajudicial de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y debido al conflicto armado.
- IV. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, avanzar en la definición de un mecanismo que facilite la entrega de información a las familias sobre las personas dadas por desaparecidas. Esto se recomienda en cumplimiento de la función de la entidad de entregar a los familiares un reporte oficial sobre la información obtenida acerca de la persona o las personas dadas por desaparecidas.

Esta tarea, a juicio de la Procuraduría, es de especial relevancia para la satisfacción de los derechos de las víctimas, en la medida de lo posible.

V. A la Fiscalía General de la Nación, atender y responder oportunamente todas las solicitudes realizadas por la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, en el marco del convenio de intercambio de información suscrito entre las dos entidades.

VI. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, acelerar la implementación y socialización del “Protocolo de Actuación con relación a riesgos y amenazas a personas y organizaciones que buscan, aportantes de información y terceros participantes en el marco del proceso de búsqueda humanitaria”, teniendo en cuenta el aumento de situaciones de riesgo en los territorios y la presencia de grupos armados.

VII. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y al Ministerio de Defensa Nacional, desarrollar acciones coordinadas que garanticen la seguridad y la protección en el desarrollo de las acciones humanitarias de búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

VIII. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, como coordinadora de la Acción Integral contra Minas Antipersonal, coordinar acciones que garanticen una mínima protección durante las labores de prospección y búsqueda de personas dadas por desaparecidas en territorios con presencia de artefactos explosivos.

IX. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, implementar la Resolución 452 de 2021 para brindar más información por parte de las personas comparecientes ante la JEP y contribuir al cumplimiento del régimen de condicionalidad.

X. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, mantener y fortalecer el intercambio de información con las personas en proceso de reincorporación y priorizar el trabajo en los AETCR, y en las nuevas zonas de agrupamiento de los excombatientes, para superar las dificultades causadas por la pandemia, y acelerar el proceso de recolección de información humanitaria.

Jurisdicción Especial para la Paz

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) es el componente de justicia del SIVJNRN, que se encarga de investigar, esclarecer, juzgar y sancionar los crímenes más graves ocurridos en Colombia hasta el 1 de diciembre de 2016. En este sentido, sus objetivos principales son “satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al logro de una paz estable y duradera; y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno, en especial respecto a hechos cometidos en el marco del mismo y durante este, que supongan graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario y graves violaciones de los Derechos Humanos”²⁸⁹. Respecto del indicador E. 338, “Jurisdicción Especial para la Paz creada y puesta en marcha”, el cual finalizaba en 2018, en este Tercer Informe sobre el avance en la implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría analiza los avances y retos surgidos durante los tres primeros años de funcionamiento de la JEP.

En el desarrollo del presente capítulo se adopta una mirada transversal que permite un seguimiento más detallado de los principales desafíos que afronta este mecanismo de justicia transicional. Este ejercicio mantiene las mismas dimensiones de análisis del informe anterior: i) una dimensión jurídica, dado que todas las actuaciones y decisiones de la JEP deben ceñirse al marco normativo que define su competencia; ii) una dimensión estratégica, pues el carácter temporal de la jurisdicción le obliga a ejercer su autonomía a través de decisiones internas que le permitan disponer de una

²⁸⁹ Artículo 2, Ley 1957 de 2019.

estructura organizativa pertinente, con procesos expeditos y garantistas para ejercer su mandato; iii) una dimensión de carga de trabajo, porque los volúmenes masivos de casos y solicitudes impactan de manera diferente –y en momentos distintos– a cada una de las salas y secciones; y iv) una dimensión de satisfacción de expectativas de las víctimas, comparecientes y demás usuarios, debido a que el mandato que rige la JEP supone garantizar los derechos por parte de las víctimas, la rendición de cuentas por parte de los responsables, y el esclarecimiento efectivo de fenómenos delictivos ocurridos con ocasión o en el marco del conflicto armado interno.

En el Segundo Informe de avance sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz (PGN, 2020), la Procuraduría destacó los avances en la evolución y el desarrollo organizativo de la JEP, la apertura de siete macrocasos, y la recepción de cerca de 274 informes de organizaciones de víctimas y de defensoras de Derechos Humanos, así como la decisión de prorrogar por un año el término para la presentación de informes, para garantizar la participación efectiva de las víctimas. Finalmente, se destacó la publicación del documento sobre “Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con Contenido Reparador-Restaurador (TOAR)”.

En dicho informe, se identificaron dificultades para el cumplimiento del mandato de la entidad en cuanto a la estandarización de la participación de las víctimas, la formulación de los compromisos claros, concretos y programados, el cumplimiento del régimen de condicionalidad y el reto particular de que la JEP y el Gobierno definan la manera en que los TOAR serán cumplidos de la mano de los PDET u otros planes o programas en el territorio y el modelo de sanciones propias para los comparecientes ante la JEP.

Sobre estas dificultades, la Procuraduría elevó ocho recomendaciones a las diferentes salas de la JEP, de las cuales siete evidencian avances y una se reitera en el presente informe. Las recomendaciones se relacionan con: i) llevar un registro de comparecientes que permita un acceso más eficiente y completo a la información en poder de la JEP; ii) fortalecer el seguimiento al cumplimiento de los compromisos de los comparecientes en el marco del régimen de condicionalidad; iii) implementar mecanismos que permitan la intervención de las víctimas, a través de la representación colectiva, dadas las problemáticas de victimización masiva que son competencia de esta instancia; iv) implementar planes y estrategias de socialización del Manual de Participación de Víctimas al interior de las salas y secciones; v) implementar mecanismos de transparencia sobre la movilidad temporal entre salas y secciones; vi) implementar estrategias de priorización y mecanismos de rendición de cuentas sobre los informes que entregan las organizaciones

de víctimas y de defensa de Derechos Humanos; vii) construir un plan detallado, junto con la Consejería para la Estabilización, sobre la manera en que se articularán los Trabajos, Obras y Actividades con Contenido Reparador – Restaurador con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial; y viii) definir con el Gobierno Nacional un modelo de sanciones propias para agentes de Estado miembros de la fuerza pública.

Según cifras de la JEP, a 19 de mayo de 2021 se registraron 12.918 personas comparecientes ante la jurisdicción especial, esto es, 389 personas adicionales a las registradas a mayo de 2020. Este universo aún correspondrá mayoritariamente a sujetos de competencia de la Sala de Amnistía o Indulto (SAI) con un 76% (9.803) de los casos individuales, que corresponden a exintegrantes o colaboradores de las antiguas FARC-EP. Por su parte, se registra el sometimiento de 2.963 (22,9%) miembros de la Fuerza Pública, 140 (1,0%) agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública y 12 (0,1%) personas relacionadas con la protesta social. Estos tres últimos son sujetos de competencia de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas.

Vale la pena mencionar que, para la vigencia de 2021, aún no se cuenta con una resolución de conclusiones en alguno de los siete macrocasos priorizados por la Sala de Reconocimiento, por lo que no se ha activado propiamente la competencia del Tribunal para la Paz en sus secciones de primera instancia.

Entre abril de 2020 y marzo de 2021, la Procuraduría ha identificado avances y/o desafíos en relación con los siguientes temas: i) desarrollo organizativo de la JEP, ii) procesos que adelanta la Sala de Amnistía e Indulto, iii) avances en los procesos que adelanta la Sala de Definición de Situación Jurídica (SDSJ), iv) avances en los macrocasos de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, v) medidas cautelares y medidas de protección, vi) régimen de condicionalidad, vii) participación de víctimas, viii) transversalización del enfoque de género y ix) articulación de la JEP con la jurisdicción ordinaria.

Desarrollo organizativo de la JEP

En el Segundo Informe al Congreso se anunciaron las decisiones organizativas que ha tomado el órgano de gobierno de la jurisdicción con el fin de adoptar una estructura de funcionamiento flexible, que permita disponer de la mayor cantidad de recursos humanos y técnicos en las dependencias que concentren las mayores cargas de trabajo. Mediante la adopción de las figuras de movilidad vertical y horizontal, el órgano de gobierno ha venido profundizando este esquema de funcionamiento.

Entre abril de 2020 y mayo de 2021, el órgano de gobierno expidió cinco acuerdos con los que aprobó o prorrogó la movilidad, mayoritariamente vertical, de aproximadamente ocho despachos de magistrados y magistradas del Tribunal con destino a las Salas de Justicia, por periodos prorrogados de entre tres y seis meses²⁹⁰. Dichas salas son las dependencias que concentran la mayor carga laboral relativa a la instrucción de casos individuales y de los llamados macrocasos. Además, cerca de seis magistrados auxiliares, seis profesionales grado 33 y 20 sustanciadores desempeñaron actividades en movilidad vertical por periodos de entre tres y nueve meses²⁹¹.

Se destaca la expedición del Acuerdo AOG 003 del 27 de enero de 2021, con el que se aprueba un ambicioso plan de movilidad interna con destino a la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad²⁹². Con este plan se busca dar mayor celeridad a los siete macrocasos priorizados hasta el momento y el impulso de las seis líneas de investigación sobre los que la Sala espera abrir otros macrocasos: i) desplazamiento forzado, ii) violencia sexual, iii) desaparición forzada, iv) métodos y medios ilícitos de guerra, v) afectaciones contra pueblos étnicos, y vi) terceros y Agentes del Estado no Integrantes de la Fuerza Pública (AENIFP).

Avances en los procesos que adelanta la Sala de Amnistía o Indulto (SAI)

Uno de los instrumentos jurídicos más importantes para poner fin a un conflicto armado es el otorgamiento de amnistías o indultos. Mediante estas figuras, el Estado concede tratamientos punitivos especiales a quienes reconoce como rebeldes. En este contexto, las funciones de la SAI son fundamentales para consolidar el proceso de paz. El reconocimiento de amnistía o indulto genera confianza en el cumplimiento de lo acordado por las partes. Además, constituye el primer paso para que los excombatientes

²⁹⁰ Órgano de Gobierno de la JEP. Acuerdos AOG No 005 de 2020, AOG No. 011 de 2020, AOG No 013 de 2020, AOG No 020 de 2020, AOG No 021 de 2020, AOG No 027 de 2020, AOG No 033 de 2020 y AOG No 038 de 2020.

²⁹¹ Órgano de Gobierno de la JEP. Acuerdos AOG No 012 de 2020, AOG No 016 de 2020, AOG No 017 de 2020, AOG No 018 de 2020, AOG No 019 de 2020, AOG No 022 de 2020, AOG No 030 de 2020, AOG No 032 de 2020, AOG No 033 de 2020, AOG No 037 de 2020, AOG No. 044 de 2020, AOG No. 045 de 2020, AOG No. 047 de 2020, AOG No. 048 de 2020, AOG No. 049 de 2020, AOG No. 051 de 2020, AOG No. 052 de 2020

²⁹² Este plan de movilidad prevé que para fortalecer el componente FARC-EP es necesario reforzar los equipos dispuestos con movilidad vertical y horizontal, entre otras medidas, de: (i) seis magistrados y magistradas titulares con sus respectivos despachos, en tiempo parcial o completo, durante 24 meses, con el fin de adelantar tareas relacionadas con comparecientes y víctimas. (ii) 30 analistas senior y 16 analistas junior durante periodos de 16 o 24 meses, con el fin de adelantar la sistematización de información para la identificación de cadenas de mando, políticas y patrones, entre otros asuntos investigativos, así como los análisis sobre justicia restaurativa y caracterización de víctimas. (iii) Tres policías judiciales (UIA) durante 12 meses para realizar práctica de pruebas y órdenes judiciales. Paralelamente, se prevé fortalecer el componente de la Fuerza Pública con movilidades verticales y horizontales, entre otras medidas, de: i) tres magistrados y magistradas titulares con sus despachos para la apertura de macrocasos o subcasos, ii) dos magistrados titulares con sus respectivos despachos, durante 24 meses, para la instrucción de los casos 03 y 06, y iii) seis magistrados auxiliares, durante 24 meses, para redoblar el ritmo de realización de versiones y lograr la expedición de Autos de Determinación de Hechos. Con el fin de adelantar el componente de terceros que apoyaron el paramilitarismo, se dispone las movilidades verticales y horizontales, entre otras medidas, de tres magistrados auxiliares y diez analistas senior para instruir las líneas de investigación dispuestas previamente, en coordinación con el GRAI.

se incorporen a la sociedad civil. Al interior del SVJRNR, la SAI define la situación jurídica de los ex combatientes de las FARC-EP que les permite ejercer derechos civiles en el tránsito a la legalidad.

Para los antiguos integrantes de las FARC-EP, la SAI constituye el primer acercamiento de ingreso a la JEP, lo que explica las elevadas peticiones para su conocimiento y decisión funcional. Ante la jurisdicción compareció un total de 9.803 personas que aducen la condición de rebeldes. Tal cifra corresponde al 76% de personas que se han presentado ante la JEP como actores del conflicto armado, quienes solicitan el otorgamiento de amnistía o indulto. Corresponde a la SAI determinar si se encuentran acreditados los requisitos legales para el efecto, la cual resulta ser una tarea compleja, dado el recaudo probatorio que implica. No obstante, la Sala ha cumplido su misión constitucional para evitar que personas ajenas al proceso de paz se beneficien de tratamientos punitivos a los cuales no tienen derecho.

En el marco de sus competencias, la SAI ha adoptado un total de 15.348 decisiones y ha realizado 80 audiencias. Entre las determinaciones adoptadas por la JEP, aquellas proferidas por la SAI ascienden al 35,7%. Estas cifras dejan en evidencia el elevado compromiso de la Sala en evacuar los casos a su cargo y alcanzar una descongestión efectiva de la carga laboral.

Ahora bien, esta Sala ha otorgado un total de 375 amnistías, pero existen aún 2.204 que no fueron concedidas. De este último registro, 228 han sido negadas por no reunir los requisitos de la Ley 1820 de 2016; 1.411 corresponden a peticiones sobre las cuales la JEP carece de competencia, y han sido remitidas a otras Salas; 57 responden a un desistimiento y hay una preclusión. Estas cifras permiten advertir que la mayoría de las peticiones han sido negadas por haber sido presentadas por personas que no fueron integrantes de las FARC-EP, o porque los hechos en que incurrieron son ajenos al conflicto armado.

En conclusión, las tareas que tiene a cargo la SAI no se han evacuado con la celeridad deseada, pero debe reconocerse que ha desplegado un significativo compromiso para cumplir las tareas institucionales. Las funciones de la SAI deben cumplirse con rigurosidad en la toma de sus decisiones, pues varias personas han solicitado el reconocimiento de beneficios punitivos sin tener derecho a ello.

Es fundamental que la SAI adopte medidas para descongestionar su elevada carga laboral en la secretaría Judicial. Al respecto, la JEP informó a la Procuraduría sobre

la implementación de las siguientes medidas: i) se adoptó la movilidad de cinco funcionarios adscritos al Grupo de Análisis de la Información (GRAI) y uno de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA), quienes fueron asignados a la SAI; ii) se contrataron tres abogados para apoyar la gestión documental con procesos relacionados de la SAI y se les asignó la tarea de depurar más de 7.100 radicados; iii) la Secretaría Judicial de la SAI dictó un protocolo de gestión documental del Orfeo y, tras la depuración, procedió a clasificar los radicados²⁹³; iv) se vincularon tres judicantes a la SAI encargados de elaborar informes para ingresar a los despachos los expedientes físicos llegados a la SAI; en total se incluyeron 13 expedientes, de 338 por revisar; finalmente, v) se vincularon 9 practicantes a la SAI.

La JEP informó a la Procuraduría que, se obtuvieron los siguientes resultados partir del plan descrito: entre el 9 de abril de 2018 y el 13 de marzo de 2020 se repartieron 3.980 asuntos a los despachos de la SAI, y que, a la fecha, se encuentra evacuado el reparto de expedientes. Cabe anotar que esto no garantiza la celeridad en el trámite de los procesos en los despachos que comienzan a conocer del asunto.

Avances en los procesos que adelanta la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ)

En el Segundo Informe al Congreso, se hizo mención del reto que afronta la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ) de ofrecer una atención oportuna a las causas sometidas a su conocimiento. Allí se destacó la importancia de que dicha instancia judicial adelante los procedimientos a su cargo, de conformidad con la garantía al plazo razonable que le asiste a los procesados y a las víctimas, lo cual se encuentra estrechamente ligado con el mandato pro tempore que la Constitución colombiana le otorgó a la JEP. El 16 de octubre de 2020, mediante la Sentencia SU-453, la Corte Constitucional reconoció que la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas ha venido “implementado estrategias idóneas dirigidas a resolver la situación de congestión”, a través de la definición de lineamientos para repartir las solicitudes y poder asumir el conocimiento de estas, conforme al orden establecido.

²⁹³ El resultado de la gestión fue el siguiente: Libertades: 155; Amnistías: 41; Competencia: 179; Derechos de petición: 95; Trámite en sala: 1482; Orfeos reasignados a la secretaria: 269.

Según la Corte Constitucional, el hecho de que algunas actuaciones judiciales a cargo de la SDSJ no se realicen dentro de los términos consagrados por la ley, obedece a: “(i) la situación de congestión judicial en la Secretaría Judicial de la Sala, así como a (ii) la sobrecarga de trabajo a la que están sometidos los despachos que integran la Jurisdicción Especial para la Paz, además de la (iii) complejidad que supone asumir la competencia de un caso y la concesión de beneficios en el mismo”²⁹⁴. Desde esta perspectiva, frente a casos específicos, en sede de tutela se ha reconocido la inexistencia de una mora judicial injustificada o de vulneraciones a la garantía al plazo razonable. Además, el órgano de gobierno de la JEP ha dispuesto la movilidad vertical de funcionarios de las secciones de la JEP, hacia la SDSJ, para fortalecer sus equipos de trabajo y contribuir en la celeridad de sus acciones.

Sin perjuicio de lo anterior, el 15 de junio de 2021, la JEP informó que: “desde que entró en funcionamiento las SDSJ, 15 de marzo de 2018, hasta el 26 de marzo de 2021, se han recibido 8.242 solicitudes de beneficios, de las cuales, a la fecha, se encuentran pendientes de resolver una totalidad de 5.334 solicitudes”²⁹⁵. A la fecha, la SDSJ no ha presentado ninguna moción judicial de selección ante la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SRVR) y, en consecuencia, no ha otorgado beneficios transicionales definitivos. Tampoco se registran avances considerables en la materialización de los compromisos claros, concretos y programados presentados ante dicha instancia judicial. Por ende, la Procuraduría considera indispensable que la SDSJ siga avanzando en el desarrollo de acciones que contribuyan a que la situación jurídica de los comparecientes sometidos a su competencia se defina de manera expedita.

Por otro lado, en el Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría se refirió a la Resolución No. 8017 del 24 de diciembre de 2019 de la SDSJ, en donde se dispuso la priorización y acumulación de solicitudes de sometimiento ante la JEP realizadas por terceros, atendiendo a contextos y patrones de macro criminalidad. Al respecto, se destacaron los retos frente a la aplicación de la resolución, que recaen sobre la adecuada delimitación de las funciones de instrucción de casos que asignados a la SDSJ y sobre la articulación que debía existir en torno a su aplicación con las demás salas y secciones de la JEP. La Procuraduría observa que, a la fecha, no existe claridad sobre: (i) los criterios de asociación que sustentaron su emisión; (ii) la forma en que se ha materializado su aplicación desde una perspectiva procesal; y (iii) las gestiones de coordinación que ha

²⁹⁴ Ibid.

²⁹⁵ Tribunal para la Paz. AUTO SAR AI-016 del 26 de marzo de 2021.

desplegado la SDSJ, junto con las otras salas que conforman la JEP para el tratamiento de los fenómenos de victimización a los que se refiere la resolución.

Sobre los aspectos previamente mencionados, en primer lugar, como sustento de las decisiones adoptadas mediante la Resolución 8017, en sus considerandos se citó el documento “Criterios y Parámetros para Asociar Casos y Patrones de Macro criminalidad”, aprobado por la SDSJ. A juicio de la Procuraduría, dicho documento es fundamental para la adecuada comprensión de la resolución en cuestión. En consecuencia, en reiteradas ocasiones se le solicitó a la SDSJ que procediera a su socialización, sin que a la fecha se hubiese obtenido una respuesta. Por tanto, en esta oportunidad, se insiste en la importancia de que la SDSJ difunda los “Criterios y Parámetros para Asociar Casos y Patrones de Macro criminalidad” que sustentaron la Resolución No. 8017, con el objetivo de que los sujetos procesales puedan conocer de manera completa la motivación de las decisiones contenidas en ella, como manifestación de la garantía fundamental al debido proceso.

Ahora bien, en cuanto a la falta de claridad sobre la forma en que se ha aplicado la Resolución No. 8017 de 2019 desde una perspectiva procesal, la Procuraduría encuentra que se ha adelantado la agrupación de causas en los despachos que conforman las sub-salas creadas mediante la resolución analizada, atendiendo a coincidencias en el factor geográfico, en las conductas analizadas y en la caracterización de los procesados. No obstante, materialmente no se han recopilado todas las causas comprendidas en la resolución conforme con los grupos dispuestos en su anexo, para ser tramitados bajo una misma cuerda procesal. Además, si bien al interior de la SDSJ se ha planteado la existencia de macrocasos, no existe una providencia que sustente su apertura y determine su objeto. Tampoco se ha aclarado el procedimiento que se aplicará en su desarrollo.

Por ende, se considera necesario que la SDSJ precise los pasos a seguir para aplicar la Resolución No. 8017 y la forma en que se reflejará sobre el procedimiento a implementarse frente a las causas involucradas. Esto permitirá garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, elemento fundamental para contribuir a la adecuada predictibilidad de los trámites mediante los que serán resueltas sus pretensiones.

Finalmente, de acuerdo con la información de la Procuraduría, a la fecha, la SDSJ no ha adelantado gestiones de coordinación con las demás salas de la JEP para el tratamiento de los fenómenos de victimización que abarca la Resolución No. 8017 de 2019. A modo de ejemplo, se menciona “el patrón de macro criminalidad de ejecuciones extrajudiciales

con la intervención de civiles”, y el Caso 003, “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”²⁹⁶. En este punto, también puede acudir a las actuaciones referidas a la estructura macro criminal caracterizada como el “Bloque Norte” de las autodefensas y la “línea de investigación de desplazamiento o movilización forzada en los Montes de María”. Al respecto, se destaca la importancia de una articulación precisa entre la SDSJ y la SRVR, pues algunas de las temáticas de la resolución en cuestión se encuentran estrechamente relacionadas con los macrocasos en trámite o con las líneas de investigación a cargo de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad.

Ahora bien, de acuerdo con la configuración constitucional del SIVJNR, la comparecencia ante la JEP, así como la obtención de los beneficios derivados de la justicia transicional, se encuentran sometidas al cumplimiento de un grupo de condiciones proactivas, de carácter previo, concomitante o posterior a la concesión del respectivo tratamiento. Dichos compromisos implican principalmente la contribución efectiva al esclarecimiento de lo ocurrido y a la reparación integral de las víctimas²⁹⁷. Por tanto, mediante la Sentencia Interpretativa No. 1 de 2019, la Sección de Apelación estableció que los comparecientes tienen la obligación de presentar un Compromiso Claro, Concreto y Programado (CCCP) de aportes al SIVJNR. Su construcción debe ser dinámica y progresiva, a partir de la realización de ejercicios de interacción dialógica con la participación de las víctimas y del Ministerio Público.

Desde esta perspectiva, en el Segundo Informe, la Procuraduría se refirió a la importancia de que los CCCP presentados por los comparecientes incluyan compromisos de aporte a la verdad sobre estructuras, redes, nexos, formas de financiación y patrones de macro criminalidad, relacionados con los fenómenos delincuenciales de los que participó el procesado. Al respecto, se observa que, actualmente, mediante las providencias en las que se solicita a los comparecientes presentar su CCCP, la SDSJ plantea solicitudes específicas sobre la realización de contribuciones puntuales sobre los aspectos previamente mencionados.

A pesar de lo anterior, muchos de los CCCP presentados ante la SDSJ se limitan a la enunciación genérica del compromiso de contribuir al esclarecimiento de los delitos endilgados al procesado y a la reparación integral de las víctimas del conflicto. Los

²⁹⁶ Mediante Auto No. 125 de 2021 (Subcaso Norte de Santander) y Auto No. 128 de 2021 (Subcaso Caribe), la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad, de Determinación de Hechos y Conductas ordenó modificar la denominación de ambos Subcasos del Caso 003 a “Asesinatos y Desapariciones Forzadas Ilegítimamente presentados como bajas en combate por Agentes del Estado”.

²⁹⁷ Sección de Apelación del Tribunal para la Paz de la JEP. SENIT 01 de 2019. Considerando No. 151.

programas de aporte que responden a las características previamente enunciadas no cumplen los criterios de concreción y suficiencia. Además, no constituyen una herramienta útil para la verificación objetiva de los compromisos adquiridos por los comparecientes, en las fases posteriores del procedimiento.

Bajo la hipótesis planteada, se deben adelantar múltiples interacciones dialógicas entre el procesado, las víctimas y el Ministerio Público, para que los CCCP cumplan con los requisitos mínimos dispuestos en la Sentencia Interpretativa No. 1 de 2019 y en la jurisprudencia sobreviniente. Esto dilata los procedimientos que se adelantan ante la SDSJ, y afecta el principio de economía procesal.

En este sentido, la Procuraduría recomienda implementar jornadas de capacitación dirigidas a los abogados que integran al Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa, así como a los demás sujetos que litigan ante la JEP, para que sean instruidos sobre la adecuada realización de los CCCP. Esta acción podría ser implementada con el apoyo de instituciones de educación superior, para asegurar el pleno respeto a la autonomía que asiste a los defensores en la estructuración de la defensa técnica de sus prohijados.

Avance en los macrocasos de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SRVR)

La Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad tiene como función principal adelantar los procesos dialógicos de esclarecimiento de verdad en relación con graves violaciones a los Derechos Humanos y al DIH, que no pueden ser objeto de amnistía o de renuncia a la persecución penal. La SRVR ha orientado sus labores a partir de una perspectiva de investigación de fenómenos de macrocriminalidad, centrada en el esclarecimiento de patrones delictivos y la determinación de máximos responsables.

En el Segundo Informe al Congreso se menciona de la necesidad de que la Sala de Reconocimiento garantice la participación de las víctimas en un marco de igualdad en todos los macrocasos, sin perjuicio de la libertad metodológica con la que se viene instruyendo cada uno de los procesos. Esta participación debe ser especificada, de manera concreta, con oportunidades procesales y recursos efectivos en el marco del proceso dialógico que adelanta la Sala para el esclarecimiento de verdad y la determinación de responsabilidades.

Con la expedición del Manual para la participación de las víctimas²⁹⁸ se dio un paso importante en esa definición. Allí se especifica que estas podrán participar en las instancias de: i) presentación de informes, ii) priorización y selección de casos, iii) realización de versiones voluntarias con su respectivo traslado posterior para la presentación de observaciones, iv) audiencia pública de reconocimiento, v) presentación de observaciones para la construcción de la Resolución de Conclusiones, y (vi) participación frente al proyecto de sanción propia.

A falta de una regulación normativa específica y minuciosa sobre la materia en la ley de procedimiento de la JEP, este manual ofrece un marco de publicidad necesario para que las personas acreditadas como víctimas ante la JEP y las que aún no lo están, conozcan los espacios en los que pueden participar. Sin embargo, persisten dudas respecto a la vinculatoriedad y oponibilidad de estos lineamientos en situaciones de litigio, en los que, tanto las propias víctimas como sus representantes, el Ministerio Público y cualquier otro interviniente, pretendan cuestionar alguna decisión adoptada por la Sala. Buena parte de los lineamientos allí incluidos están propuestos como herramientas para la toma de decisiones, con la característica de ser optativos para la Sala y con un amplio margen de discrecionalidad en los casos concretos.

El segundo asunto sobre el que la Procuraduría realizó observaciones para la Sala está relacionado con la necesidad de definir la manera en la que interactúan las labores de esclarecimiento entre los diferentes macrocasos priorizados, cuando se trata de los mismos territorios en estudio. Esta continúa siendo una oportunidad para que la Sala pueda trazar esquemas transversales de trabajo y estrategias coordinadas. En el análisis para la elaboración del presente informe, se pudo hacer seguimiento de la coordinación existente entre los macrocasos 003 y 004, a efectos del llamamiento conjunto de comparecientes de la Fuerza Pública. Sin embargo, estas interacciones siguen siendo el fruto de articulaciones puntuales entre los despachos, sin una debida publicidad del marco procesal por el que la Sala delimitará hechos y conductas en uno y otro caso.

El tercer tema sobre el que la Procuraduría hizo recomendaciones a la Sala en el informe anterior está asociado a la necesidad de clarificar una ruta procesal conjunta por la que se instruyen los macrocasos y garantizar el acceso efectivo a los expedientes por parte de los intervinientes y comparecientes. Sin perjuicio de las delimitaciones procesales que la Sala realizó con motivo de la expedición del Auto 019 del 26 de enero

²⁹⁸ Presentado por la JEP el pasado 23 de noviembre de 2020.

de 2021, aún falta una manifestación por parte de la Sala acerca de las delimitaciones procesales generales aplicables a todos los macrocasos. Así, por ejemplo, mientras que en algunos macrocasos se han efectuado numerosos traslados de versiones para que las víctimas, sus representantes y el Ministerio Público puedan presentar observaciones, en otros, dicho traslado parece estar restringido a pocos eventos.

Un elemento esencial del derecho al debido proceso es la garantía de acceso a los expedientes por parte de los comparecientes y abogados defensores, las víctimas y sus representantes, y el Ministerio Público. Dada la gran cantidad de información a la que se enfrentan los macrocasos, garantizar el acceso pleno a los expedientes constituye un reto importante para la Sala de Reconocimiento en el marco del procedimiento dialógico de esclarecimiento de la verdad. Este reto se vio incrementado con la situación de emergencia sanitaria generada por el COVID-19, que obligó a que todo el acceso a la información judicial se diera por medios electrónicos²⁹⁹. Aunque la entrada en marcha de los sistemas de información de la JEP (Legalí, Conti y Yachay) permitieron la continuación de buena parte de los procesos de la jurisdicción, persisten serios obstáculos en torno a los macrocasos para acceder a todos los expedientes que maneja la Sala de Reconocimiento. La Procuraduría, en su labor de intervención judicial, ha logrado detectar que la digitalización de los expedientes de los macrocasos aún está incompleta, por lo que recomienda a la Sala avanzar en su correcta incorporación, en especial ante la inminencia en la toma de decisiones de fondo en algunos macrocasos.

Durante el periodo de análisis del presente informe, la SRVR no abrió ningún macrocaso adicional a los siete priorizados inicialmente. A continuación, se exponen los avances más significativos en cada uno:

Frente al Caso 001: Toma de rehenes y privaciones graves contra la libertad cometidas por las FARC-EP.

En el contexto del macrocaso 01 se profirió el primer Auto de Determinación de Hechos y Conductas³⁰⁰ en el que se responsabilizó a ocho miembros del antiguo Secretariado de las FARC-EP por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, en calidad de autores mediatos y responsables por el mando. A los comparecientes se les concedió un término de 60 días para reconocer estos hechos, y a las víctimas y al Ministerio Público el mismo tiempo para presentar observaciones al Auto. Se espera que se emitan autos de hechos

y conductas por los distintos bloques y frentes en donde se expresen otras formas de autoría y participación de las filas de las FARC-EP.

Además, el antiguo Secretariado de las FARC-EP reconoció su responsabilidad por los hechos y conductas imputadas en el Auto 019 de 2021. Por este motivo, se espera que en los próximos meses se cite a la primera audiencia pública de reconocimiento de responsabilidad en la Sala de Verdad y se emita la primera Resolución de Conclusiones en la JEP. En dicho documento se hará la primera propuesta de sanciones propias, por lo que las víctimas tendrán la oportunidad de evaluar y analizar la oferta de las sanciones que serán impuestas a los máximos responsables de las conductas de toma de rehenes y graves privaciones a la libertad.

A la fecha de corte de este informe, hay 2.559 víctimas acreditadas dentro del macrocaso, pero no todas tienen el mismo grado de participación. La Corporación Mil Víctimas, la Comisión Colombiana de Juristas, el Instituto Internacional de Responsabilidad Social y Derechos Humanos (IIRESODH), la Corporación Defensa de los Inocentes y algunas víctimas individuales presentaron observaciones al Auto 019 y se encuentran participando en las versiones voluntarias.

Frente a la situación de seguridad tanto de las víctimas como de los comparecientes, es importante tener en cuenta que se han dado a conocer casos de unas y otros que han solicitado medidas cautelares, al considerar que su vida o su integridad personal se encuentran en riesgo. Estos casos se han puesto en conocimiento de la UIA que, en la actualidad, realiza estudios de riesgo para determinar la necesidad de adoptar medidas cautelares.

Finalmente, el pasado 27 de mayo concluyó la segunda fase de versiones voluntarias individuales convocadas mediante el Auto 160 de 2021, para un total de 45 practicadas en el proceso³⁰¹. Adicionalmente, está pendiente el calendario con las versiones de los frentes de las extintas FARC-EP convocados mediante el Auto 161 de 2021, lo cual dependerá del avance en la situación de emergencia sanitaria generada por el COVID-19.

Frente al Caso 002: Situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbaocoas (Nariño).

Con la apertura del caso 002 el 10 de julio de 2018, la Sala de Reconocimiento priorizó las graves violaciones a los Derechos Humanos y graves infracciones al DIH cometidas entre 1990 y 2016 presuntamente por las extintas FARC-EP y miembros de la Fuerza Pública, que afectaron

³⁰¹ Jurisdicción Especial para la Paz, Presidencia, Oficio Prs-122-2021, Rad. 202102007273.

²⁹⁹ Ministerio de Salud y Protección Social. Decreto 385 de 12 de marzo de 2020.

³⁰⁰ Auto 019 de 2021.

principalmente a pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianos y campesinos de los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas, en el departamento de Nariño.

A marzo 31 de 2021 han sido establecidas 72 versiones voluntarias por comparecientes de las antiguas FARC-EP y ocho versiones voluntarias a comparecientes de la Fuerza Pública, en las cuales se indagó tanto por la trayectoria de los comparecientes en el grupo armado, como por su participación en el esclarecimiento de la verdad alrededor de una serie de hechos victimizantes que ocurrieron en Tumaco, Ricaurte y Barbacoas. Adicionalmente, se han convocado declaraciones juramentadas para profundizar el esclarecimiento de la verdad en dichos municipios.

El Caso 02 inició con un trabajo de coordinación interjurisdiccional e interjusticias con las autoridades de los pueblos étnicos asentados en los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas, materializado en la celebración de 51 diligencias de coordinación intercultural al 31 de marzo de 2021. El caso ha adelantado un proceso de acreditación colectiva de víctimas, buscando respetar los procesos organizativos propios de las víctimas en estos territorios. Al 31 de marzo de 2021, las acreditaciones ascienden a 105.167 personas. También han sido acreditados como víctimas 54 resguardos indígenas y 30 consejos comunitarios del Pueblo Negro Afrocolombiano, así como un entorno natural de 705.543 hectáreas de territorio colectivo.

Frente al caso 003: Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por Agentes del Estado³⁰².

Con la apertura del caso 003 el 17 de julio de 2018, la Sala de Reconocimiento avocó el conocimiento de las conductas denominadas por la Fiscalía General de la Nación, en su informe No. 5, como “muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”, adoptando un esquema de priorización territorial y orgánica que busca adelantar acciones de investigación en las diferentes divisiones del Ejército Nacional en los que presuntamente se habría cometido el mayor número de conductas ilícitas. Entre los criterios tenidos en cuenta para dicha priorización está el número de hechos victimizantes, de víctimas, y la capacidad surgida de las prácticas para explicar el fenómeno.

A marzo 31 de 2021, en el caso 003 se reportan 348 versiones voluntarias realizadas a miembros de la fuerza pública y 14, a terceros civiles y AENIFP. Asimismo, se registra

³⁰² Mediante Auto 125 de 2021 (Subcaso Norte de Santander) y Auto No. 128 de 2021 (Subcaso Caribe) la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad, de Determinación de Hechos y Conductas ordenó modificar la denominación de ambos Subcasos del Caso 003 a “Asesinatos y Desapariciones Forzadas Ilegítimamente presentados como bajas en combate por Agentes del Estado”.

la acreditación de 939 víctimas individuales dentro del caso y la realización de cinco diligencias de construcción dialógica de la verdad y coordinación interjurisdiccional y de dialogo intercultural.

Mediante el Auto 033 del 12 de febrero de 2021, la Sala de Reconocimiento hizo pública la estrategia de priorización interna para el caso 003. Luego de verificar y contrastar los informes recibidos, logró determinar preliminarmente que habrían sido 6.402 las personas muertas ilegítimamente para luego ser pasadas como bajas en combate por miembros de la Fuerza Pública. Estos hechos se concentraron principalmente en 10 departamentos del país durante el período comprendido entre 2002 y 2008.

Tabla 55. Departamentos con mayor número de víctimas entre 2002-2008

Departamento	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Antioquia	147	152	303	290	284	297	140
Meta	34	74	35	28	104	90	29
Caquetá	25	23	50	41	86	73	46
Cesar	43	46	35	31	40	90	38
Norte de Santander	17	24	26	27	43	99	62
Tolima	19	21	27	15	67	65	70
Huila	6	4	14	25	46	106	73
Casanare	2	15	40	26	59	95	9
La Guajira	11	17	32	22	78	36	19
Cauca	5	6	16	21	56	61	41

Fuente: SRVR-JEP, Auto 033 de 12 de febrero de 2021.

Frente a esto, la Sala prevé una estrategia investigativa denominada “de abajo hacia arriba” en la determinación de lo sucedido y de las responsabilidades individuales, con lo cual espera identificar a los máximos responsables y partícipes determinantes a nivel regional y local. Posteriormente, con base en lo esclarecido en ese primer nivel, se buscará determinar si existen responsabilidades individuales en una escala territorial y nacional.

En consecuencia, la Sala ha abierto seis subcasos territoriales en los que indaga las presuntas responsabilidades a nivel de unidades tácticas, operativas menores y mayores. Estos subcasos corresponden a: i) Antioquia, con las unidades tácticas adscritas a la IV Brigada del Ejército y el caso emblemático del cementerio ‘Las Mercedes’ de Dabeiba; ii) Costa Caribe, con unidades tácticas adscritas a la X Brigada Blindada y a la Primera División del Ejército; iii) Norte de Santander, con unidades tácticas adscritas a la Segunda División del Ejército; iv) Huila, con unidades tácticas adscritas a la Quinta División; v) Casanare, con unidades tácticas adscritas a la Brigada XVI y a la Cuarta División del Ejército, en su momento; y vi) Meta, con el Batallón de Infantería No. 21 “Batalla Pantano de Vargas”, adscrito a la Cuarta División del Ejército.

Se resalta el Auto de Determinación de Hechos y Conductas, expedido el 2 de julio de 2021, Auto SRVR 125, referido al subcaso de Norte de Santander y que imputó crímenes de guerra y de lesa humanidad a 10 militares y un civil por ejecuciones extrajudiciales en la región del Catatumbo. Se espera que más decisiones de esta naturaleza sean proferidas en el segundo semestre de 2021 y en el primero de 2022³⁰³.

Frente al caso 004: Situación territorial de la región de Urabá.

A través de la expedición del Auto 040 del 11 de septiembre de 2018, la Sala de Reconocimiento avocó conocimiento de la situación territorial de la región de Urabá, particularmente de los hechos victimizantes ocurridos entre 1986 y 2016 en los municipios antioqueños de Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá y Dabeiba, y los municipios chochoanos de El Carmen del Darién, Riosucio, Unguía y Acandí.

El caso 004 ha recibido el insumo de 29 informes, de los cuales 21 corresponden a fuentes institucionales como la Fiscalía General de la Nación, la Secretaría Ejecutiva de la JEP y el Centro Nacional de Memoria Histórica. Los ocho restantes provienen de organizaciones de víctimas, de una organización indígena y de organizaciones defensoras de derechos humanos.

³⁰³ Mediante el Auto No. 128 del 7 de julio de 2021, la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad, de Determinación de Hechos y Conductas, proferió la Determinación de Hechos y Conductas en el Subcaso Caribe, atribuibles a algunos integrantes del Batallón de Artillería No.2 “La Popa”.

Al 31 de marzo de 2021, la Sala ha practicado 70 sesiones de versión voluntaria a 45 comparecientes, distribuidos en los siguientes grupos: i) 64 sesiones a 31 miembros del servicio activo, retirados o separados de la Fuerza Pública (ejército nacional), varios de ellos escuchados en sesiones conjuntas con el caso 03; ii) y 13 sesiones a 12 antiguos miembros de las FARC-EP y iii) tres sesiones de versión voluntaria a dos terceros civiles. Adicionalmente, la Sala recibió cinco escritos de ampliación de versiones voluntarias de cinco comparecientes de la Fuerza Pública en dos versiones voluntarias, los exmiembros de FARC-EP convocados para ello entregaron escritos complementarios.

De la misma manera, la Sala ha logrado acreditar como víctimas a 37.659 personas aproximadamente, pertenecientes a 111 sujetos colectivos: 15 Consejos Comunitarios, dos organizaciones de comunidades afrocolombianas, un sindicato, nueve comunidades de campesinos, 19 comunidades de identidad étnica negra. Además, se han acreditado 71 comunidades, 69 territorios ancestrales y 4 pueblos (Embera [Dobida, Eyabida, Chami], Wounaan, Senu y Guna Dule) como sujetos colectivos indígenas. Los territorios colectivos reconocidos como víctimas del conflicto armado se han estimado en 347.305 hectáreas.

Se han adelantado cuatro “Diligencias colectivas de construcción dialógica de la verdad” con los comparecientes, centradas en los primeros diez años del conflicto armado en Urabá. Tres de ellas se dieron con ex miembros de las FARC-EP y una de ellas, con miembros de la Fuerza Pública.

Dado el fuerte componente étnico del caso, la Sala ha avanzado en la construcción de una ruta de diálogo intercultural, en coordinación y articulación con autoridades étnicas del pueblo negro y afrocolombiano de Urabá, Bajo Atrato y Darién. Este proceso se ha hecho en concertación con representantes y autoridades tradicionales de los consejos comunitarios de Mutatá, Chigorodó, Carepa, Apartadó, Turbo, Acandí, Unguía, Riosucio y Carmen del Darién, y con el acompañamiento de los consultivos municipales y organizaciones regionales de estos territorios. Esta ruta está pendiente de ser formalizada en audiencia judicial, lo que depende de las condiciones sanitarias para llevar a cabo dicha diligencia en terreno.

Frente al caso 005: Situación territorial del norte del Cauca y sur del Valle del Cauca.

Por medio del Auto 078 del 8 de noviembre de 2018, se dio la apertura formal del caso 005, sobre la situación territorial en la región del norte del Cauca, en los municipios de Santander de Quilichao, Suárez, Buenos Aires, Morales, Caloto, Corinto, Toribío, Caldon,

Jambaló, Miranda, Padilla y Puerto Tejada en el Cauca, y Palmira, Florida, Candelaria y Jamundí en el sur del Valle del Cauca.

Este caso fue priorizado por la Sala de Reconocimiento luego del análisis de los informes presentados por la Fiscalía General de la Nación, la Organización Nacional Indígena de Colombia y el Centro Nacional de Memoria Histórica, y la identificación de graves violaciones a los DD.HH. y al DIH, como desplazamiento forzado, secuestro, tortura, violencia sexual, confinamiento, siembra de minas antipersonal, reclutamiento ilícito, desaparición forzada, amenaza y atentado al medio ambiente y al territorio, por parte de integrantes de las FARC-EP y de miembros de la Fuerza Pública entre el 1 de enero de 1993 y el 1 de diciembre de 2016.

A marzo 31 de 2021, la Sala de Reconocimiento ha acreditado 178.219 víctimas, de las cuales tan solo 70 son individuos, mientras que el resto (178.149) corresponde a alguno de los 107 sujetos colectivos acreditados como víctimas del caso. Igualmente, la Sala registra 35 versiones voluntarias realizadas a antiguos miembros de las FARC-EP que actuaron en la región priorizada, y 15 diligencias de coordinación interjurisdiccional e interjusticias y de diálogo intercultural en territorio del norte del Cauca y en el Valle del Cauca.

Frente al caso 006: Victimización de miembros de la Unión Patriótica (UP).

El 26 de febrero de 2019, la SRVR avocó conocimiento del caso 06 denominado “Victimización de miembros de la Unión Patriótica (UP) por parte de agentes del Estado”. En el estudio inicial, la Sala evidenció la existencia de un patrón sistemático de violencia en contra de los miembros del partido político Unión Patriótica, en 27 departamentos y 367 municipios del país, estableciendo como presuntos responsables a miembros de la Fuerza Pública, agentes del Estado (incluidos agentes del extinto Departamento Administrativo de Seguridad), a terceros civiles, y, a grupos paramilitares.

Durante 2019 y 2020, la Sala se concentró en recolectar documentación y pruebas relevantes para que, tras su posterior codificación, fuera posible trazar las líneas investigativas por las que se abordaría el esclarecimiento del fenómeno victimizante. Así, los avances se registran en la construcción de bases de datos de víctimas, presuntos responsables y redes; producción de documentos de análisis general del caso 06 en los que se identifica “inductivamente cuatro (4) entramados interrelacionados de vínculos dentro del aparato criminal. Cada entramado fue analizado en detalle hasta el nivel

del individuo, permitiendo demostrar, no solo la existencia del aparato criminal, sino también su composición y estructura operativa”³⁰⁴.

Durante los primeros meses de 2021 se dio apertura a la primera ronda de versiones voluntarias, a la que se vincularon 15 comparecientes mediante auto y se realizaron seis versiones: cuatro con miembros de la Fuerza Pública y dos con terceros civiles y AENIFP. Al 31 de marzo de 2021, se encuentran acreditadas 141 víctimas individuales en el caso.

Frente al caso 007: Reclutamiento y utilización de niños y niñas en el conflicto armado.

Mediante el Auto 029 del 1 de marzo de 2019, la Sala avocó conocimiento del caso 007 “Reclutamiento y Utilización de Niños y Niñas en el Conflicto Armado”. Posteriormente, fueron vinculados 37 comparecientes al caso y 16 llamados a versiones voluntarias individuales, uno de los cuales falleció en el curso del trámite y antes de realizar su versión. Así, entre agosto y diciembre de 2020 se realizaron las diligencias de versión voluntaria de los 15 comparecientes llamados.

Una vez concluida esta primera ronda de versiones, la Sala ha procedido a resolver solicitudes tanto de los representantes de víctimas como de los comparecientes, donde se destaca la revisión sobre la publicidad de las versiones, a partir de una solicitud de víctimas y un estudio de la UIA que dio cuenta de los riesgos generados para algunas víctimas por la transmisión pública de las diligencias.

Adicionalmente, la Sala avanzó en la clasificación y el análisis de los 4.745 documentos recibidos en el caso, y definió ajustes en el proceso de sistematización de información para responder a los objetivos de investigación del caso. También se estudió el universo de víctimas, además de identificar tendencias nacionales, territoriales y temporales durante el reclutamiento, y los alcances y razones del subregistro existente. Al 31 de marzo de 2021, el caso registra 201 personas acreditadas como víctimas directas e indirectas de reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado en Colombia.

Medidas cautelares y medidas de protección

La JEP constituye el componente de justicia dentro del SIVJRNR. Se trata de una jurisdicción que comparte características similares con la justicia ordinaria. En este contexto, la JEP cuenta con herramientas procesales que le permiten cumplir de manera ágil las tareas para las que se diseñó. Uno de los instrumentos judiciales para este

³⁰⁴ JEP, 15 de junio de 2021. Oficio No. 202102007273.

propósito lo constituye la posibilidad de adoptar medidas cautelares (MC), con lo que se busca proteger, de manera provisional y mientras dure el proceso, un derecho en riesgo de afectación o la integridad de los sujetos procesales intervinientes en la dinámica judicial.

Los artículos 22 a 26 de la Ley 1922 de 2018 regulan todo lo relacionado con las MC en la JEP. Con su aplicación se busca evitar daños irreparables a personas y/o colectivos; proteger y garantizar el acceso a la información en riesgo inminente de destrucción, daño y/o alteración; y garantizar la efectividad de las decisiones, la protección de las víctimas y el restablecimiento efectivo de sus derechos. La Ley 1922 clasifica las MC en: i). preventivas; ii). conservativas; iii). anticipativas y iv). suspensivas. Para ser decretadas, los hechos deben tener “relación necesaria” con la protección de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición. Estas garantías soportan el SIVJRNR.

El marco jurídico descrito sirve como criterio para caracterizar las medidas cautelares notificadas a la Procuraduría Delegada con funciones de intervención ante la JEP, que viene cumpliendo como interviniente especial. Vale precisar que las solicitudes de MC radicadas ante la JEP por el sistema de “ventanilla única”, se tramitan de la siguiente manera: de existir un proceso individual en trámite, la petición se anexa a este radicado; en el caso de no existir, la Sala o Sección abre un “cuaderno separado” para darle curso a la petición. En este contexto, se torna difícil rastrear el número total de MC agregadas a los procesos individuales, pues su individualización depende del trámite que le imprima el Despacho. Así las cosas, para este informe se toman como referencia las MC notificadas a la Procuraduría.

Uno de los objetivos principales del SIVJRNR es preservar y hacer respetar la memoria de las víctimas, además de encontrar la verdad de lo ocurrido en el conflicto armado interno. Por tanto, existen MC orientadas a proteger la información que reposa en los archivos documentales que contienen información sobre el conflicto. Al respecto de los archivos del extinto DAS, se aplicaron MC para garantizar la conservación de archivos de inteligencia, contrainteligencia y gastos reservados de dicha entidad. Además, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria del Cultivo y Procesamiento de Aceites Vegetales (Sintraproaceites) solicitó aplicar MC relacionadas con el archivo de industria agraria La Palma Limitada (hoy Indupalma), y en el marco del Caso 03 se decretaron MC preventivas sobre los archivos de la fundación Jesús de Nazareth – Archivo Oral de Memoria de las víctimas. Estas dos últimas peticiones se encuentran en etapa de recolección de pruebas, para determinar la procedencia de las MC.

De forma similar, se dictaron MC preventivas sobre la exposición “Voces para transformar a Colombia”. Actualmente se evalúa si el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) desconoció el guión museológico de la exposición realizada en Cali, presuntamente sin la autorización de las víctimas. Igualmente se dio apertura al trámite sobre la exposición “SaNaciones. Diálogos de la memoria”. Ambos procesos se encuentran en recolección de pruebas de orden técnico y científico en el manejo de archivos.

Otra de las preocupaciones del SIVJRNR tiene que ver con encontrar e identificar a las personas dadas por desaparecidas. En medio de estas indagaciones, la JEP tramita solicitudes de MC sobre cementerios ubicados en distintas zonas del país. Por ejemplo, se estudian las MC solicitadas sobre los cementerios de la Comuna 13 de Medellín³⁰⁵, mediante las cuales se dispusieron medidas de conservación sobre los cuerpos esqueletizados y restos óseos que reposan en el laboratorio de osteología de la Universidad de Antioquia. También se prohibió exhumar y trasladar los cadáveres que reposan allí. También se adoptaron medidas sobre los restos encontrados en los municipios donde ahora funciona el proyecto eléctrico de Hidroituango³⁰⁶ y que también se encuentran en la Universidad. Igualmente, en el marco del caso 04, se dispuso la apertura de MC para el cementerio católico Las Mercedes de Dabeiba (Antioquia).

En el departamento de Sucre se analiza la procedencia de MC³⁰⁷ a fin de recuperar y custodiar restos óseos del Cementerio Central del municipio de San Onofre. Estas se ampliaron al municipio de Ovejas. También se estudia la procedencia de MC para el Magdalena Medio³⁰⁸ caldense. En concreto, sobre el cementerio Señora del Carmen del municipio de Norcasia (Caldas) y el de San Agustín de Samaná. Por su parte, ante la solicitud de MC en trámite para el municipio de Yopal (Casanare)³⁰⁹, se acumuló la que afecta el lote contiguo donde funcionaba el cementerio de dicha ciudad. También existe una solicitud de MC para cementerios del departamento de Santander³¹⁰. Se prohibió exhumar y trasladar los cuerpos existentes en el cementerio del municipio de San Martín, denominado “De los pobres”. Se solicitaron, igualmente, MC sobre el cementerio central de Neiva y sobre el cementerio de El Salado, Carmen de Bolívar (Bolívar).

³⁰⁵ Solicitadas sobre los cementerios El Jardín, El Universal, Sabanalarga y Barbacoa, La Escombrera, La Arenera.

³⁰⁶ Solicitadas sobre los cementerios de los municipios de Ituango, Toledo, Sabanalarga, Peque, Valdivia y Briceño.

³⁰⁷ Cementerios de Rincón del Mar, Finca La Alemania, cementerio central de San Onofre, Finca El Palmar.

³⁰⁸ Incluye los cementerios de los municipios de Samaná, Victoria, Norcasia, La Dorada (Caldas), Puerto Berrio (Antioquia), Risaralda, Quindío.

³⁰⁹ Sobre los cementerios de Villavicencio y San José del Guaviare.

³¹⁰ Cementerio de los Pobres, vereda Musanda (Rionegro, Santander), caverna rocosa de Hoyo Malo (San Vicente de Chucurí), cementerio Colombia (Cimitarra), cementerio municipal de Aguachica, Cesar.

En resumen, pese a que ante la JEP cursan solicitudes de MC sobre varios cementerios del país, el avance sobre la decisión de las solicitudes es lento. Esto se debe a la dificultad de encontrar los restos óseos de las personas reportadas como desaparecidas y, posteriormente, lograr su identificación. Todo esto requiere de muchos procedimientos científicos y la concurrencia de varias entidades del Estado. No obstante, la JEP ha desplegado toda su capacidad institucional para cumplir con dicha tarea y garantizar los derechos de las víctimas, además de contar con la colaboración de la UBPD.

El conflicto armado afectó la identidad de las comunidades indígenas y su simbología. Por tanto, las decisiones que adopte la JEP deben tener un componente étnico. En ese sentido, la JEP aplicó MC para ubicar y proteger restos humanos que posiblemente se encuentran en el resguardo indígena de San Lorenzo, localizado en el municipio de Riosucio (Caldas). De igual manera, las comunidades indígenas de Alto Guayabal solicitaron MC al verse afectadas por el desplazamiento forzado y al observar la falta de cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025/04.

Por su parte, la comunidad afrodescendiente de Munchique también solicitó MC, además de las presentadas por Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC). En el marco del caso 02, la Asociación Campesina de Tumaco, el grupo de campesinos de Ricaurte³¹¹, la Organización 07 y la organización Colombia Diversa solicitaron MC ante el perjuicio permanente a los derechos de dichas comunidades. De esta manera, buscan que se les garantice un diálogo con enfoque de género, étnico y territorial³¹². Ambos casos se encuentran actualmente en recolección de pruebas a fin de precisar la necesidad de intervención judicial.

La JEP advirtió que quienes firmaron el Acuerdo de Paz, los integrantes del partido político Comunes y los antiguos integrantes de las FARC-EP corren riesgo en su vida e integridad personal. En consecuencia, de oficio, la JEP abrió una MC colectiva sobre estas personas. De esta se separaron las MC sobre los abogados que actúan ante la JEP y algunas organizaciones defensoras de Derechos Humanos. También cursan en cuaderno separado las MC sobre los integrantes retirados o activos de la Fuerza Pública que comparecen ante la JEP. Debido al amplio número de personas que cubren estas MC, su trámite ha tardado. Esto se ha compensado dictando medidas de protección concretas, pues la inminencia del riesgo no permite esperar a la recolección total de pruebas para adoptar una decisión final.

³¹¹ Solicitante Corporación Jurídica Yira Castro.

³¹² Se convocó a la fundación afrocolombiana Arco Iris y a varias víctimas.

Tal como se indicó, de manera individual o colectiva, muchas personas han solicitado el reconocimiento de MC de forma independiente. Por lo general, buscan protección a su derecho a la vida e integridad personal, que consideran en situación de riesgo. Como toda petición judicial, se requiere un trámite previo para la adopción de las medidas de protección por parte de la UIA. En este sentido, durante 2020 y 2021 se estudiaron 649 solicitudes de MC, de las cuales 561 fueron evacuadas, y a la fecha se encuentran en análisis un total de 88. De este total, para los citados años se adoptaron las siguientes medidas: 46 blandas³¹³, 59 blandas y fuertes, y 11 fuertes³¹⁴. Estas deben ser revisadas de manera periódica, por lo que, en 2021 se ajustó un total de 48. En el mismo lapso se finalizaron ocho, luego de considerarse superada la situación de riesgo del solicitante.

Ahora bien, si se relacionan las MC con los macrocasos, se encuentra que en el Caso 01 la SRVR tiene a su cargo seis medidas de protección por solicitud de compareciente o defensores en valoración probatoria. Respecto de las víctimas, hay cinco medidas de protección en trámite. Además, hay una medida de protección en curso que, de prosperar, cobijaría a tres organizaciones de víctimas autoras de un informe. En el Caso 02, se encuentran en trámite once medidas de protección impulsadas para suministrar las condiciones de seguridad de los peticionarios. Por otra parte, en el Caso 03, se encuentran 26 solicitudes en trámite. En el Caso 04 están en curso 21 peticiones de MC. Al interior del Caso 05 se han atendido cinco peticiones elevadas por los pueblos étnicos y en dos de ellas se han proferido medidas de protección. El Caso 06 no registra, a la fecha, ninguna solicitud de medidas cautelares. Finalmente, en el Caso 07 se han presentado 22 solicitudes de víctimas directas, y tres peticiones para proteger lugares, concretamente, sitios donde posiblemente se hayan restos humanos de niños y niñas víctimas de reclutamiento, reportados como desaparecidos. Además, se ha dictado una medida de protección para la conservación de información, que a la fecha se encuentra en reparto.

Por otro lado, al analizar la situación por Salas o Secciones, se evidencia que la SAI tiene conocimiento de cinco medidas cautelares, la SDSJ de tres medidas de protección en favor de comparecientes y siete de víctimas. La SAR está enterada de 14 medidas cautelares orientadas a la protección de lugares, tres para la protección de información, dos para la protección de memoria y cuatro de carácter personal.

³¹³ Incluye personales y colectivas.

³¹⁴ La información fue recopilada por la delegada directamente ante la UIA.

Régimen de condicionalidad

En su jurisprudencia, la Sección de Apelación ha establecido reglas específicas frente a la interacción que debe surtir entre la SDSJ y la SRVR. En un primer momento, mediante la Sentencia Interpretativa No. 1 de 2019, se indicó que la SDSJ conserva la competencia para administrar el régimen de condicionalidad en su faceta proactiva hasta el momento en que la SRVR inicie el ejercicio de sus competencias. Esto tendrá lugar cuando la SRVR cite al compareciente a rendir versión voluntaria o disponga expresamente que las demás salas de justicia cesen en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales sobre los hechos priorizados.

Esta regla jurisprudencial fue relativizada por la Sección de Apelación mediante el Auto TP-SA No. 607 de 2020. A través de dicha providencia, se estableció que, al verificar que la SDSJ y la SRVR están ejerciendo sus competencias de manera concurrente sobre un mismo compareciente en relación con los mismos hechos, la SDSJ deberá continuar con la administración del régimen de condicionalidad en su faceta proactiva, y la SRVR continuará con las actuaciones correspondientes a la instrucción de los macrocasos. Bajo esta hipótesis, la SDSJ tendrá que pronunciarse sobre la concesión de beneficios transicionales de naturaleza provisional, solicitar la presentación de CCCP y garantizar que cumpla con los criterios materiales definidos jurisprudencialmente. A su vez, la SRVR se encuentra habilitada para citar al compareciente para que rinda versión voluntaria o a la audiencia pública de reconocimiento de verdad y responsabilidad, según corresponda.

Desde esa perspectiva, en el Auto TP-SA No. 607 de 2020, se estableció que la SDSJ se encuentra facultada para solicitarle información a la SRVR sobre las actuaciones que se encuentra adelantado sobre los sujetos sometidos a la competencia de la primera. En caso de detectar que el compareciente en cuestión ha rendido versión ante la SRVR, la SDSJ deberá convocar a dicha instancia judicial para que emita su concepto sobre la suficiencia o no del aporte a la verdad. Lo anterior resulta indispensable para que la SDSJ determine de manera adecuada el alcance que debe tener el CCCP, en cuanto a la contribución a cargo del procesado frente al esclarecimiento de los delitos que se le atribuyen, y si dicha contribución justifica el otorgamiento o la permanencia de los beneficios provisionales.

El 15 de junio de 2021, la JEP informó que la SDSJ ha remitido 439 procesos a la SRVR. A su vez, indicó que la “SDSJ continúa con la tramitación del régimen de condicionalidad respecto a la totalidad de asuntos remitidos hasta que la SRVR llame al compareciente a

rendir versión, o desde cuando disponga que las demás Salas detengan los ejercicios de verificación de los aportes al Sistema”. La Procuraduría considera que lo descrito en esta cita no concuerda con lo establecido por la Sección de Apelación en el Auto TP-SA No. 607 de 2020 y no refleja el tratamiento que se le está dando, al interior de la jurisdicción, a las causas sobre las que se verifica la competencia concurrente de la SDSJ y la SRVR.

Al respecto, frente a los hechos que no pueden ser objeto de renuncia a la acción penal o que corresponden a las temáticas de los macrocasos en trámite, los despachos que integran la SDSJ están adoptando diferentes medidas de manera indiscriminada. Frente a la hipótesis analizada, al interior de la Sala, indistintamente se procede a: i) la remisión del expediente a la SRVR, sin verificar si el compareciente ha sido llamado a rendir versión voluntaria; ii) el envío del expediente a la SRVR, precisando que la SDSJ conserva competencia concurrente para la tramitación del régimen de condicionalidad en su faceta proactiva y el otorgamiento de beneficios provisionales; iii) conserva el expediente y solicita a la SRVR que informe si el compareciente ya rindió versión voluntaria y, en caso afirmativo, la requiere para conceptuar sobre la existencia de un aporte pleno a la verdad, con el fin de valorar lo que se requerirá en el CCCP y si procede el otorgamiento o el mantenimiento de beneficios provisionales. Además, en algunos casos, se decretan audiencias con la participación de las dos salas.

Lo anterior se ve reflejado en las cifras que entregó la JEP a la Procuraduría, en las que se precisó que la SDSJ ha remitido 439 procesos a la SRVR y que solo en 51 se verificó que el compareciente hubiera sido llamado a rendir versión voluntaria por parte de la SRVR. Además, únicamente frente a 33 causas, la SDSJ ha requerido información a la SRVR y solo en 11 de ellas solicitó la emisión de conceptos por parte de Sala de Reconocimiento. Finalmente, la JEP señaló que: “la SRVR ha atendido parcialmente los asuntos antes referidos para resolver las solicitudes de la SDSJ en los temas correspondientes a la valoración del CCCP, concretamente en 4 casos”.

La Procuraduría resalta la necesidad de que los despachos que integran la SDSJ implementen un procedimiento homogéneo frente a la tramitación del régimen de condicionalidad sobre los comparecientes a los que se les atribuyen conductas que no pueden ser objeto de renuncia a la acción penal, o que corresponden a las temáticas de los macrocasos en trámite. Lo anterior atiende a una hermenéutica sistemática y teleológica de las reglas jurisprudenciales fijadas por la Sección de Apelación.

Finalmente, se enfatiza en la importancia de que exista mayor coordinación y articulación entre la SDSJ y la SRVR, frente a los aportes de verdad obtenidos en el marco de las versiones voluntarias practicadas en los macrocasos abiertos y la configuración de los CCCP exigidos a los comparecientes. De esta manera, las dos gestiones podrán nutrirse mutuamente y la permanencia de los beneficios provisionales podrá conducir a la verificación de una contribución efectiva en ambas salas.

Por otro lado, los CCCP presentados por los comparecientes ante la SDSJ han empezado a incluir propuestas referidas a la realización de proyectos productivos o a la participación en trabajos u obras a favor de las víctimas del conflicto (TOAR), mediante los que se pretende contribuir a la reparación integral. Estos pueden constituir un elemento muy importante del componente restaurativo que caracteriza el cumplimiento del régimen de condicionalidad en su faceta proactiva y de las sanciones propias del SIVJRNR.

Desde esa óptica, la Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SeRVR) del Tribunal para la Paz, mediante el documento Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador – Restaurador, contempló los “TOAR anticipados”. En los lineamientos en cuestión, dicha figura fue caracterizada como una “contribución a los derechos de las víctimas dentro del régimen de condicionalidad que es exigible a toda persona que se encuentra dentro del SIVJRNR; de manera previa a la imposición de la sanción”³¹⁵. Frente a ello, la Procuraduría observa que los proyectos productivos, las obras y los trabajos que integran los planes de reparación ofrecidos por los comparecientes en sus CCCP, deben adecuarse a los TOAR anticipados. Bajo esta hipótesis, si la conducta delictiva que está siendo analizada no es objeto de amnistía o de renuncia a la acción penal, las actividades desplegadas en el marco del cumplimiento del régimen de condicionalidad en su faceta proactiva servirán como descuento de la sanción propia que podrá imponer la SeRVR.

Frente a la hipótesis contraria, es decir, cuando durante las etapas posteriores a los procedimientos a cargo de las Salas de Justicia se determine que los comparecientes pueden ser judicializados mediante la adopción de una decisión no sancionatoria, el desarrollo de TOAR anticipados (sean obras, trabajos o actividades) representará una contribución efectiva a la reparación integral de las víctimas del conflicto. Es, por tanto, una manifestación del adecuado cumplimiento de las obligaciones que caracterizan al régimen de condicionalidad, respecto de los sujetos que sean objeto de la renuncia a la acción penal.

En este sentido, resulta indispensable que las acciones restauradoras analizadas, se adecúen en general a los criterios que rigen los TOAR anticipados, y contar así con parámetros análogos para su estructuración, monitoreo y evaluación, en las Salas de Justicia y en la SeRVR. En consecuencia, la JEP tiene el reto de avanzar en la articulación entre las salas y la secretaria ejecutiva, para diseñar las herramientas que permitan la verificación de la viabilidad técnica y financiera de las propuestas restauradoras, así como del origen y la destinación de los recursos aportados. Lo anterior también debe abordar la generación de mecanismos objetivos para la selección de las víctimas beneficiarias, la evaluación de los avances obtenidos en el desarrollo de las acciones propuestas y la verificación del aporte directo del compareciente en su desarrollo.

Al respecto, miembros de la Fuerza Pública de rangos menores han manifestado en sus CCCP la intención de participar en los TOAR. Por tanto, resulta fundamental que la JEP coordine con el Gobierno Nacional, en especial con el Ministerio de Defensa, la existencia de los espacios necesarios para que dichos comparecientes puedan realizar estas acciones como componentes de la reparación integral.

El escenario propicio para que se promueva la implementación de las acciones previamente propuestas, es la Mesa Técnica sobre Sanción Propia, TOAR y Régimen de Condicionalidad, en la que participan delegados de todas las Salas y Secciones de la JEP. Esto resulta fundamental si se tiene en cuenta que, mediante respuesta del 15 de junio de 2021, la JEP precisó que desde la SDSJ no se ha realizado una solicitud de articulación dirigida al Gobierno Nacional que busque generar las condiciones necesarias para el desarrollo de acciones restaurativas por parte de los comparecientes que ostentan la condición de agentes del Estado, integrantes de la Fuerza Pública.

Cabe resaltar el trabajo del Equipo de Seguimiento de Medidas Restauradoras y Reparadoras (ESMRR), creado en 2019, que tiene como función el seguimiento de las medidas reparadoras o restaurativas, entre las que se incluyen los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad, las acciones concretas de contribución a la reparación y los TOAR (JEP, 2021). Actualmente, este equipo de funcionarios se encuentra implementando la Metodología para la documentación, verificación y certificación de TOAR, dividida en cinco fases: i) recepción y análisis de la solicitud de certificación, ii) plan de documentación, iii) recolección de información, iv) organización y análisis de la información; y v) informe de certificación. A la fecha de corte del presente informe, han

sido entregadas 64 solicitudes de certificación de TOAR por parte de comparecientes a los procesos de las Salas de Justicia. Ninguna de estas solicitudes ha concluido su proceso de certificación.

Finalmente, la Procuraduría resalta la expedición de la Resolución 2574 del 11 de mayo de 2021 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mediante la cual se amplió el mandato de la Misión de Verificación de la ONU hasta el 31 de octubre de 2021, para verificar el cumplimiento y la implementación de las sanciones propias de la JEP. Esta labor resulta fundamental de cara a la ejecución adecuada de los TOAR y las sanciones propias, para garantizar su carácter reparador y restaurador y así garantizar, en la medida de lo posible, los derechos de las víctimas.

Participación de víctimas

El Manual de Participación de Víctimas ante la JEP define la participación integral como un principio orientador que propende por su dignificación y la garantía de sus derechos. Dicha participación debe ser: i) efectiva, ii) accesible y diferencial, iii) informada, iv) dialógica, iv) con idónea representación judicial, y v) con acompañamiento psicosocial y psico jurídico (JEP, 2020).

La participación de las víctimas debe interpretarse a la luz de los derechos y las garantías de los comparecientes, lo que supone “el establecimiento de espacios de diálogo con las víctimas, que permitan la construcción de formas y metodologías de participación idóneas y acordes con las necesidades y características diferenciales” (JEP, 2020). La Sentencia Interpretativa 1 de 2019, expedida por la Sección de Apelación, instó a la Secretaría Ejecutiva de la JEP, a diseñar un Sistema de Coordinación para facilitar la intervención colectiva (voluntaria u oficiosa) de las víctimas en todas las actuaciones que se surtan en la JEP. La Procuraduría reconoce los avances en el cumplimiento de dicha orden, a través de la expedición del documento Sistema de Coordinación para la Participación Colectiva de Víctimas en la JEP. Esta metodología busca garantizar la participación colectiva y coordinada de un alto número de víctimas ante las Salas y Secciones de la JEP.

La presentación de informes por organizaciones colombianas de víctimas, mujeres, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, Rrom y de Derechos Humanos constituye el principal mecanismo de participación ante la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad, Determinación de Hechos y Conductas. Al 26 de marzo de 2021, se

habían presentado a la JEP 353 informes por parte de organizaciones de víctimas e instituciones del Estado³¹⁶.

Mediante el Auto No. 222 de 2019 y Constancia Secretarial No. 402 de 2020, la Sala de Reconocimiento de Verdad de la JEP notificó la ampliación del plazo para la presentación de informes, atendiendo las solicitudes y argumentos presentados por organizaciones de víctimas. En este sentido, la Procuraduría señala que la emergencia sanitaria por COVID-19 ha limitado, en algunas regiones del país, la labor que tienen las organizaciones de documentar y construir relatos colectivos, para exponer los hechos victimizantes que sufrieron las víctimas en el marco del conflicto armado.

Por otro lado, la participación de las víctimas en los procedimientos que se adelantan ante las Salas de Justicia y Secciones de la JEP, parten de su reconocimiento como intervinientes especiales a través del proceso de acreditación. La acreditación de las víctimas ante la JEP les otorga el derecho a ser informadas de los avances del proceso, a aportar pruebas, a interponer recursos en contra de las decisiones del caso y a participar en las audiencias. A propósito del mecanismo de acreditación, es preciso señalar que este solo puede darse si el caso o la situación se encuentra priorizada ante la Sala de Reconocimiento o bajo estudio ante las demás Salas.

Tabla 56. Número de víctimas acreditadas por macrocaso

Macrocaso	Víctimas acreditadas
Caso 01 “Toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad”	2.537
Caso 02 “Prioriza la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño)”	105.167: 58 individuales, 54 Resguardos indígenas, 52 Cabildos, 30 Consejos Comunitarios, 219 comunidades, 1 territorio.
Caso 03 “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado” ³¹⁷	814
Caso 04 “Situación territorial de la región de Urabá”	37.659: 217 individuales y 111 sujetos colectivos acreditados.
Caso 05 “Prioriza la situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca”	200.000: 70 individuales y 107 sujetos colectivos acreditados.
Caso 06 “Victimización de miembros de la Unión Patriótica”	109 víctimas individuales y el Partido UP acreditado como sujeto colectivo
Caso 07 “Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado”	184

Fuente: Jurisdicción Especial para la Paz, 2021. Elaboración propia.

³¹⁶ <https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP%20en%20cifras%20-%20marzo%2026%20de%202021.pdf>

³¹⁷ Mediante Auto No. 125 de 2021 (Subcaso Norte de Santander) y Auto No. 128 de 2021 (Subcaso Caribe), la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad, de Determinación de Hechos y Conductas ordenó modificar la denominación de ambos Subcasos del Caso 003 a “Asesinatos y Desapariciones Forzadas Ilegítimamente presentados como bajas en combate por Agentes del Estado”.

El Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa (SAAD) de representación a las víctimas, a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la JEP, garantiza la asesoría y la representación judicial común de las víctimas acreditadas ante la JEP de forma individual o colectiva. Mediante el Comunicado 034 de 2021, la JEP presentó un balance de asesoría y representación judicial dirigido a víctimas y comparecientes a través de la suscripción de convenios con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)³¹⁸.

Cabe destacar que la JEP ha continuado fortaleciendo su presencia y acción territorial a través de equipos territoriales, adscritos al Departamento de Gestión Territorial, al Departamento de Atención a Víctimas, al Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa para la representación de las Víctimas de la Secretaría Ejecutiva de la JEP.

Mediante respuesta del 15 de junio de 2021, la JEP informó que, durante el periodo en el que se concentra este informe, la Secretaría Ejecutiva llevó a cabo 757 jornadas de difusión dirigidas a víctimas individuales, organizaciones de víctimas y aliados estratégicos, en las que participaron 11.052 personas en el territorio nacional y en el exterior. Dichas jornadas buscaron informar, difundir y orientar a las víctimas sobre el SIVJRNR y la JEP, así como las rutas de participación dispuestas al interior de este Tribunal (JEP, 2021).

Tabla 57. Número de jornadas y participantes (abril 2020 - marzo 2021)

Territorio	Número de jornadas	Número de participantes
Antioquia	57	851
Arauca	3	25
Atlántico Magdalena	30	356
Bogotá	18	641
Caquetá	18	268
Casanare	51	686
Cauca	24	382
Cesar	60	749
Chocó	14	252
Guaviare	42	130
Huila y Tolima	37	448
Magdalena Medio	15	218
Meta	26	680
Nariño	42	689
Norte de Santander	9	232
Putumayo	53	660
Santander	20	313
Sucre	30	686
Urabá	39	449
Valle del Cauca	56	552
Exterior	26	614
Total	670	9.881

Fuente: Jurisdicción Especial para la Paz, 2021.

La Procuraduría reconoce los importantes esfuerzos y acciones adoptadas por la JEP para garantizar la participación de las víctimas durante la pandemia de COVID-19. A través del Comunicado 064 de 2021, la JEP informó que la Secretaría Ejecutiva ha garantizado la conectividad de internet a 1.674 víctimas en 664 diligencias judiciales³¹⁹.

³¹⁹ <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-les-ha-brindado-internet-a-1.674-v%C3%ADctimas-de-escasos-recursos-para-que-participen-en-diligencias-judiciales.aspx>

³¹⁸ <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-presenta-balance-de-asesor%C3%ADa-y-representaci%C3%B3n-judicial-de-calidad-para-v%C3%ADctimas-y-comparecientes.aspx>

A través de la Secretaría Ejecutiva y de las comisiones de género, étnica, territorial y ambiental, de implementación de política de justicia transicional y de participación, la JEP ha implementado una serie de estrategias que buscan la incorporación de lineamientos para la aplicación de los enfoques diferenciales en las diferentes actuaciones que se adelanten ante la JEP. La Procuraduría destaca la presencia en algunas zonas del país de enlaces étnicos para el relacionamiento diferenciado con Pueblos Indígenas, Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras. En este sentido, es preciso señalar que, en febrero de 2021, la Comisión Étnica de la JEP adoptó el Protocolo para el relacionamiento entre la JEP y los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palanqueros.

Por su parte, la Secretaría Ejecutiva de la JEP publicó un documento de Orientaciones para la Elaboración de Informes dirigidos a la Jurisdicción Especial para la paz, sobre hechos y conductas cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado en contra de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, que busca fortalecer la presentación de informes ante la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, que den cuenta del impacto cuantitativo y cualitativo diferencial que afectó a esta población (JEP, 2021).

Finalmente, la Procuraduría llama la atención sobre las situaciones de riesgo que pueden afectar el derecho a la participación de las víctimas ante la JEP³²⁰. La Sala de Reconocimiento de Verdad ha adoptado una serie de mecanismos que buscan aplicar los mayores estándares de protección a víctimas individuales y colectivas. En algunos casos, se ha dispuesto el anonimato de las víctimas en las decisiones judiciales, así como la adopción de medidas tempranas de protección.

Transversalización del enfoque de género

La Procuraduría observa de manera positiva los avances de la JEP en materia de transversalización del enfoque de género en la entidad, mediante su marco normativo y operativo, su arquitectura institucional y la participación paritaria de mujeres. Entre agosto de 2020 y marzo de 2021, la JEP ha recibido un total de 42 informes de organizaciones de mujeres y población OSIGD, que incluyen 2.372 hechos, principalmente de violencia sexual, con 2.672 víctimas³²¹.

³²⁰ Dinámicas de violencia, afectación a civiles y control social durante la cuarentena en Colombia: Un análisis de los factores de riesgo en los territorios y las poblaciones de interés para la Jurisdicción Especial para la Paz. Unidad de Investigación y Acusación.

³²¹ Respuesta de la Jurisdicción Especial para la Paz del 15 de junio de 2021 con número radicado 202102007273. Según la respuesta de la JEP, las organizaciones que presentaron informes fueron: MOVICE, SISMA Mujer, Corporación Caribe Afirmativo, Corporación Humanas, Red departamental de mujeres víctimas del desplazamiento forzado en el Meta y la Asociación de mujeres buscando futuro, MMMT.

Se resalta la expedición del Acuerdo AOG 6 de 2021, mediante el cual se adopta la “Política de igualdad y no discriminación por razones de sexo, género, identidad de género, expresión de género y orientación sexual”, que contiene lineamientos específicos para promover la eliminación de estereotipos y evitar cualquier acción de este tipo por parte de los servidores y servidoras de la JEP. De esta manera, se podrá generar un marco de acción institucional que debe ser implementado por los diversos órganos y unidades de la jurisdicción para incorporar el enfoque de género en los procesos misionales, estratégicos y de apoyo (JEP, 2021). Dentro de las estrategias de la política se resalta la divulgación y difusión del Manual de Participación de Víctimas a mujeres y personas OSIGD. La Procuraduría espera que, con la implementación de esta política, se estandarice la participación de las víctimas en todos los procedimientos de las diferentes salas y secciones de la JEP.

Sobre la herramienta LAYNA, creada por la UIA (la cual registra hechos de violencia sexual), la JEP reportó cambios importantes que actualmente se están realizando a la plataforma no solo para documentar las estadísticas, sino para identificar patrones en los hechos de violencia sexual. A juicio de la Procuraduría, esto permitirá ampliar panorama para entender el fenómeno de la violencia sexual a través de sus causas, contextos e impactos. Una vez que se materialicen los ajustes mencionados, se podrán registrar 55 informes de violencia sexual presentados a la JEP, los cuales cuentan con 28 relatos que se incorporarán a LAYNA (JEP, 2021).

Finalmente, a través del informe S/2020/1301, la Misión de Verificación de la ONU señaló que varias organizaciones de víctimas han solicitado “que se abra un caso específico para investigar la violencia sexual y de género”³²². Para este propósito, la JEP informó a la Procuraduría que se ha avanzado en la investigación, el análisis y el procesamiento de información sobre conductas o delitos relacionados con la violencia sexual y de género, a través de la construcción de categorías de análisis que permitan identificar patrones de violencia sexual y tratamiento diferencial de mujeres víctimas, así como las formas de comportamiento del delito de violencia sexual.

Articulación de la JEP con la justicia ordinaria

La articulación efectiva entre la jurisdicción ordinaria y el componente judicial del SIVJRNR representa un reto muy importante para la institucionalidad nacional. Es de vital importancia evitar que, a partir de la entrada en vigencia de la competencia prevalente y

³²² Informe del Secretario General S/2020/1301, 29 de diciembre de 2020.

especializada de la JEP, se deriven escenarios que afecten el acceso a una tutela judicial efectiva, dentro de un plazo razonable, en torno a los delitos cometidos en el marco del conflicto armado colombiano.

Al respecto, y atendiendo lo establecido en el literal J del artículo 79 de la Ley 1957 de 2019, la Corte Constitucional³²³ señaló que, desde la entrada en funcionamiento de la JEP, y hasta que la SRVR anuncie públicamente, en un plazo de tres meses, al Tribunal para la Paz, la presentación de su resolución de conclusiones, la Fiscalía General de la Nación o el órgano investigador de cualquier otra jurisdicción que opere en Colombia, seguirá conociendo las causas sobre las que prima facie se verifique la competencia de dicha jurisdicción. Sin embargo, no podrá citar a diligencias judiciales, definir responsabilidades o tomar decisiones sobre la libertad, para evitar actuaciones procesales que, en el marco de otras jurisdicciones, pudieran limitar el “margen de acción” preferente y especializado de la JEP.

Esta regla jurisprudencial fue relativizada por la Sección de Apelación mediante el Auto TP-SA 550 de 2020, al considerar que solo resultaba aplicable cuando: “la JEP ha declarado mediante providencia judicial que tiene competencia sobre un asunto”. Para sustentar la postura expuesta en la providencia analizada se manifestó que:

una interpretación contraria, que abogue por la suspensión inmediata y universal de los procesos con independencia de que la JEP se haya declarado competente, conllevaría consecuencias absurdas. Si la JEP no ha asumido competencia de un caso que se encuentra pendiente de fallo definitivo en la jurisdicción penal ordinaria y aun así ésta, en virtud de la subregla constitucional, no puede decidir sobre el mismo, se generaría una clara denegación de justicia para el interesado y las víctimas.

Para la elaboración de este informe, la Fiscalía General de la Nación informó a la Procuraduría que en la actualidad se encuentra dando aplicación a la Circular No. 003 de 2019. En relación con todas las causas penales referidas a hechos relacionados con el conflicto armado colombiano, los fiscales de conocimiento no se encuentran habilitados para realizar “actuaciones de fondo” que “trasciend[a]n la etapa de investigación”, sin que resulte relevante si las Salas de Justicia de la JEP no han declarado mediante providencia judicial que prima facie tienen competencia para conocer dichos asuntos³²⁴.

³²³ Corte Constitucional, Sentencias C-025 y 080 de 2018.

³²⁴ Respuesta de la Fiscalía General de la Nación a requerimiento de información del 15 de abril de 2021.

De acuerdo con estas consideraciones, el ente investigador también indicó que “la Fiscalía ha identificado investigaciones por hechos delictivos relacionados con el conflicto armado y, en consecuencia, de competencia de la JEP, en los cuales los Fiscales a cargo de las mismas [sic] han manifestado que cuentan con la información investigativa suficiente para seguir adelante con el curso procesal, por ejemplo, tomando decisiones que determinan la responsabilidad penal de los investigados (imputaciones, acusaciones, etc.), pero que, en atención a las restricciones establecidas en la jurisprudencia constitucional, no han podido ser tomadas”³²⁵.

La Fiscalía precisó que no conoce el número exacto de asuntos en los que se ha verificado la hipótesis descrita. Además, aclaró que a la fecha no ha aplicado lo establecido por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz mediante el Auto TP-SA 550 de 2020, dado que se rige por la aplicación estricta de las limitaciones a su competencia frente al desarrollo de actuaciones de fondo en causas penales con ocasión del conflicto armado establecidas en las sentencias C-025 de 2017 y C-080 de 2018. Resulta evidente que la aplicación de la regla de traspaso de competencia a la JEP involucra importantes dificultades técnicas y prácticas pues, sin ponderar las posibles consecuencias sobre el derecho fundamental al acceso a una tutela judicial efectiva por parte de las víctimas del conflicto, su aplicación podría conducir a situaciones anómalas que pongan en vilo la impartición de justicia como fin primordial del Estado.

Por tanto, la articulación entre la Fiscalía, los jueces penales que integran la jurisdicción ordinaria y la JEP, en torno a la aplicación y la interpretación homogénea de la regla de traspaso de competencias constituye un importante reto para el componente judicial del SIVJNR. Esto, en consideración al tiempo que puede tomar la emisión de la resolución de conclusiones, así como de los posibles efectos sobre las garantías fundamentales de las víctimas del conflicto armado.

Por otro lado, la Procuraduría destaca que la configuración constitucional del componente judicial del SIVJNR dispone la participación forzosa y voluntaria de comparecientes ante la JEP. A su vez, consagra la exclusión de los grupos paramilitares. Además, contempla la reversión de causas penales referidas a delitos cometidos en el marco del conflicto armado colombiano, en los casos en que se verifiquen incumplimientos graves de los deberes transicionales por parte de los sujetos sometidos a la JEP.

³²⁵ Ibid.

La aplicación de las figuras jurídicas descritas puede conducir a hipótesis que ayuden a verificar la competencia concurrente de la JEP y la jurisdicción ordinaria, sobre una misma conducta delictiva. A modo de ejemplo, esto puede ocurrir durante la comisión de un delito que guarde relación material con el conflicto colombiano, en el que intervengan comparecientes forzosos y voluntarios que no soliciten su sometimiento ante la JEP. También puede tener lugar cuando los perpetradores son sujetos sobre los que se constata la competencia personal de la JEP y al mismo tiempo de grupos paramilitares; o si hay lugar a la reversión solo frente a algunas de las personas que estaban siendo procesadas por la JEP frente al mismo delito.

Por tanto, la identificación adecuada y oportuna de todas las causas en que se verifique la existencia de competencia concurrente entre la jurisdicción penal ordinaria y la JEP, así como la fijación de canales de comunicación y de una agenda institucional conjunta que permita el desarrollo eficaz de la articulación propuesta, constituye un importante reto para la JEP y para la Fiscalía. Al respecto, se han verificado algunos avances, como el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 0093 de 2019, instrumento que ha propiciado el desarrollo de mesas técnicas entre la Fiscalía y las distintas salas y secciones de la JEP. Además, deben destacarse las gestiones adelantadas para que, tanto el ente investigador como la JEP, puedan tener acceso a los expedientes de las causas que se tramitan en la jurisdicción ordinaria y en el componente judicial del SIVJNR, respectivamente.

Sin perjuicio de lo anterior, se considera necesario que exista un mayor despliegue en la articulación entre la Fiscalía y la JEP, para poder identificar la totalidad de los procesos en los que se verifica la competencia concurrente de dichas autoridades. Conforme a ello, se podrán diseñar estrategias investigativas coordinadas mediante la apertura de canales interinstitucionales permanentes, para lograr la interacción expedita entre los fiscales de conocimiento y los despachos encargados de la sustanciación de los asuntos de la JEP.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- La Jurisdicción Especial para la Paz registra un total de 12.918 personas incorporadas al proceso. El número de comparecientes corresponde en un 76% a exintegrantes o colaboradores de las extintas FARC-EP (9.803). Además, se registra el sometimiento de 2.963 miembros de la Fuerza Pública (22.9%), 140 agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública (1,0%) y 12 personas relacionadas con actos de protesta social (0,1%).
- La Procuraduría destaca la expedición del Acuerdo AOG 003 del 27 de enero de 2021, con el que se aprobó un plan de movilidad interna con destino a la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, para darle mayor celeridad a los siete macrocasos e impulsar líneas de investigación sobre las cuales se espera priorizar otros.
- Frente a la Resolución 8017 de 2019, “por medio de la cual se establece la acumulación de investigaciones y procesos atendiendo el contexto y los patrones de macrocriminalidad para las solicitudes de sometimiento de otros agentes del Estado diferentes a miembros de la fuerza pública y terceros en la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la Jurisdicción Especial para la Paz”, llama la atención que a la fecha aún no exista claridad sobre i) los criterios de asociación que sustentaron su emisión; ii) la forma en que se ha materializado su aplicación desde una perspectiva procesal, y iii) las gestiones de coordinación que ha desplegado la Sala de Definición

de Situaciones Jurídicas (SDSJ) con las demás células judiciales que conforman la JEP, para el tratamiento de los fenómenos de victimización que esta abarca.

- La Procuraduría resalta los estándares fijados por la Sección de Apelación, en particular la SENIT 1, para el análisis que hace la SDSJ sobre las acciones restaurativas contenidas en los Compromisos Claros, Concretos y Programados. Sin embargo, es importante que la Mesa Técnica sobre Sanción Propia, TOAR y Régimen de Condicionalidad, desarrolle con mayor profundidad los criterios para la valoración de estos compromisos.
- La Procuraduría destaca los esfuerzos de la JEP por documentar, verificar y certificar los TOAR. A la fecha de corte del presente informe, 64 solicitudes de certificación de TOAR han sido entregadas por comparecientes ante la jurisdicción.
- Se resalta la expedición de la Resolución 2574 del 11 de mayo de 2021 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mediante la cual se amplió el mandato de la Misión de Verificación para monitorear el cumplimiento y la implementación de las sanciones propias de la JEP. Esta labor resulta fundamental de cara a la ejecución y materialización adecuada de las sanciones propias.
- La presentación de informes por parte de las víctimas y sus organizaciones constituye el principal mecanismo de participación ante la SRVR. Al 26 de marzo de 2021, se habían presentado a la JEP 353 informes por parte de organizaciones de víctimas e instituciones del Estado.
- Se celebra la expedición del Acuerdo AOG 006 de 2021, mediante el cual se adopta la “Política de igualdad y no discriminación por razones de sexo, género, identidad de género, expresión de género y orientación sexual”, que contiene lineamientos específicos para evitar los estereotipos y avanzar en la eliminación de cualquier acción discriminatoria por parte de servidores y servidoras de la JEP, además de generar un marco de acción institucional que debe ser implementado por los órganos y unidades de la jurisdicción, con el propósito de incorporar el enfoque de género en los procesos misionales, estratégicos y de apoyo.
- La Procuraduría reconoce la importancia de los esfuerzos y las acciones adoptadas por la JEP para garantizar la participación de las víctimas durante la pandemia de COVID-19. A través del Comunicado 064 de 2021, la JEP informó que la Secretaría Ejecutiva posibilitó la conectividad a internet de 1.674 víctimas en 664 diligencias judiciales.

Recomendaciones

- I. A la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ) de la Jurisdicción Especial para la Paz, difundir los “criterios y parámetros para asociar casos y patrones de macro criminalidad” que sustentaron la Resolución 8017 de 2019, para que los sujetos procesales puedan conocerlos, como garantía fundamental al debido proceso.
- II. A la Jurisdicción Especial para la Paz, adelantar acciones que permitan una mayor coordinación y articulación entre la SDSJ y la SRVR, frente a los aportes que hacen a la verdad los comparecientes en sus diferentes salas, con el fin de garantizar a las víctimas el derecho a la verdad.
- III. A la Jurisdicción Especial para la Paz, en particular a la Secretaría Ejecutiva, implementar jornadas de capacitación dirigidas a los abogados que integran al Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa, así como a los demás sujetos que litigan ante la JEP. Se sugiere que las capacitaciones sean impartidas con el apoyo de instituciones de educación superior, para respetar la plena autonomía de los defensores en sus estrategias de litigio ante la JEP.
- IV. A la Jurisdicción Especial para la Paz y al Ministerio de Defensa Nacional, coordinar acciones que permitan definir un modelo de sanciones propias para agentes del Estado y miembros de la Fuerza Pública.
- V. A la Jurisdicción Especial para la Paz, avanzar en la articulación entre las diferentes salas y la Secretaría Ejecutiva, y a partir de allí diseñar herramientas que permitan verificar la viabilidad técnica y financiera de las propuestas restauradoras de los Compromisos Claros, Concretos y Programados, así como el origen y la destinación de los recursos aportados en los casos en que aplique.
- VI. A la Jurisdicción Especial para la Paz, consolidar la articulación entre las diferentes entidades del orden nacional y territorial, para que la ejecución de las sanciones propias y TOAR se enmarque, en lo posible, dentro de los programas y proyectos existentes, orientados a reparar los daños individuales y colectivos sufridos por las víctimas del conflicto armado.
- VII. A la Jurisdicción Especial para la Paz, estudiar la ampliación del periodo para la presentación de informes ante la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la JEP, en atención a las restricciones que han afrontado las organizaciones de víctimas, indígenas,

comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palanqueras, Rrom y de Derechos Humanos, para su elaboración, a consecuencia de la emergencia sanitaria por el COVID-19.

VIII. A la Jurisdicción Especial para la Paz, establecer una estrategia de socialización del Sistema de Coordinación para la Participación Colectiva de Víctimas en la JEP, que permita conocer los avances sobre la conformación y el funcionamiento de las vocerías de las comunidades y de las víctimas acreditadas ante la JEP, así como de las mesas de coordinación del litigio estratégico y la representación común, para lograr una participación colectiva y coordinada de las víctimas en las actuaciones que se adelanten ante la JEP.

IX. A la Jurisdicción Especial para la Paz, implementar la “Política de igualdad y no discriminación por razones de sexo, género, identidad de género, expresión de género y orientación sexual”³²⁶, entre otras, para fortalecer la incorporación del enfoque de género en las distintas salas, articuladas entre sí, y lograr una mayor unidad en sus actuaciones y decisiones frente a la aplicación de dicho enfoque.

X. A la Jurisdicción Especial para la Paz, continuar con la investigación de patrones de violencia sexual por causa, ocasión, o relación directa o indirecta con el conflicto armado, que permita la apertura eventual de un macrocaso de violencia sexual en el marco del numeral 2 del Auto TP-SA 502 de 2020.

XI. A la Jurisdicción Especial para la Paz, a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura, promover una mayor articulación entre las entidades para identificar la totalidad de los procesos en los que se verifica la competencia concurrente de dichas autoridades y, conforme a ello, diseñar estrategias investigativas coordinadas mediante canales interinstitucionales permanentes, y la interacción expedita entre los fiscales de conocimiento y los despachos encargados de la JEP.

Medidas de Reparación Integral

El Acuerdo de Paz prevé el fortalecimiento de la política pública para la atención y reparación integral a víctimas, como uno de los pilares del SIVJNR. Tal como se mencionó anteriormente, las víctimas están en el centro del Acuerdo y, por tanto, la garantía de sus derechos debe ser parte fundamental de su implementación.

La Ley 1448 de 2011 que fundamenta dicha política ha sido prorrogada por 10 años más, a través de la Ley 2078 de 2020, lo que amplió su vigencia hasta 2031, en concordancia con lo establecido por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-588 de 2019. Adicionalmente, el Gobierno Nacional promovió la actualización de las metas de esta política, mediante el documento Conpes 4031 “Política Nacional de Atención y Reparación a Víctimas”, aprobado el 11 de junio de 2021.

Si bien se reconocen los esfuerzos del Gobierno Nacional para implementar la política de atención y reparación integral a víctimas, incluso en las difíciles condiciones atravesadas en 2020 a causa de la pandemia del COVID-19, a juicio de la Procuraduría, persisten algunas dificultades estructurales que impiden garantizar de manera efectiva y oportuna el restablecimiento de los derechos de las víctimas. Esta situación se evidencia en los resultados alcanzados en los primeros 10 años de vigencia de la ley, pues no corresponde a las expectativas de las víctimas frente a una reparación transformadora, tal como lo han manifestado los representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, ni se compadece con las necesidades de esta población, como se expondrá en este capítulo.

Estas dificultades fueron expuestas ampliamente por la Procuraduría en el Balance de la Ley 1448 de 2011, elaborado con el apoyo del Fondo Multidonante para el Sostenimiento

de la Paz en Colombia de Naciones Unidas y presentado en diciembre de 2020³²⁷. Entre los temas abordados, se destacan las brechas identificadas en temas como reparación colectiva, rehabilitación, retornos y reubicaciones, articulación institucional, mediciones y sistemas de información, y enfoque diferencial y de género. Algunas de las conclusiones allí presentadas son referenciadas en este informe.

También se retoman algunas de las conclusiones y análisis presentados por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la ley de Víctimas (CSMLV), de la cual hace parte la Procuraduría, en conjunto con la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, que realizan un seguimiento permanente y entregan un Informe anual al Congreso de la República, en el que se presenta un análisis sobre la implementación de la política pública, de acuerdo con el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011. Estos informes evidencian que la capacidad del Estado ha resultado insuficiente para atender y reparar integralmente a los más de 9 millones de víctimas del conflicto armado, y que no hay avances significativos en la garantía de sus derechos.

En el Segundo Informe sobre la Implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría reconoció algunos avances en el fortalecimiento de las medidas de reparación previstas en la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, advirtió que no se habían dado resultados contundentes, por varias razones: i) los procesos de reparación colectiva continuaban presentando cuellos de botella en su implementación y el 47% de los 755 Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) se encontraban en las fases iniciales de la ruta; ii) las metas previstas en atención psicosocial no evidenciaban un aumento de cobertura, tal como se estableció en el Acuerdo de Paz; iii) la implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAVSIVI) mostraba 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 era constante ni integral, lo que dificulta su sostenibilidad; y v) las víctimas en el exterior continuaban encontrando obstáculos para el acceso a las medidas de reparación, entre ellas, la posibilidad de un retorno acompañado y asistido.

En este sentido, se emitieron 24 recomendaciones a la UARIV y a otras entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV) que, en su mayoría, fueron acogidas total o parcialmente, aunque algunas no representan las mejoras o ajustes

esperados en su implementación, tal como se expondrá en los subpuntos abordados en este capítulo. A continuación, se presentan los avances y dificultades relacionados con reparación colectiva, rehabilitación psicosocial, retornos y reparación a víctimas en el exterior, restitución de tierras y la adecuación y fortalecimiento participativo de la política. Por último, se presenta un análisis frente al seguimiento realizado al inventario de bienes de las FARC-EP para la reparación integral.

³²⁷ Los informes de la PGN pueden ser consultados en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Paz.page>

Avances y dificultades

En el Acuerdo de Paz se fortalecieron específicamente las siguientes medidas: reparación colectiva, rehabilitación psicosocial, procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior. Para ello, en el PMI se establecieron 25 indicadores, los cuales serán incluidos en el análisis que se expone a continuación.

Reparación colectiva

El punto 5.1.3.3 del Acuerdo de Paz estableció que “el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva y garantizará que los planes y programas de la Reforma Rural Integral tengan, donde haya lugar, un enfoque reparador”. En esta vía, se acordó que “todos los PDET incorporarán planes de reparación colectiva; y en los territorios donde no se implementan los PDET se fortalecerán los planes de reparación colectiva en donde haya comunidades especialmente victimizadas, priorizando las iniciativas de las comunidades” (Mesa de Conversaciones, 2016).

Por otra parte, el Balance sobre la implementación de la Ley 1448 de 2011 realizado en 2020 por la PGN, en su componente de Reparación Colectiva, concluyó que la materialización del Acuerdo de Paz “aporta en la generación de condiciones adecuadas para avanzar en la garantía de los derechos de los SRC, transformar las causas estructurales de desigualdad que han permitido la violación sistemática de los derechos humanos, y la complementariedad entre la verdad, la justicia y la reparación. Pero para ello se requiere

del compromiso y la concurrencia de las instituciones con el fin de adecuar la institucionalidad en pro de este propósito” (PGN, 2020).

En la elaboración del Conpes 4031 de 2021, en materia de reparación colectiva, la Procuraduría llamó la atención sobre el hecho de que las metas no se compadecían con los 768 SRC incluidos en el Programa de Reparación Colectiva. Si bien se aprobaron metas un poco más ambiciosas, se advierte que, de no superar los cuellos de botella identificados en las diferentes etapas de la ruta, lograr estas metas será una tarea compleja.

La UARIV reportó que actualmente, se encuentran en ruta 768 SRC, así:

Tabla 58. Sujetos colectivos en la ruta del Programa de Reparación Colectiva por fase.

Fase en la que se encuentra el sujeto colectivo	Étnicos	No Étnicos	Organizaciones / Grupos	% por Fase
Identificación	212	1	-	28%
Alistamiento	140	45	19	26%
Diagnóstico o caracterización del daño	55	32	7	12%
Diseño y formulación del PIRC	40	32	7	10%
Implementación	52	80	18	20%
Sujetos con el 100% del PIRC implementado	-	25	3	4%
Total	449	215	54	100%

Fuente: UARIV. Marzo 2021. Elaboración propia.

Como se ha manifestado desde la Procuraduría, la implementación del Programa de Reparación Colectiva presenta escasos avances. Tras los diez años de la vigencia inicial de la Ley de Víctimas, solo 28 (4%) de los 768 SRC incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV), han finalizado la implementación de todo su Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC). De estos, tan solo uno corresponde a los que iniciaron su proceso en el marco de la Ley 975 de 2005.

El 66% de los SRC incluidos se encuentra en las fases iniciales de la ruta (identificación, alistamiento y diagnóstico o caracterización del daño) y el 34%, en las fases de formulación e implementación de su PIRC. Del total de SRC incluidos hasta el momento, 449 son étnicos (58%) y de estos, ninguno ha terminado la implementación de su PIRC. Se recuerda que, para la implementación del PIRC a SRC étnicos se debe aplicar lo establecido en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, pues no es aplicable lo previsto en la Resolución 03143 de 2018.

Actualmente, de los 768 SRC, 399 (52%) se encuentran en municipios PDET y de los 150 cuyo PIRC se encuentra en implementación, 64 (43%) están en municipios PDET. Adicionalmente, la UARIV informó que, en total, 1.998 acciones integran los 64 PIRC que se están implementando en zonas PDET. De esas, 1.011 (51%) coinciden con 768 iniciativas de los PATR. La ART ha reportado que, de esas 768 iniciativas, 208 presentan avances en su implementación, gracias a varias acciones y gestiones de activación.

Frente a estas cifras, la UARIV aclara que una iniciativa puede coincidir con varias acciones o viceversa, y que “esto se deriva de la dinámica en que fueron construidas o formuladas las iniciativas de los PATR”, por lo que las contribuciones pueden ser parciales o totales. El cruce de iniciativas por pilar es el siguiente:

Tabla 59. Iniciativas por pilar que coinciden con acciones en los PIRC

Pilar	Iniciativas
Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	59
Infraestructura y adecuación de tierras	44
Salud rural	88
Educación rural y primera infancia rural	155
Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	29
Reactivación económica y producción agropecuaria	129
Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	21
Reconciliación, convivencia y construcción de paz	243
Total	768

Fuente: ART, 2021. Elaboración propia.

La Procuraduría ha recomendado priorizar la implementación de las iniciativas de los PATR que coinciden con acciones de los PIRC, por lo que se esperan avances significativos en su implementación en las zonas PDET, y que la HRU sirva como instrumento articulador y de priorización. En el informe realizado por la Procuraduría sobre la materialización del enfoque reparador en los PDET, se concluyó que “el bajo porcentaje de asociación entre las iniciativas formuladas en el PATR y las acciones de los PIRC y los PRyR (2,8%), así como la proporción significativa de municipios PDET que cuentan con PRyR y que no tienen iniciativas asociadas en la matriz de cruce (45%) o el 60% de acciones de los PIRC que no se asocian con iniciativas, refleja la desarticulación de las instituciones como la UARIV y la ART y la necesidad de fortalecer el enfoque reparador. En este sentido, dado que las iniciativas que cruzan con alguna agenda de víctimas podrían recibir un punto adicional en la priorización para su implementación, se podría estar quedando un importante número de iniciativas rezagado” (PGN, 2021).

Por otra parte, se reitera la preocupación sobre el manejo que se le va dar a las acciones de los PIRC que no coinciden con iniciativas en los PDET, por lo que se considera importante diseñar una matriz de identificación de necesidades para su gestión en otros instrumentos de planeación territorial de la oferta estatal, que tenga en cuenta el enfoque transformador. Adicionalmente, no es claro cómo se adelantará la fase de formulación del PIRC teniendo en cuenta que los PATR ya están en marcha, y qué sucederá si en esta formulación surgen acciones de reparación colectiva que puedan impulsarse a través de los PATR. La ART ha informado que los PATR se revisarán y actualizarán cada cinco años, momento en el que podrían evidenciarse nuevos cruces de acciones de los PIRC recientemente formuladas con iniciativas de los PATR. Sin embargo, a juicio de la Procuraduría, este es un periodo muy largo para verificar estas coincidencias, en especial porque la UARIV ha indicado que el tiempo de implementación de un PIRC debería ser de tres años.

Con el fin de avanzar en la implementación de los PIRC, la UARIV y la ART han informado que están ejecutando en el proyecto “Reparaciones y Retornos PDET”, que cuenta con un millón de dólares donado por el Fondo Multidonante. Este proyecto cuenta con 18 acciones priorizadas, que incluyen diez acciones de reparación en el marco de los PIRC y que fueron definidas por las mismas comunidades en los PATR, las cuales se consolidarán en las subregiones PDET. Actualmente, el proyecto se encuentra en las subregiones PDET Alto Patía y Norte del Cauca, Catatumbo, Macarena y Guaviare y Chocó. Este proyecto beneficia concretamente a ocho SRC, cuatro de los cuales pertenecen a grupos étnicos.

En cuanto al cumplimiento de los indicadores contenidos en el PMI relacionados con la reparación colectiva, el Gobierno Nacional ha reportado algunos avances. Según información contenida en el SIPO, el indicador del PMI E.315, “Sujetos de Reparación Colectiva con Plan de Reparación Colectiva, implementado”, contempla una meta a 2022 de 144 SRC, de los cuales se informa haber avanzado en 39 SRC (27%). Sin embargo, la UARIV reporta que, para este indicador se ha avanzado en 28 SRC, lo que corresponde al 19%. Las cifras son iguales para 2018 y 2020, y la variación se presenta en 2019.

Frente a este indicador se informa haber acogido la recomendación emitida por la Procuraduría sobre ajustar la descripción, pues únicamente tenía en cuenta los PIRC que se implementaban con acciones de competencia de la UARIV. Con el ajuste realizado, por una parte, se incluye en la medición a los SRC que han implementado todas las acciones contenidas en su PIRC, independientemente de la entidad que las haya materializado y, por otra, la medición está en consonancia con la meta establecida en el PND 2018-2022, de 140 SRC reparados administrativamente, en el cuatrienio, la cual reporta un avance de 28 SRC. A juicio de la Procuraduría, es importante no perder de vista que la implementación del PRC es responsabilidad del Estado en su conjunto y no únicamente de la UARIV, y que el Acuerdo Final está previsto como un potencializador de los procesos de reparación colectiva al impulsar las acciones que son competencia de otras entidades y que han resultado complejas en su materialización y así acelerar la implementación de los PIRC.

La falta de articulación que hoy existe entre las entidades del SNARIV y la UARIV y algunas entidades territoriales ha impedido lograr avances significativos, “lo que finalmente desemboca en una brecha que se traduce en una débil respuesta institucional para la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, en la medida en que los esfuerzos de las entidades se diluyen en dar respuesta a la multiplicidad de programas existentes entre los cuales tenemos los retornos y las reubicaciones y los programas de reparación colectiva” (PGN, 2020).

Adicionalmente, en el seguimiento a la implementación del PRC y el acompañamiento a SRC en el territorio, se ha evidenciado: i) una tendencia regresiva del enfoque reparador y transformador derivada de los ajustes a los PIRC que se encuentran en proceso, en virtud de lo establecido en el Modelo de Reparación Colectiva, y el catálogo de acciones que incluye este instrumento normativo, lo cual ha derivado en la aprobación de PIRC que, en su mayoría, contienen acciones limitadas a las capacidades de la UARIV; ii) la persistencia de la falta de coordinación de la UARIV para articular las entidades del

SNARIV, particularmente en las fases de formulación e implementación del PIRC; y iii) deficiencias en el proceso de ajuste de los PIRC (acciones de mejora), las cuales se manifiestan en la falta de acciones relacionadas con el daño.

A lo anterior se suma que, en el proceso de valoración de las declaraciones colectivas para decidir si se incluyen o no los colectivos en el RUV, se evidencia un cambio en las reglas de juego, no solo para la determinación del daño, sino para la configuración de los SRC. En ese sentido, “se ha restringido el acceso a la reparación de los colectivos en razón a que los desarrollos introducidos no responden a lo consignado en los artículos 151 y 152 de la Ley 1448 de 2011 y por el contrario se avanza en una interpretación restrictiva de los mismos” (PGN, 2020).

El Acuerdo de Paz también estableció que el Gobierno Nacional fortalecerá los PIRC, con el fin de reconocer las características especiales de la victimización de los SRC de “recuperar su identidad y su potencial organizativo, y reconstruir sus capacidades para incidir en el desarrollo de políticas locales y nacionales en el marco de la legalidad” (Mesa de Conversaciones, 2016). Para ello, en el PMI se estableció el indicador E.316 “Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos”, respecto del cual la UARIV informa que actualmente se encuentran en ruta 11 SRC nacionales, de los que solo seis tienen PIRC, y solo cuatro aprobaron su PIRC antes del 31 de diciembre de 2017, por lo que no es claro con qué criterio se fijó la meta anual de 10 SRC prevista en el PMI (CSMLV, 2020). El Gobierno reporta haber cumplido la meta en un 100% en 2018 y en un 70% en 2019. Sin embargo, para 2020 no se evidencian avances en el SIPO y, por el contrario, la UARIV informa que en 2020 se fortalecieron tres planes nacionales.

La Procuraduría solicitó claridad a la UARIV sobre lo que se entiende por plan nacional, a lo cual esta respondió que “Es el conjunto de acciones que en concertación con los Sujetos de Reparación Colectiva de incidencia nacional y de acuerdo con el alcance administrativo del Programa, contribuyen a la reparación integral en las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición en los componentes social, político y económico”³²⁸. Por lo tanto, continúa generando preocupación que en este reporte se incluyan SRC que, si bien han sido fortalecidos, sus PIRC no corresponden a planes nacionales, tal como lo establece el Acuerdo.

³²⁸ Respuesta de la Unidad para Reparación Integral de las Víctimas a la solicitud de información del 30 de abril de 2021 con número de radicado 202172011545981.

La UARIV expidió Resoluciones de Fortalecimiento Organizativo, con base en las cuales los SRC reciben recursos para implementar acciones del PIRC que tengan como finalidad promover la recuperación de la autonomía, autogestión y las capacidades de los SRC relacionadas con su objeto común. En ese sentido, la UARIV informa que los seis SRC nacionales con PIRC aprobado han sido fortalecidos así:

Tabla 60. Acciones para el fortalecimiento de Planes Nacionales

SRC	Fecha	Acción
ANMUCIC NACIONAL	2016	Rs. de fortalecimiento por \$300.000.000 (caracterización de mujeres, reactivación de las organizaciones municipales y regionales).
	2017	Rs. de fortalecimiento por valor de \$330.157.019 (caracterización, realización de asambleas municipales y departamentales, apoyo en tres encuentros de la Junta Directiva Nacional).
ANUC	2016	Rs. de fortalecimiento por \$300.000.000 (rediseño y fortalecimiento de herramientas y mecanismos de comunicación, gestión de propuestas para la reparación al daño político y social, estrategias para la reparación del daño organizativo, proyección para la reparación al daño económico y al paisaje campesino, promoción del enfoque diferencial de género y generacional).
	2017	Rs. de fortalecimiento por \$397.874.489 (Proyecto Educativo Institucional (PEI) de la Escuela Nacional de Formación Campesina (ENFOCA), estructuración y realización de 16 ferias de dignificación campesina y desarrollo de programas virtuales de liderazgo).
	2018	Rs. de fortalecimiento por \$413.335.607 (recopilación de piezas de cultura campesina, elaboración de una revista de cultura campesina, 36 ferias de dignificación campesina, fortalecimiento de las herramientas web y programas virtuales de liderazgo).
CONCEJALES Y DIPUTADOS	2016	Rs. de fortalecimiento por \$313.882.215 (contratación de miembros del SRC para la elaboración de productos que impulsen la implementación de las acciones del PIRC, campaña de comunicaciones, recuperación y difusión de la memoria histórica, manual con normas sobre derechos de los campesinos, estrategia de promoción para la preservación y restablecimiento de los lazos de la vida campesina, producción de tres documentales y divulgación de campañas).
	2017	Tres Rs. de fortalecimiento, cada una por \$100.000.000 (recuperación de los espacios autónomos de las federaciones y confederaciones para la divulgación de funciones y temas de interés público, recuperación de canales de comunicación y toma de decisiones, y fortalecimiento de la capacidad operativa).
	2019	Dos Rs. de fortalecimiento por \$139.629.678 y \$111.639.074 (tres foros con federaciones regionales, acompañamiento a 11 asambleas departamentales, desarrollo de encuestas e instrumentos participativos, rediseño del sitio web, foro nacional de concejales y concejales jóvenes, foro sobre perspectivas políticas de los concejos y asambleas departamentales, apropiación de temas en justicia transicional, paz y víctimas).
CORPORACIÓN NUEVO ARCOIRIS	2019	Rs. de fortalecimiento por valor de \$342.998.100 (desarrollo investigativo de contextos socioculturales en las regiones de Costa Atlántica, Antioquia, Eje Cafetero, Suroccidente, Santanderes y Bogotá, reactivación del Programa Territorio, Paz y Desarrollo, estrategias de comunicaciones, construcción de un Plan de Seguimiento y Monitoreo por Resultados, donde se hará la evaluación de los proyectos diseñados).
REDEPAZ	2020	Rs. de fortalecimiento por \$342.400.000 (estrategia de comunicación, realización de eventos de recolección de información con fines investigativos y jornadas de acompañamiento a víctimas para el fortalecimiento de sus capacidades participativas).
	2016	Rs. de fortalecimiento por \$150.000.000 (contratación de servicios técnicos y personal requerido en el Plan Operativo de Actividades, cuatro encuentros sectoriales, boletines informativos, alistamiento de la Asamblea General de Redepaz y posicionamiento de la página web).
	2017	Rs. de fortalecimiento por \$356.170.992 (creación de contenidos comunicativos, visibilización en medios de comunicación regionales y nacionales, y fortalecimiento de comunicaciones internas y externas).
	2018	Rs. de fortalecimiento por \$383.276.000 (planeación de talleres municipales y veredales, jornadas de reflexión y acción simbólica en cada uno de los cinco nodos, encuentro departamental de reconciliación, sistematización de la Cartilla de la Reconciliación, promoción y difusión del proyecto "Yarumal Piloto de Reconciliación", fortalecimiento de estrategias pedagógicas, y material publicitario en apoyo a la Semana por la Paz 2018).
	2019	Rs. de fortalecimiento por \$385.196.000 (cuatro encuentros sectoriales en Pedagogías por la paz para niños y niñas, Jóvenes constructores de paz, Mujeres tejedoras de paz y, Territorialidad para la paz, y elaboración de boletines informativos).
AFROMUPAZ	2020	Rs. de fortalecimiento por \$497.911.330 (reconstrucción del archivo del SRC, realización de un concierto y puesta en escena de una galería itinerante).
	2021	Rs. de fortalecimiento por valor de \$ 342.228.000.

Fuente: UARIV, 2021. Elaboración propia

De los seis planes nacionales en marcha hasta el momento, el único que ha finalizado es Redepaz, el cual concluyó a finales de 2020.

Como lo había indicado la Procuraduría en el Segundo Informe al Congreso, respecto del enfoque diferencial y de género, se identifican avances coherentes como: "(i) priorización e identificación de las organizaciones de mujeres y de población OSIGD como SRC, (ii) lineamientos y orientaciones técnicas para la transversalización de los enfoques, (iii) inclusión de preguntas con enfoque diferencial en la guía para diagnósticos del daño y (iv) mayor relevancia a la participación de las mujeres en los comités de impulso, atendiendo al indicador de género del PMI".

No obstante, "aún persisten brechas y/o cuellos de botella en la garantía de los enfoques diferenciales que amenazan el sentido del enfoque transformador. En detalle, el hecho de no abordar de manera integral la discriminación y violencias estructurales ejercidas contra las mujeres y personas con OSIGD, así como omitir las afectaciones diferenciales por motivos de edad (NNA), se constituye como un obstáculo fundamental para lograr una reparación integral y diferencial en un sentido transformador. Así mismo, la ausencia de medidas diferenciales y acordes a las necesidades y particularidades de los sujetos de especial protección constitucional del colectivo es otra brecha y amenaza para una reparación acorde al enfoque transformador consagrado en la Ley de Víctimas. Aunque en algunos SRC se identifican mayores avances en diagnósticos del daño y PIRC con acciones diferenciales, tal como lo han evidenciado los informes de la CSMLV los esfuerzos no se observan de manera generalizada en todos los SRC" (PGN, 2020).

El PMI también propone medir el porcentaje de espacios en los que participan las mujeres, a través del indicador E.G.1, "Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados", para lo cual se estableció una meta anual de 100 espacios entre 2018 y 2022. Este indicador se mide por el número de reuniones o espacios en los que participaron las mujeres. Al respecto, en 2018 y 2019 se implementaron todos los espacios, mientras que en 2020 no se reportaron datos en el SIIPO. Con esta información es claro que el avance es del 20% con relación a la meta acumulada.

Por su parte, la UARIV informó que, desde el inicio de la implementación del Programa de Reparación Colectiva y hasta el 31 de diciembre de 2020, se han abierto 398 espacios de toma de decisiones (conformación de comités de impulso y grupos de apoyo), para

garantizar la participación de 2.810 mujeres y 3.583 hombres. En contraste, durante 2020 se abrieron 25 espacios en los que participaron 214 mujeres y 217 hombres.

La UARIV también informó sobre las dificultades generadas a causa de la emergencia sanitaria del COVID-19. Sin embargo, se han promovido convocatorias para apoyar la participación de las mujeres, en los comités de impulso y grupos de apoyo. El desarrollo de estos espacios contribuye a mejorar la calidad de vida de las mujeres de los SRC y a superar las brechas de desigualdad por las siguientes razones:

1. Promueven la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres frente al reconocimiento y la defensa de sus derechos.
2. Generan una mayor visibilización de las mujeres que integran los SRC potenciar su participación en escenarios comunitarios, políticos y sociales.
3. Garantizan la participación de las mujeres en espacios políticos, sociales y comunitarios, visibilizan sus capacidades y facilitan el desarrollo de habilidades para ejercer liderazgo dentro de sus comunidades. De esta manera, pueden ampliar y promover el conocimiento, la identidad y el reconocimiento de capacidades y habilidades en beneficio común.
4. Promueven el reconocimiento de las mujeres como sujetos políticos con incidencia en la implementación del Programa de Reparación Colectiva y el fortalecimiento de su autonomía, su capacidad para la resolución de conflictos y la transformación de sus proyectos de vida.

Adicionalmente, la UARIV indicó que, a la fecha, hay 209 comités de impulso y 189 grupos de apoyo conformados. En total, de las 398 instancias, 135 (33%) están conformadas en su mayoría por mujeres, y 14 (3,5%) están integradas solo por mujeres. Del total de integrantes de los grupos de apoyo (2.595), 978 son mujeres (37%) y 1.617 son hombres (63%). Por otro lado, del total de integrantes de los comités de impulso (3.471) 1.484 son mujeres (48%) y 1.785 son hombres (52%). El análisis de estas cifras permite concluir que la participación de las mujeres es mayor en los comités de impulso que en los grupos de apoyo. Sin embargo, en ninguno de estos espacios la participación de las mujeres es significativamente mayor, por lo que se espera que la implementación del Acuerdo de Paz continúe generando las condiciones propicias para el fortalecimiento en la aplicación del enfoque de género, de manera transversal en todas las fases de la ruta de reparación colectiva.

Ahora bien, teniendo en cuenta la emergencia económica, social y ecológica derivada del COVID-19, algunas acciones y procesos propios de la implementación de cada una de las fases de la ruta de reparación colectiva se han visto afectadas, por lo que es importante que el Gobierno Nacional, continúe poniendo en marcha estrategias para retomar con mayor fuerza, en la medida de lo posible, los procesos que estaban pendientes y los que se vieron afectados.

Algunos de los indicadores (E.MT.3, E.325 y E.E.4) de la estrategia de Reparación Integral para la Construcción de Paz del PMI, no cuentan con ficha técnica ni reporte de avance, lo que dificulta el seguimiento. Adicionalmente, las metas de los indicadores de la Estrategia De Reparación Integral Para La Construcción De Paz del PMI están planteadas, en su mayoría, a 2021. La UARIV informa que no se establecieron metas posteriores porque la vigencia inicial de la ley era hasta 2021. No obstante, teniendo en cuenta lo establecido por la Ley 1078 de 2021, se considera fundamental establecer metas para el tiempo que dura la ejecución del PMI.

Rehabilitación psico-social

El Acuerdo de Paz establece que, a través del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, el Gobierno Nacional se compromete a aumentar la cobertura y perfeccionar las estrategias de rehabilitación comunitaria para la reconstrucción del tejido social. En ese sentido, se desarrollarán procesos comunitarios con el fin de generar “proyectos de vida futuros en común, fortalecer la confianza entre los ciudadanos y en las instituciones, y lograr una convivencia pacífica restableciendo las relaciones de confianza entre las autoridades públicas y las comunidades, y promover la convivencia al interior de las comunidades” (Mesa de Conversaciones, 2016).

Como resultado, en el PMI se estableció el indicador E-3.1.7, “Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado”. En el SIPO se reporta el 100% del cumplimiento de la meta para este indicador para 2019, pero para 2020 no se reportan datos de ejecución (0%). Frente a este proceso, la CSMLV ha advertido que, a la fecha del presente análisis, no se conoce el acto administrativo de formalización del Plan Nacional de Rehabilitación. Resulta preocupante que el Ministerio de Salud y Protección Social no haya logrado agotar la fase de planeación y validación conceptual, metodológica y operativa del módulo de atención psicosocial y salud integral en zonas rurales a víctimas del conflicto armado.

Particularmente, frente a las líneas de acción que debería contener este Plan se advierte lo siguiente:

- Línea 1: articulación con los mecanismos del SIVJNR. Las acciones se centran en la participación en reuniones con funcionarios de la UBPD, la CEV y la JEP, con el propósito de identificar posibilidades de articulación de acuerdo al mandato de dichas entidades y las competencias de MinSalud. No se evidencian avances concretos en dicha articulación por parte de la CSMLV.
- Línea 2: medidas para la recuperación emocional individual. MinSalud informó que ha trabajado en la formulación del módulo de ruralidad del PAPSIVI, sin embargo, a la fecha no se cuenta con información que permita conocer el estado de dicho avance.
- Línea 3: medidas de rehabilitación comunitaria y colectiva. MinSalud manifestó haber formulado los documentos metodológicos y operativos para 2021. En la actualidad, según afirma, está implementando dos pilotos de la estrategia en los municipios de San Jacinto y San Juan Nepomuceno en el departamento de Bolívar.

Teniendo en cuenta lo establecido en el Acuerdo de Paz frente al fortalecimiento de la medida de rehabilitación psicosocial, no existe claridad sobre la fecha para la adopción del Plan Nacional de Rehabilitación, a pesar de que ya han transcurrido cinco años desde la firma del Acuerdo Final. Los datos reportados en el SIPO muestran un posible estancamiento en la vigencia 2020.

Igualmente, sobre el número de víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados (E.4.5.2), preocupa que apenas hay un avance de 17.958 personas en 2019, y en 2020 no se reportó información en el SIPO ni en la respuesta de MinSalud. Llama la atención que, para la vigencia 2020, no hubo avances relacionados con la meta de 15.000 personas atendidas a través de estrategias móviles en los lugares más apartados. Esta información reportada en el SIPO se verificó con la respuesta entregada por escrito por MinSalud. Hasta el momento se ha alcanzado solamente el 31,5% de la meta de 57.000 víctimas atendidas prevista para el cuatrienio.

Es pertinente aclarar que, en el informe elaborado en 2020, MinSalud tampoco reportó avances frente a este indicador. Al presentarse esta situación por segundo año consecutivo, se observa una presunta omisión del principio de progresividad en el derecho de rehabilitación. En consecuencia, al no evidenciarse un aumento gradual y constante de la cobertura relacionada con este indicador, es probable que exista un retroceso. En este sentido, la Procuraduría ha iniciado las acciones preventivas correspondientes para

hacer seguimiento a esta situación, pues preocupa la interrupción del PAPSIVI en zonas rurales y la falta de información detallada sobre las fechas para la implementación de las estrategias diseñadas por MinSalud.

La CSMLV ha analizado los criterios de focalización del PAPSIVI, en el cual se incluyen zonas rurales y rurales dispersas, especialmente, aquellas en las que persisten escenarios de conflicto armado, dado que se han acentuado los escenarios de riesgo y amenazas contra la población civil. Al tomar como referencias los municipios PDET como zonas vulnerables, donde las víctimas han tenido históricamente obstáculos tanto para acceder a las rutas estatales de atención como para que las instituciones puedan llegar a ellas, se encontró que en 2020 el PAPSIVI llegó a 104 de los 170 municipios PDET establecidos en el Decreto Ley 893 de 2017. Esto representa una cobertura del 61,1% de las zonas priorizadas por la ley, caracterizadas como los territorios más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, con presencia de economías ilícitas y debilidad institucional. En ese sentido, durante 2020 se atendió a 22.483 personas, lo que representa el 44% de las 50.928 atenciones del componente psicosocial en dicho año.

No obstante, se advierte la necesidad de fortalecer las estrategias que permitan a los actores del SGSSS acceder a las personas que viven en los 66 municipios a los que el PAPSIVI no llegó en 2020 y que representan el 38% de las zonas PDET. De igual forma, se insiste en las responsabilidades que tienen las entidades territoriales frente a la implementación del Protocolo de Atención en Salud con Enfoque Psicosocial, cuya importancia radica en impulsar la articulación entre los componentes del PAPSIVI, y cualificar la atención en salud de acuerdo con la situación de las víctimas del conflicto.

Por otra parte, en cuanto al indicador E.3.1.8, “Centros Regionales de Atención a Víctimas con acompañamiento psicosocial, en funcionamiento”, se reporta en el SIPO un avance de 32 centros para 2020, superando la meta establecida de 31. Sin embargo, se recomienda fortalecer la Estrategia de Atención y acompañamiento Psicosocial no Presencial como respuesta al cierre de los Centros Regionales de Atención a Víctimas producto de la emergencia económica, social y ecológica originada por la pandemia de COVID-19.

En concordancia, la UARIV reportó avances en el diseño y la implementación de herramientas virtuales en apoyo a los procesos de recuperación emocional. En los 32 CRAV se garantiza la atención psicosocial mediante 12 sesiones virtuales, con una duración de aproximadamente 90 minutos por sesión, según las necesidades psicosociales de los y las

participantes. Así mismo, de acuerdo con la información suministrada por esta entidad, y debido a la flexibilidad en los tiempos de conexión, esta estrategia ha permitido atender personas en lugares de difícil acceso o que por situaciones de orden público antes no se podían atender.

Retornos y reubicaciones

El retorno y la reubicación, además de ser derechos de las víctimas de desplazamiento forzado³²⁹, corresponden a dos de los escenarios de las soluciones duraderas³³⁰, en donde se implementan los planes, programas y proyectos para superar las afectaciones del conflicto. El Punto 1 del Acuerdo de Paz resalta el propósito del Gobierno Nacional y de las FARC-EP para garantizar “el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento” (Mesa de Conversaciones, 2016)³³¹.

En esta misma línea, el Punto 5 establece que “el Gobierno Nacional pondrá en marcha programas colectivos con enfoque territorial y de género, específicos de retorno y reubicación de personas en situación de desplazamiento”, en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad, para lo cual se implementarán medidas que deben tener en cuenta varios elementos: i) priorización de los planes de retorno y reubicación en las zonas PDET; ii) su articulación con distintos planes y proyectos³³²; iii) implementación de medidas para garantizar los derechos a la vida e integridad personal; y iv) fortalecimiento de las funciones de protección y promoción de DD.HH. del Programa de Defensores Comunitarios para su acompañamiento efectivo (Mesa de Conversaciones, 2016).

La UARIV informó que hay 319 comunidades con plan de retorno y reubicación formulado (66 étnicas y 253 no étnicas), en jurisdicción de 105 municipios PDET, lo que equivale al 36,45% del total de comunidades con plan formulado en todo el país (864)³³³. En el presente aparte abordaremos cuatro de los seis indicadores relacionados con retornos y reubicaciones de población desplazada incluidos en el PMI.

³²⁹ Según lo establecido en la Ley 1448/11. Art. 28. Derechos de las Víctimas. Núm. 8.

³³⁰ La tercera es integración local.

³³¹ Punto 1: “1.1.7. Restitución: el Gobierno Nacional y las FARC-EP comparten el propósito de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento. Para ello se pondrán en marcha las medidas acordadas en el Punto 5, Víctimas”.

³³² En particular los PDET, los planes de vivienda rural y aguas, las medidas de generación de acceso a tierras, generación de ingresos, fomento a la economía campesina y los programas de limpieza y descontaminación del territorio de MAP, AEI y MUSE o REG, así como con los procesos de restitución de tierras”.

³³³ Rta. UARIV Rad. No. 202172011847951 del 06 de mayo de 2021 y Rad. No. 202172011545981 del 30 de abril de 2021.

Los indicadores “Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación” (E.324) y “Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género” (E.G.3), que no registran un avance cuantitativo en el SIIPO de 2020, reportaron en su avance cualitativo los mismos cuatro planes formulados con asistencias técnicas realizadas por la Unidad para las Víctimas y las Entidades Territoriales, y alcanzaron un total de 14 planes, que equivalen a una meta acumulada del 70%. Según fue informado, el rezago se debe a que “la emergencia sanitaria COVID 19, decretada a nivel nacional en la presente vigencia ha sido una de las principales dificultades que se tienen para poder culminar la formulación, aprobación e implementación de los planes de retorno y reubicaciones, lo anterior debido a las diferentes restricciones que se tienen lo que no permite avanzar en los tiempos esperados”³³⁴.

Debido a que la UARIV solo da cuenta de aquellas comunidades con planes formulados, no es posible determinar si las metas de estos indicadores son suficientes para las comunidades en proceso de retorno o reubicación, por lo que se requiere que la UARIV informe al respecto, y aclare en qué momento de la Ruta de Acompañamiento a Comunidades se encuentra cada una de acuerdo con el Protocolo³³⁵.

En cuanto al indicador “Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas” (E.394), el Ministerio de Defensa reporta en el SIIPO un cumplimiento del 100%, con 71 solicitudes de apreciaciones de seguridad tramitadas en 2020 y 146 en el primer trimestre de 2021. No obstante, no es claro el modo de medición del indicador, pues MinDefensa manifestó que las solicitudes son remitidas a las unidades operativas en terreno para que presenten las percepciones al Comité de Justicia Transicional, donde se aprueba el concepto respectivo, pero no es claro cuántas se han emitido efectivamente³³⁶.

Respecto a estos tres indicadores, se reitera lo advertido en el Segundo Informe al Congreso: “la fórmula y fuentes para la medición de algunos no permiten identificar avances en el cumplimiento de los propósitos del Acuerdo, ni la efectividad de la respuesta estatal para el acompañamiento a procesos de retorno o reubicación”, ya que

³³⁴ <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/CRigO6wSYwjcPBJ>.

³³⁵ Resolución 3320/19

³³⁶ Acta de reunión PGN, UARIV, DNP y MinDefensa del 22 de junio de 2021.

“las fuentes para su cálculo son documentos formulados que no necesariamente implican el acceso a planes, programas y proyectos por parte de las comunidades retornadas”³³⁷.

Por lo tanto, se recomendó al DNP revisar y ajustar la descripción y la fórmula de los indicadores. Pese a ello, dicha entidad manifestó que no acogería la recomendación, pues “la modificación de las descripciones y fórmula de cálculo de cada indicador corresponde a las entidades responsables de su implementación, tal como se estableció en el Decreto 1778 de 2020”³³⁸, por lo que remitió a MinDefensa y a la UARIV la recomendación de la Procuraduría. La UARIV, por su parte, respondió que no era de su competencia la revisión y ajuste de los indicadores³³⁹. Así las cosas, y pese a que dichas entidades manifestaron en un espacio técnico estar realizando los ajustes recomendados³⁴⁰, se reitera la necesidad de llevarlos a cabo, y se hace un llamado al DNP para que adelante un trabajo conjunto con las entidades encargadas.

En cuanto a las medidas para garantizar los retornos, se establecen los siguientes puntos:

- Identificación de territorios: en el marco de la Estrategia de Nuevos Mandatarios, en 2020 la UARIV hizo entrega de 226 fichas técnicas de retornos y reubicaciones a entidades territoriales para ser incluidos en los planes de desarrollo y en los Planes de Acción Territorial³⁴¹. De estas, 159 registraron programas dirigidos a procesos de retornos y reubicaciones en la plataforma SIGO, 50 de las cuales corresponden a municipios en zonas PDET³⁴². Igualmente, de los 105 municipios PDET con presencia de comunidades que cuentan con el plan formulado, nueve incluyeron en las cartas de entendimiento firmadas en el marco del Pilar 8, acciones de planes de retorno para el mismo número de comunidades, lo que equivale al 2,8% de las comunidades con planes formulados en municipios PDET.

Estas nueve acciones, de las cuales tres ya concluyeron y seis están en ejecución, representan el 0,15% del total de acciones de los PRyR formulados en zonas PDET

³³⁷ El indicador E.394 se mide con las apreciaciones de seguridad emitidas, que sirven como insumo para emitir el concepto de seguridad, lo cual no implica que efectivamente se implementen medidas de seguridad. Los indicadores E.324 y E.E.5 se miden con base en planes formulados, más no implementados, lo que no permite determinar si efectivamente se han implementado las acciones de los planes, los cuales presentan demoras en su cumplimiento. Hay comunidades que retornaron a principios de los años 2000, cuyos planes de retornos fueron formulados hace más de siete años y aún se encuentran en implementación.

³³⁸ Rta DNP: Rad. 20216000062361 del 7 de febrero de 2021.

³³⁹ Rta. UARIV Rad. No.: 202072034416741 del 23 de diciembre de 2020.

³⁴⁰ Acta reunión DNP, MinDefensa, UARIV 22/06/21.

³⁴¹ Rta UARIV Rad. No. 202072030224441 del 23 de noviembre de 2020.

³⁴² Rta UARIV Rad. No. 202172011847951 del 6 de mayo de 2021.

(5.811)³⁴³. Estos porcentajes evidencian el reto que enfrenta el Estado para cumplir con el compromiso adquirido con las comunidades más afectadas por el conflicto armado.

- Coordinación interinstitucional: persiste la disminución en el número de acciones de retornos y reubicaciones que se relacionan con iniciativas PDET: de 1.856 en marzo de 2019, se pasó a 824 en agosto de 2020 y 325 acciones en marzo de 2021³⁴⁴, que equivalen al 5,6% del total de acciones de los planes de retorno y reubicación en municipios PDET. Estas últimas coinciden con 182 iniciativas correspondientes a los PATR. Llama la atención el bajo número de acciones de los planes cuyas obras se están adelantando de manera articulada entre la UARIV y la ART, equivalente a ocho acciones (18 obras) en seis comunidades, con el apoyo del Fondo Multidonante de Naciones Unidas.

La omisión de la información del nivel veredal y de corregimientos en las matrices de la ART y la complejidad de las herramientas donde están consignados los PRyR, afecta la identificación de coincidencias, la implementación y verificación de las acciones de estos planes con iniciativas de los PATR. La PGN identificó que en 47 municipios PDET que cuentan con PRyR no se registran iniciativas asociadas. Si bien la UARIV informa que no se puede dar un consolidado final de la cifra de iniciativas de los PATR que coinciden con las acciones de los PRyR, debido a su proceso de actualización³⁴⁵, la Procuraduría identificó la siguiente relación (Tabla 61):

Tabla 61. Distribución por pilar de las iniciativas PDET que se relacionan con acciones de planes de retorno y reubicación

Pilar	Iniciativa
Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	9
Infraestructura y Adecuación de Tierras	2
Salud Rural	28
Educación Rural y Primera Infancia Rural	46
Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	3
Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	21
Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	6
Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	67
Total	182

Fuente: UARIV, 2020. Elaboración propia.

³⁴⁴ Rta UARIV Rad. No. 20217206775641 del 23 de marzo de 2021. Existen acciones de RyR repetidas en la tabla, sin embargo, al no tener identificador único ni mención de la comunidad beneficiada, no es posible determinar si efectivamente es una repetición o se trata de la misma medida para comunidades distintas.

³⁴⁵ Rta. UARIV Rad. No. 202172011847951 del 6 de mayo de 2021.

³⁴³ Rta UARIV Rad. No. 202172011847951 del 6 de mayo de 2021.

A propósito del proceso de actualización de los PRyR, se advierte el riesgo de regresividad en el alcance de sus acciones, como sucedió con los PIRC, de donde se eliminaron acciones relacionadas con el reconocimiento de responsabilidad, infraestructura social, comunitaria, de educación y salud y de desarrollo social.

Llama la atención que en este proceso no se está actualizando la caracterización de la comunidad retornada o reubicada, de manera que el ajuste de los planes sea coherente con sus necesidades actuales. Además, la versión definitiva del plan ajustado tampoco se está socializando con la comunidad antes de ser aprobado en el Consejo Territorial de Justicia Transicional (CTJT), como se observó en el caso de El Congal (Salamina, Caldas), excepto cuando en la Mesa de Sostenibilidad se realizan cambios en las acciones propuestas por la comunidad³⁴⁶.

Es necesario mantener el alcance de los planes, de acuerdo con el objetivo principal del acompañamiento estatal a los procesos de retorno y reubicación, que, de conformidad a lo manifestado por la Corte Constitucional en el Auto 326 de 2020, consiste en “lograr la cesación de la condición de vulnerabilidad que se origina por el desplazamiento forzado”.

Así las cosas, se hace un llamado a la UARIV para que, en el proceso de actualización de los planes, no se eliminen acciones necesarias para superar las afectaciones del conflicto armado y garantizar el goce efectivo de derechos de las comunidades desplazadas en proceso de retorno o reubicación. En ese proceso, se recomienda actualizar la caracterización y socializar la versión definitiva del plan ajustado con las comunidades beneficiarias, previo a su discusión y aprobación en el CTJT. También se recomienda revisar en el protocolo de retorno y reubicaciones la temporalidad de las acciones que contienen los PRyR, pues dos años resultan insuficientes para atender las afectaciones del conflicto en los territorios.

Igualmente, se reitera lo manifestado en el Segundo Informe en cuanto a la necesidad de incrementar los esfuerzos de articulación entre la UARIV y la ART para garantizar la inclusión de las acciones de los planes en la hoja de ruta y su priorización en el corto y mediano plazo.

- Seguridad en los territorios para el retorno: persisten los cuellos de botella que afectan la emisión y la actualización de los conceptos de seguridad en el marco de

³⁴⁶ Respuesta de la Unidad para Reparación Integral de las Víctimas a la solicitud de información del 28 de junio de 2021 con número de radicado 202172017640541.

los CTJT³⁴⁷. A partir del análisis de la información remitida por la UARIV, la Procuraduría identifica que, de los 170 municipios PDET, 157 presentan solicitudes de retorno. De este grupo, 78 tienen su concepto de seguridad vencido, lo que implica que las solicitudes de retorno o reubicación a estas zonas ya no son atendidas. Además, 11 no han emitido concepto y solo 68 (40%) lo tienen actualizado y viable³⁴⁸. Se recomienda a la UARIV y al Ministerio del Interior, requerir el cronograma de los CTJT a los entes territoriales sobre los cuales hay solicitudes de retorno, especificando aquellos en los que se discutirá el concepto de seguridad.

- Fortalecimiento de los defensores comunitarios: a cuatro años de haber iniciado la implementación del Acuerdo Final, el indicador asociado a este elemento (E.394) no cuenta con ficha técnica ni reporte en el SIIPO. En cuanto al fortalecimiento del programa en cuestión, si bien el Gobierno Nacional no ha asignado recursos de acuerdo a los cálculos de la Defensoría del Pueblo en 2018³⁴⁹, se han adelantado esfuerzos para tal fin, como la contratación en 2020 de dos consultores a través de una ficha de inversión para “desarrollar un análisis de los Planes de Retorno y Reubicación frente a PDET”. Por otra parte, con recursos de USAID, se desarrolló el proyecto “Seguimiento Derecho a la Justicia de la Población Desplazada por Conflicto Armado Interno (Sentencia T-021/2004 y Auto 373/2016)”, para comunidades en proceso de retorno y reubicación en Cauca, Putumayo y Bajo Atrato (Chocó)³⁵⁰.

En términos generales, aún no se observan avances significativos en el cumplimiento de acciones de los PRyR en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. Aunque el Gobierno Nacional ha gestionado la coordinación y la articulación entre las entidades del SNARIV y la ART, los resultados resultan insuficientes frente a la totalidad de las acciones de los PRyR en municipios PDET, que asciende a 5.811.

Adicionalmente, la Procuraduría observa con preocupación que existe una interpretación restringida sobre lo establecido por la Ley 1448 de 2011 y el Decreto Reglamentario 1084 de 2015, respecto al alcance del acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación, en cumplimiento del Protocolo de retorno y reubicaciones expedido mediante la Resolución 3320 de 2019. En el seguimiento realizado en todo el país, se observan

³⁴⁷ Relacionados con: i) La convocatoria por parte de los entes territoriales del CJT para la aprobación del concepto de seguridad y ii) la presentación de las percepciones de seguridad por parte de la Fuerza Pública, como insumo para los CTJT.

³⁴⁸ Respuesta de la Unidad para Reparación Integral de las Víctimas a la solicitud de información del 30 de abril de 2021 con número de radicado 202172011545981. Anexo: “Listado de municipios con solicitudes de retorno”.

³⁴⁹ \$2.347.500.000 adicionales (valor anual) Defensoría del Pueblo, 2020.

³⁵⁰ Respuesta de la Defensoría del Pueblo a la solicitud de información del 23 de julio de 2021 con número de radicado 20210040902569691.

situaciones que evidencian la persistencia de prácticas inconstitucionales y bloqueos institucionales³⁵¹ que conllevan a la continuidad del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) frente al derecho al retorno y la reubicación. Adicionalmente, la oferta institucional continúa siendo insuficiente, pues no se evidencia una política pública específica para los procesos de retorno y reubicación en los componentes de vivienda, generación de ingresos y tierras.

Se observan debilidades en el acompañamiento y la asistencia técnica a las entidades territoriales por parte de la UARIV para la caracterización de las comunidades en proceso de retorno y reubicación, así como para la formulación e implementación de los planes, las cuales se hace sin considerar la capacidad territorial ni la categoría de los municipios³⁵². Algo similar ocurre con el DNP, en la formulación de proyectos para acceder a recursos de regalías.

Tanto el Protocolo de Retornos y Reubicaciones como la Hoja de Ruta recargan en las entidades territoriales la responsabilidad de la formulación e implementación de los proyectos a través de los cuales se dará cumplimiento a las acciones de los PRyR y las iniciativas de los PATR. Por lo tanto, se recomienda establecer una estrategia clara de asesoría y acompañamiento desde el DNP y la UARIV, que considere la capacidad territorial y la categoría municipal, para garantizar la formulación de los proyectos y el trámite de los recursos, y así avanzar en el cumplimiento de los PRyR.

Víctimas en el exterior

A la fecha de corte de este informe, la UARIV reportó 25.860 víctimas connacionales incluidas en el RUV, las cuales estarían concentradas principalmente en países como Ecuador (7.963), Canadá (2.761), Venezuela (1.719), España (1.883) y EE. UU. (1.668).

El Acuerdo establece la necesidad de fortalecer el Programa de Reparación mediante “la puesta en marcha de planes de “retorno acompañado y asistido” (Punto 5.1.3.5.) con el fin de facilitar el retorno al país y la reconstrucción del proyecto de vida de los hogares que regresan. Así las cosas, para el periodo de análisis de este informe, la UARIV reportó

³⁵¹ i) Ausencia de mecanismos para mitigar la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado; (ii) discriminación a la que han sido sometidas las personas beneficiarias de las reubicaciones rurales dentro de la política pública; (iii) falta de respuesta frente al problema de los asentamientos precarios de población desplazada en contextos urbanos; iv) y coordinación interinstitucional insuficiente para la estabilización socioeconómica y la superación de la situación de vulnerabilidad.

³⁵² En el marco de los espacios macroregionales de seguimiento de procesos de retorno y reubicación, se observó que el municipio de San José del Guaviare tiene a su cargo la caracterización de varios procesos de retorno. Al indagar con la UARIV sobre la asistencia y acompañamiento técnico o la activación de la estrategia de corresponsabilidad, se identificó que dicha entidad no ha orientado al ET para activar esta ruta, lo que implica demoras en la realización de la caracterización.

haber recibido 1.188 solicitudes de regreso al país por parte de víctimas que se encontraban en el exterior. De estas, 565 (47,5%) recibieron acompañamiento y solo 312 (55,2% de las solicitudes acompañadas), fueron considerados retornos efectivos del exterior.

Los 253 grupos familiares restantes ingresaron por la ruta nacional, debido a que, para considerarse un retorno efectivo del exterior, la UARIV solicita que se cumplan las siguientes condiciones, de acuerdo al lugar donde se escale la solicitud: “que haya permanecido mínimo 12 meses en el exterior” y “que lleve máximo 12 meses de haber retornado. De no cumplir con estos criterios, serán tratados como retornos nacionales”³⁵³. Al respecto, en su Octavo Informe, la CSMLV llamó la atención sobre este requisito, y manifestó que podría desconocer la realidad de aquellos desplazados que han salido de Colombia y que, al no encontrar condiciones para permanecer en el país receptor, deciden regresar. Por esto, se considera de suma importancia reducir el tiempo establecido por la UARIV, sobre todo en aquellos casos en que se solicita el acompañamiento y el hogar no cumple con lo dispuesto en la primera condición.

Resulta preocupante la reiteración de falencias en la sistematización de la información por personas únicas de los retornos y reubicaciones de los connacionales, a pesar de que esta se encuentra consignada en las actas de voluntariedad. Frente a esta dificultad, la UARIV ha informado que el registro se realiza por grupos familiares a solicitud del jefe de hogar y por tanto no se reporta de manera individual. En ese sentido, si bien el acompañamiento es solicitado por uno de los integrantes del grupo familiar, los funcionarios de la entidad deben sistematizar y verificar la información para que se brinde una atención de acuerdo a las particularidades y necesidades de cada uno de sus integrantes en materia de “acceso a derechos básicos, al empleo digno, vivienda, salud y educación en todos los niveles, según las necesidades de cada quien” (Mesa de Conversaciones, 2016).

Dado que no se registra la totalidad de connacionales retornados o reubicados, este puede convertirse también en un cuello de botella para la implementación correcta de las acciones definidas en el momento de planeación del acompañamiento y podría empeorar el subregistro de víctimas que salieron y que regresaron al país. Tal como lo evidenció la Procuraduría en el Informe de Balance de la Ley 1448 de 2011, “la información y caracterización de connacionales no es completa y ello impacta negativamente en la implementación de la política y por tanto en la identificación de las necesidades

³⁵³ Respuesta de la Unidad para Reparación Integral de las Víctimas a la solicitud de información del 30 de abril de 2021 con número de radicado 202172011545981

particulares de esta población, dificultando el diseño e implementación de acciones que garanticen o contribuyan la consolidación de los procesos de RyR de víctimas provenientes del exterior” (PGN, 2020).

Por otro lado, se resalta la firma del convenio de cooperación 1260 de 2021 por parte de la UARIV y la organización Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Ppoli (CISP), que incluye entre sus líneas de trabajo “la entrega de apoyos económicos a hogares víctimas en proceso de retorno al país, en busca de cubrir sus necesidades iniciales de transporte desde el exterior y las necesidades inmediatas tras su llegada a Colombia”³⁵⁴. En cuanto al apoyo para el traslado desde el exterior, se informó que este será valorado por la UARIV a partir de la identificación de criterios relacionados con la condición socioeconómica y la dificultad manifiesta de los hogares que lo soliciten durante el acompañamiento. Es importante mencionar que el apoyo para el traslado al territorio nacional es fundamental para aquellos hogares connacionales desplazados que no pueden regresar al país por falta de recursos económicos, situación que, de acuerdo con información suministrada por la UARIV, se ha convertido en la principal barrera para la materialización de su derecho al retorno o reubicación.

En cuanto la estabilización socioeconómica y la sostenibilidad del retorno y la reubicación de las víctimas de desplazamiento forzado que han regresado al país, durante el 2020 la UARIV reportó haber entregado 43 Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar (EEAF), cifra que equivale tan solo al 13,8% de los 312 hogares que constituyeron retornos efectivos desde el exterior.

A propósito de la “elaboración de planes de retorno y reubicación asistidos y acompañados” (Mesa de Conversaciones, 2016), aunque la Resolución 3320 de 2019 apenas contempla la construcción de planes en los casos de retornos comunitarios, sí establece acciones particulares para los retornos de los hogares del exterior como i) “La atención preferencial inmediata tras el retorno a Colombia”, y ii) “Las acciones puntuales de acuerdo con las características del núcleo familiar que retorna”. En este momento del acompañamiento, “las acciones dependen de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), responsables de la garantía de los derechos en los territorios”³⁵⁵.

Es importante recordar que, si bien la implementación de algunas acciones puede ser competencia de otras entidades del SNARIV, el artículo 2.2.6.5.8.6 del Decreto 1084 establece como responsabilidades de la UARIV, coordinar y articular “el diseño

e implementación de las acciones dirigidas a garantizar la implementación integral de los procesos de retorno y reubicación, en conjunto con las entidades nacionales y territoriales del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas”.

En ese sentido, no se observa una ruta clara para la articulación y la participación de las entidades del SNARIV, diferentes a las alcaldías, al momento de definir y concertar las acciones específicas para el hogar desplazado que solicita el acompañamiento desde el exterior, lo que podría dificultar su realización y el restablecimiento efectivo de sus derechos.

Adicionalmente, no se evidencia un procedimiento para la inclusión de estos grupos familiares en aquellas acciones y medidas contempladas en los PRyR, así como en los PIRC y los PDET. En la descripción de la ruta no se mencionan las gestiones de la UARIV como coordinadora del Sistema, para impulsar la articulación interinstitucional. Dicha entidad menciona que, durante el proceso de orientación, al hogar que solicita el acompañamiento desde el exterior, “se le informa que posiblemente en el lugar al que desea trasladarse, para permanecer de manera indefinida, existen planes de retornos y reubicaciones comunitarios y que podrían verse beneficiados de las acciones concertadas con la comunidad, específicamente en las relacionadas con infraestructura social y comunitaria” (subrayado fuera del texto)³⁵⁶.

Por otra parte, llama la atención que, de los 312 retornos efectivos registrados por la UARIV, solo 76 hogares habían superado su situación de vulnerabilidad (24,4%). Esta cifra permitiría afirmar que se requiere un mayor esfuerzo institucional en materia de oferta específica y diferencial para que dichos hogares, víctimas de desplazamiento forzado que retornan o se reubican del exterior, puedan superar los impactos del conflicto armado y restablezcan su proyecto de vida.

En cuanto al principio de seguridad, fundamental para los procesos de retorno y reubicación, la UARIV indicó “que no es posible identificar cuantas víctimas no fueron viabilizadas por concepto de seguridad desfavorable o la falta de este”³⁵⁷, lo cual resulta preocupante. Esta falencia en el registro de información impidió identificar si la imposibilidad de la materialización del retorno se debió a la persistencia de situaciones de seguridad que pondrían en riesgo al hogar (concepto desfavorable), a la desactualización del concepto (vencidos) o a la no emisión en los municipios receptores.

³⁵⁶ Ibid.

³⁵⁷ Ibid.

Independientemente de la causa, este es un cuello de botella que dificulta avanzar en el acompañamiento del retorno al país.

En la misma línea, el anexo técnico de la Resolución 3320 de 2019 menciona las principales dificultades para la materialización de estos procesos, de acuerdo a la evaluación realizada por la Unión Temporal Econometría-SEI (2017): “i) la falta de coincidencia de las apreciaciones de seguridad del Ministerio de Defensa Nacional, con las presentadas por las entidades territoriales y las familias; ii) la poca agilidad del proceso para obtener la apreciación por parte del Ministerio de Defensa; iii) la continuidad de situaciones de violencia en algunos territorios; iv) la vigencia del concepto en relación con las características dinámicas de las condiciones de seguridad”³⁵⁹. A esto se suman las demoras en la convocatoria de los CTJT por parte de las entidades territoriales (PGN, 2021).

Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva

De acuerdo a lo informado por la UARIV y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), se han realizado aproximadamente 10 actos tempranos de reconocimiento³⁵⁹. Sin embargo, el indicador “Porcentaje de actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva realizados que decida hacer el Gobierno, las FARC o cualquier otro sector de la sociedad” (E.311) no registra avances en el SIPO. Si bien estaba proyectado cumplir el indicador entre 2017 y 2019, la Ley 1448 de 2011 incluye dentro de las medidas de satisfacción este tipo de actos (literal j del artículo 139) y, por lo tanto, se considera necesario promover su implementación en el marco del cumplimiento del Acuerdo de Paz.

En esta línea, en el Segundo Informe, la Procuraduría recomendó a la UARIV y la OACP “apoyar la realización de los actos de reconocimiento como una medida de reparación integral a las víctimas, identificando una ruta clara que contribuya a la labor de convivencia y no repetición desarrollada por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”. Al respecto, la UARIV manifestó que se acogía parcialmente, señalando que la OACP “no está encargada de realizar planes, programas y proyectos tendientes a la atención y reparación integral a las víctimas bajo

³⁵⁸ Ibid.

³⁵⁹ UARIV: i) Comunidad de Bojayá (Chocó, septiembre de 2016, SRC), ii) Comunidad La Chinita (Apartadó, Antioquia, septiembre de 2016, SRC), iii) Granada (Antioquia, septiembre 2017, SRC), iv) Diputados del Valle (diciembre de 2016), v) Atentado al Club El Nogal (mayo de 2017), vi) Remedios (Antioquia, abril de 2018) y vii) Anorí (Antioquia, octubre de 2018). (Rta. UARIV Rad. No. 20207207080851 del 17/04/20. Numeral 6, P. 38). La OACP reportó un total de nueve actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad: (i) Bojayá, (ii) Unión Patriótica, (iii) Comunidad La Chinita, (iv) Diputados del Valle, (v) Atentado al Club El Nogal, (vi) Caso Oscar Orlando Bueno Bonnet (Saravena, Arauca), (vii) Masacre de Nueve Concejales de Rivera (Huila), (viii) Masacre del Pueblo Awá en Barbaocoas (Nariño), y (ix) Toma de Mitú por parte de las FARC-EP) y tres actos de reconciliación y contribución a la verdad: i) El Placer (Putumayo), ii) Remedios (Antioquia) y iii) Mesetas (Meta).

el marco de la Ley 1448/11” y que, en la identificación de la ruta sugerida, hay un avance importante con el lineamiento para “Llevar a cabo procesos de reconocimiento público de la responsabilidad en la comisión de hechos victimizantes y solicitudes de perdón público”, construido desde el Subcomité de Medidas de Satisfacción³⁶⁰.

Adicionalmente, teniendo en cuenta el componente de verdad de los actos de reconocimiento de responsabilidad y lo que ello implica en la justicia restaurativa, es pertinente que en los procesos judiciales que se adelanten en la JEP, sean consideradas las acciones de reconocimiento de responsabilidad de los Planes de Reparación Colectiva. A la fecha de corte de este informe, la UARIV reportó 36 acciones de este tipo en tan solo 11 sujetos de reparación colectiva, de las cuales 16 han sido implementadas³⁶¹. A estas acciones se deben sumar las eliminadas o modificadas en las acciones de mejora de los PIRC³⁶², pues representan expectativas creadas en las comunidades que deben ser cumplidas por el Estado.

La UARIV manifiesta que los actos de reconocimiento de responsabilidad “se han realizado en dos vías: la primera cuando existe una providencia judicial que ordene a los victimarios reconocer responsabilidad y solicitar perdón, o de manera voluntaria por parte de los victimarios por acción; la segunda, por parte del Estado, por su omisión como garante de derechos fundamentales”³⁶³. Sin embargo, preocupa a la Procuraduría que en el proceso de diseño y ajuste de los PIRC no se incluyan este tipo de medidas de satisfacción. Esta situación restringe el alcance de los planes e invisibiliza las solicitudes de los SRC sobre el reconocimiento de responsabilidad y las peticiones de perdón por parte de los actores del conflicto, lo que dificulta el proceso de reconciliación.

Así las cosas, es fundamental aumentar los esfuerzos de articulación entre el SNARIV y el SIVJRN, particularmente entre la UARIV y la JEP, para que esta última conozca las acciones de los PIRC relacionadas con el reconocimiento de la responsabilidad. Igualmente, es necesario revisar lo establecido en la Resolución 3143 de 2018, para incluir

³⁶⁰ Respuesta de la Unidad para Reparación Integral de las Víctimas a la solicitud de información del 23 de diciembre de 2020 con número de radicado 202072034416741.

³⁶¹ Respuesta de la Unidad para Reparación Integral de las Víctimas a la solicitud de información del 6 de mayo de 2021 con número de radicado 202172011847951.

³⁶² La UARIV reportó medidas modificadas en 16 SRC (Rta. UARIV Rad. No. 20207209931841 del 15/05/20). En el seguimiento a los procesos de ajuste de los PIRC aprobados antes de la expedición del Modelo de Reparación Colectiva (Resolución 3143/18), por lo pronto, la PGN ha identificado que se eliminaron siete medidas de reconocimiento de responsabilidad, una de sanción a responsables, cuatro relacionadas con informes de avance a investigaciones y acceso a la oferta institucional de la Fiscalía General de la Nación y una de rectificación en medios, de los PIRC de 10 SRC, de los cuales solo una coincide con los 16 que reporta la UARIV (UARIV, Rta. Rad. 201972012321761 del 16/09/19).

³⁶³ Respuesta de la Unidad para Reparación Integral de las Víctimas a la solicitud de información del 6 de mayo de 2021 con número de radicado 202172011847951

dentro de las acciones de los PIRC este tipo de actos como medida de satisfacción y establecer una ruta para su gestión.

Restitución de tierras

Sobre las medidas de reparación a víctimas relacionadas con la restitución de tierras, de cara a lo establecido en el Punto 5 del Acuerdo, es pertinente analizar dos puntos: la restitución de tierras en relación con los PRyR, y las medidas de prevención, protección y seguridad para el acceso a la restitución de tierras.

La restitución de tierras en relación con los Planes de Retorno y Reubicación

Teniendo en cuenta el carácter progresivo y gradual de la implementación de las medidas de reparación para la población víctima del conflicto, y en el marco de la implementación del Acuerdo Final, el derecho a la restitución de la tierra o territorio de comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y en general de las comunidades campesinas, está plenamente ligada a los procesos de retorno y reubicación. Solo a partir del asentamiento de población víctima de desplazamiento en un predio sobre el que tenían derecho antes del hecho victimizante, o de un nuevo predio adquirido o asignado por el Estado, se puede realizar la planeación estructural del SNARIV para la garantía y la prestación de derechos, bienes y servicios. Desde allí, se puede reconstruir el proyecto de vida individual y colectivo de las víctimas, el tejido social y su estabilización socioeconómica, elementos que definen el carácter integral de la reparación para superar su situación de vulnerabilidad y el goce efectivo de sus derechos.

Frente a este último aspecto de la restitución como mecanismo para la estabilización socioeconómica, resulta importante referir lo sostenido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-421 de 2019:

El capítulo III del título IV de esta ley instituyó la restitución de tierras como una de las medidas de reparación en favor de las víctimas, allí se dispuso que ellas tienen derecho a la devolución jurídica y material de sus predios y que, si ello no resulta posible, se deben ofrecer otras alternativas, como la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación.

El retorno o reubicación, establece la ley, debe hacerse de forma voluntaria y en condiciones de dignidad, seguridad y sostenibilidad. Esta última condición, en palabras de esta Corporación, “quiere decir que antes de que el antiguo o nuevo predio sea adjudicado, debe haber certeza de que una vez la víctima llegue al

territorio, va a tener la posibilidad de obtener de él lo que necesita para vivir y que no estará en riesgo de tener que desplazarse nuevamente, ahora por motivos económicos”.

“Posteriormente, con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades presidenciales para la paz, profirió el Decreto Ley 902 de 2017 para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral. Esta reforma busca cumplir con los compromisos adquiridos con la firma del acuerdo final, esto es, intenta “sentar las bases para la transformación estructural del campo y establece como objetivos contribuir a su transformación estructural, cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía; en aras de contribuir a la construcción de una paz estable y duradera”.

“De esta manera, el citado decreto ley pretende beneficiar al trabajador del campo con el acceso a tierras y proyectos productivos, al punto que especifica que los programas de acceso a tierras deben contar con esquemas que permitan la incorporación de proyectos productivos que cumplan con condiciones de sostenibilidad social y ambiental, con asistencia técnica y que conduzcan a promover el bienestar de los adjudicatarios. Cabe destacar que esta ley no está dirigida únicamente a la población rural victimizada, sino también a los campesinos, pueblos indígenas, comunidades negras y población ROM”.

“De lo anterior se desprende que, como se evidenció con la normativa y la jurisprudencia expuesta, no es suficiente que el Estado entregue un predio a la persona víctima de desplazamiento forzado, para que se entiendan satisfechas sus obligaciones en materia de estabilización socioeconómica, ya que las autoridades involucradas deben asegurar que los inmuebles que sean otorgados cumplan con condiciones de vocación productiva, a fin de que puedan satisfacer sus derechos fundamentales comprometidos, como lo son el derecho a la vida digna, a la vivienda digna y al mínimo vital”.

Así, la medida de restablecimiento de derechos sobre la tierra de la población retornada o reubicada consiste en diversas acciones, de las cuales se destacan: i) las dirigidas a la formalización, restitución, protección y adjudicación de tierras; y ii) las

de construcción, saneamiento y ampliación de territorios, cuyas principales entidades obligadas son la URT, el IGAC, el INCODER, la SNR, las oficinas de Catastro, y las entidades territoriales, cuya intervención debe estar orientada por los principios constitucionales de subsidiariedad, coordinación, concurrencia y complementariedad.

De acuerdo a la labor de seguimiento y monitoreo que ha adelantado la Procuraduría General de la Nación, se evidencia la necesidad de fortalecer la articulación institucional para que, en el marco de los programas de acceso a la tierra en los procesos de retorno y reubicación, se activen las rutas de acompañamiento y se socialice con la comunidad la forma de acceder a estas. Este proceso debe integrar el compromiso de la institucionalidad para lograr un avance significativo en el cumplimiento de fallos de restitución con medidas en materia de vivienda, salud, educación, proyectos productivos y de generación de ingresos. Para ello resulta fundamental conocer el número de beneficiarios de los fallos de restitución y el número de personas que han accedido a la ruta de acompañamiento en los procesos de retorno y reubicación, en cumplimiento del fallo judicial. De esta manera, será posible establecer la brecha entre los dos tipos de beneficiarios y el reto institucional para alinear la implementación de la política de restitución en el marco de los procesos de retorno y reubicación, articulados a la luz de lo establecido en el Punto 5 del Acuerdo Final.

Componente de prevención, protección y seguridad en el acceso a la restitución de tierras

Resulta de gran importancia que el sistema de alertas tempranas, las instancias de prevención y protección y la estructura institucional creada con el Acuerdo de Paz, logren avanzar estratégicamente en la coordinación y articulación para lograr un acompañamiento efectivo del Estado a las comunidades que han iniciado el proceso de restitución de tierras.

Dicho acompañamiento exige un enfoque integral, no solo en clave de seguridad militar, sino de seguridad humana. Esto implica que la garantía de oferta institucional de restitución de derechos sobre la tierra debe ser sostenible en el mediano y en el largo plazo. Es decir, debe enfocarse en el desarrollo comunitario para las familias restituidas, con procesos de retorno o reubicación, que coincide con los planes y programas que se busca adelantar a través de los PDET y los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR).

Los Informes de Riesgo y Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo resultan ser el principal instrumento de identificación y diagnóstico de las problemáticas regionales que, en el caso de la restitución de tierras, obstaculizan la reconstrucción del proyecto de vida de las víctimas. Precisamente, un estudio de Marín Llanes y Vélez (2021), titulado Impacto de la Restitución de Tierras en la Violencia: Lecciones de una Política Integral, estableció que la intervención de la política de restitución contribuyó a i) generar mejores condiciones de seguridad, puesto que las instituciones del Estado hicieron un mayor seguimiento a los territorios intervenidos; ii) las relaciones de las comunidades con las instituciones mejoraron, porque las víctimas empezaron a percibir que la institucionalidad estaba de su lado; y iii) la llegada con alta intensidad de las instituciones del Estado, a través de la PRT, redujo los asesinatos de estos actores sociales.

De cara a lo anterior, el proceso de restitución de tierras, como mandato de la Ley 1448 de 2011, y como asunto crucial del Acuerdo de Paz en sus puntos 1 y 5, constituye uno de los más importantes compromisos del Estado colombiano en el proceso de implementación normativa y en el diseño, formulación y ejecución de la política pública de víctimas. Esto requiere un análisis y una reflexión permanente desde la institucionalidad, que permita viabilizar la reparación integral durante la implementación del Acuerdo de Paz.

Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas

El PMI estableció dos indicadores en los cuales se relaciona un informe de análisis sobre el resultado del amplio proceso participativo (E.405) y un documento con propuesta de ajustes normativos para la adecuación y el fortalecimiento de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas, de acuerdo a las necesidades y oportunidades del nuevo contexto, para garantizar su contribución efectiva a la convivencia, la no repetición y la reconciliación (E.332). Si bien ambos indicadores se reportan como cumplidos y el Gobierno ha informado que realizó el referido proceso amplio y participativo, la Procuraduría reitera que lo establecido en el Acuerdo de Paz no puede darse por cumplido mientras que la modificación normativa se siga limitando a ajustes operativos internos de la UARIV, que resultan mínimos en relación con lo allí previsto, y con la expectativa generada en las víctimas que hicieron parte del proceso (PGN, 2019).

En el Segundo Informe al Congreso, este órgano de control había insistido que el proceso amplio participativo fuera considerado en los ajustes que se propusieran a partir del balance de la Política para Víctimas previsto en el PND, a propósito de la prórroga y/o modificación de la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, la reforma legislativa se limitó a la vigencia que fue ampliada mediante la Ley 2078 de 2021, y continúan pendientes los ajustes, tal como está enunciado en el Acuerdo. Como contribución a ese proceso, la Procuraduría presentó recomendaciones específicas de reforma a la Comisión Legal de Seguimiento de la Ley 1448 de 2011 del Congreso de la República, para que sean tenidas en cuenta en el proyecto de ley anunciado en 2020 por parte de los ponentes del proyecto de prórroga.

Aunque el Gobierno Nacional presentó el mencionado balance en julio de 2020, la Procuraduría considera que no hizo énfasis en los derechos que han resultado más complejos de garantizar, como la vivienda o la generación de ingresos, como se había recomendado. Esta omisión afectó la identificación de los procesos y procedimientos por ajustar, las lecciones aprendidas y las dificultades en la implementación de los programas que garantizan estos derechos, para poder definir acciones que contribuyan a mejorar su garantía en los siguientes diez años de vigencia de la ley.

Por otra parte, se reconocen los esfuerzos adelantados para contar con un nuevo documento Conpes que sirva como hoja de ruta durante la prórroga de la Ley 1448 de 2011 por otros 10 años. Sin embargo, preocupa que en el Conpes 3041 de 2021 no se tomen las acciones necesarias para mejorar la garantía de los derechos de las víctimas. Para su construcción, la Procuraduría alertó que no se consideraron los resultados del proceso amplio y participativo, ante lo cual el DNP manifestó que “los ejes allí contenidos se recogen en su mayoría a través del conjunto de estrategias dispuestas en el CONPES PNARIV; no obstante, es importante señalar que algunas propuestas del PAP (Proceso Amplio Participativo) superan su alcance, toda vez que requieren ajustes normativos o el concurso de actores diferentes a las entidades que fueron involucradas en su proceso de construcción”. En este sentido, se advierte que el Gobierno es consciente de la necesidad de una reforma legislativa para adecuar la política.

En particular, la Procuraduría advirtió que en el Conpes no se presentan acciones concretas que permitan identificar cambios en los problemas estructurales y en las prácticas inconstitucionales, ni estrategias que fortalezcan de manera efectiva la implementación de la política de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas de desplazamiento. Tampoco se proyectan recursos suficientes para avanzar de manera

decidida en el restablecimiento de los derechos de las víctimas, por lo que medidas como la indemnización continúan desfinanciadas y no lograrán cumplirse para el 2031.

A juicio de la Procuraduría, las acciones definidas para superar los problemas identificados en el diagnóstico de Gobierno resultan insuficientes cuantitativa y cualitativamente. Por ejemplo, las metas propuestas no tienen en cuenta a todas las víctimas pendientes de atención, ni los efectos de la actual situación ocasionada por la pandemia de COVID-19 en la estabilización socioeconómica de las víctimas de desplazamiento forzado.

Por último, preocupa el retraso en el cumplimiento de las acciones previstas en el PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, en el cual se habían planteado algunas propuestas para mejorar la implementación de la política. Aunque algunas de las metas allí propuestas resultaban importantes en materia de reparación colectiva, superación de situación de vulnerabilidad y retornos, aún no se han materializado las apuestas del Gobierno Nacional con relación a los 140 PIRC implementados o las comunidades retornadas acompañadas.

Pese a los avances, todavía no se ha puesto en marcha el Mecanismo Único de Seguimiento. La caracterización de la población a través del SISBEN IV no ha logrado llegar a toda la población víctima (52%), que recurrentemente se ha quejado de ser excluida de los programas sociales en los que estaba inscrita, a pesar de que su situación de vulnerabilidad ha empeorado. En este orden de ideas, no es claro cómo se está articulando la política de víctimas con la política social moderna, para contribuir a la estabilización socioeconómica de las víctimas y responder al llamado de las víctimas para mejorar la respuesta institucional.

La Procuraduría ha alertado en los últimos años sobre la regresividad en las medidas de reparación pues, a juicio de la Procuraduría, no se está teniendo en cuenta el enfoque transformador previsto en la Ley 1448 de 2011, ni se están fortaleciendo las medidas, como quedó previsto en el Acuerdo. Por el contrario, en algunos casos se está restringiendo el alcance de estas medidas. Como se mencionó en los numerales anteriores, esta situación se ha advertido en varios planes de reparación colectiva y en los procesos de retorno y reubicación. Un caso similar ocurre con la medida de rehabilitación, pues el programa PAPSIVI ha tenido varias dificultades en su implementación y una baja cobertura.

Entrega de bienes FARC-EP para la reparación integral

Según el Decreto 903 de 2017, luego de la elaboración de un inventario de bienes y activos pertenecientes a las extintas FARC-EP, estos se destinarán a la reparación material de las víctimas del conflicto armado. Al respecto, no se evidencian mayores avances que puedan verse materializados en medidas de reparación integral.

Tanto el proceso adelantado para la constitución del Patrimonio Autónomo, que permitirá administrar el inventario de bienes recuperado para implementar medidas de reparación, como la entrega de los bienes por parte de las extintas FARC-EP tuvieron muchas demoras. Por ejemplo, se generaron discusiones en torno a la posibilidad de modificar el Decreto 903 y eliminar la constitución del patrimonio autónomo, teniendo en cuenta que dicha conformación resultaba más costosa que el valor de los bienes recibidos por la Sociedad de Activos Especiales (SAE).

La Procuraduría, como invitada en la Comisión de Verificación de los Bienes y Apoyo al Administrador del Patrimonio Autónomo³⁶⁴, manifestó su postura sobre lo costosa que resultaba la constitución del patrimonio, e intervino en las cinco sesiones realizadas en el transcurso de 2020. Finalmente, y después de varios inconvenientes con el proceso licitatorio, en abril de 2021 se definió la constitución del Patrimonio Autónomo a través de la adjudicación de un contrato de fiducia mercantil. Con esto, se espera que el proceso para destinar los recursos a la reparación de las víctimas avance de manera decidida.

En cuanto a la entrega de los bienes por parte de las antiguas FARC-EP, el Quinto Informe del Instituto Kroc (2021) resaltó como uno de los obstáculos la falta de garantías de seguridad en los territorios para los excombatientes que adelantan el trabajo de entrega efectiva de los bienes, así como la baja articulación entre los enlaces nacionales y territoriales de las antiguas FARC-EP. Así, se reitera la necesidad de ampliar las garantías de seguridad para excombatientes y reincorporados, para avanzar en el cumplimiento de varias de las medidas del Acuerdo de Paz.

Por otro lado, en el marco de la ruta de reparación prevista por la UARIV, se informó que desde 2019 se inició una identificación de los Sujetos de Reparación Colectiva que, en su proceso, mencionaron a las FARC-EP como presunto actor de los hechos victimizantes ocurridos. A partir del ejercicio, se pudo establecer en cuáles PIRC se pueden implementar medidas de reparación con los bienes de las FARC-EP monetizados.

Según la respuesta de la UARIV, a la fecha, los recursos disponibles derivados del inventario de bienes son aproximadamente \$43 mil millones³⁶⁵. Para destinarlos de manera adecuada, la UARIV tiene previstas las siguientes medidas: i) entrega de bienes para uso colectivo, que incluye ambulancias, remolques, implementos de audio y video, dotación escolar y cultural, infraestructura social y comunitaria, entre otros; ii) indemnización colectiva con fuente de financiación de bienes de las FARC-EP para 30 sujetos de reparación; y iii) medidas de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición con sujetos de reparación colectiva. En este último componente, se espera realizar 307 acciones, con una inversión de \$4.511 millones, con las cuales se beneficiarán 29 SRC.

³⁶⁵ Respuesta de la Unidad para Reparación Integral de las Víctimas a la solicitud de información del 30 de abril de 2021 con número de radicado 202172011545981.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Existen avances en el fortalecimiento de las medidas de reparación previstas en la Ley 1448 de 2011. Por ejemplo: i) 28 sujetos de reparación colectiva han cerrado su proceso tras la implementación de sus Planes, y ii) 1.011 acciones (51%) coinciden con 768 iniciativas de los PATR. La ART ha reportado que, de esas 768 iniciativas, 208 presentan avances en su implementación, materializados en acciones y gestiones de activación (cuentan con una ruta de implementación activada). Se esperan avances significativos adicionales en la implementación de estos planes, especialmente frente a la ampliación de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 hasta 2031.
- La implementación del Punto 5 del Acuerdo de Paz aún no refleja el impacto esperado en el fortalecimiento de la reparación colectiva, pues solo el 4% de los SRC ha finalizado dicho proceso y aún se presentan cuellos de botella en su implementación, recrudescidos como consecuencia de la pandemia.
- Frente a las estrategias móviles de atención psicosocial en zonas rurales y la implementación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial, se advierte un posible estancamiento o retroceso frente a la garantía del derecho a la rehabilitación. Para la vigencia 2020, no hubo avances en los compromisos asumidos por el Estado y consignados en indicadores y metas en el PMI.

- Si bien el Gobierno Nacional reporta algunos esfuerzos en la articulación intersistémica, no se observa una aceleración en la implementación de las medidas y acciones derivadas del Programa de Reparación Colectiva y los planes de retorno, en el marco de los PATR en los municipios PDET. Al respecto, se observa que: i) tan solo el 5,6% de las acciones en los PRyR (5.811) en municipios PDET tiene relación con iniciativas de los PATR, ii) las acciones incluidas en las actas de entendimiento en el marco del Pilar 8 firmadas por los entes territoriales en zonas PDET, equivalen tan solo al 0,15% del total, y iii) las acciones que se están implementando de manera articulada por parte de la Unidad para las Víctimas y la ART corresponden al 0,13% del total. Es necesario que continúen los esfuerzos en la articulación institucional entre estas entidades, para que, desde la implementación del Acuerdo de Paz, se contribuya con la aplicación de los PRyR.
- No es claro cuáles son las comunidades en proceso de retorno y reubicación, y solo se conocen aquellas que cuentan con un plan formulado a la fecha, lo que dificulta la formulación de una política pública acorde a la demanda de atención. Tampoco se ha actualizado el diagnóstico y la caracterización de las comunidades en el ajuste de los Planes. No es claro cómo, a través del Protocolo de retornos y reubicaciones, expedido mediante la Resolución 3320 de 2019, se espera superar las prácticas inconstitucionales y los bloqueos institucionales que existen en la actualidad. En el proceso de ajuste de los PRyR, es necesario continuar con las acciones necesarias para superar las vulnerabilidades derivadas del desplazamiento forzado.
- Tanto el protocolo de retornos y reubicaciones como el proceso de ajuste de los planes deben ser coherentes con el objetivo principal del acompañamiento de “lograr la cesación de la condición de vulnerabilidad que se origina por el desplazamiento forzado”³⁶⁶.
- Existe una disminución de las acciones de los PRyR relacionadas con iniciativas PDET; de 1.826 en 2019, se pasó a 325 en 2021. Adicionalmente, la omisión de las veredas y corregimientos en las matrices de la ART y la UARIV dificulta los cruces a nivel territorial e impide verificar la implementación de las acciones dirigidas hacia la estabilización socioeconómica de las comunidades víctimas de desplazamiento forzado, en escenarios de soluciones duraderas.

- Aunque se reporta un avance del 100% en el indicador E.394, para la Procuraduría no es claro cómo se establece dicho avance, pues no es posible determinar el numerador de la fórmula. MinDefensa manifestó desconocer la cantidad de apreciaciones de seguridad existentes en los Consejos de Justicia Transicional donde se aprueban dichos conceptos.
- La Procuraduría reconoce los avances alcanzados con la realización de los actos tempranos de responsabilidad colectiva, y su contribución al trabajo de la Comisión de la Verdad. Sin embargo, es necesario reconocer la responsabilidad de los PIRC en el marco del SIVJNR.
- Persisten las dificultades para dar una respuesta institucional oportuna e integral a las víctimas en el exterior que desean regresar al país: i) las falencias en el registro pueden obstaculizar la atención diferencial y adecuada, e impedir el seguimiento a la atención de sus derechos; ii) es necesario diseñar y ampliar una oferta institucional diferenciada que promueva la estabilidad socioeconómica de los hogares, para lo cual se debe mejorar la articulación institucional; iii) las dificultades en la verificación del principio de seguridad se han convertido en un cuello de botella para gestionar las solicitudes de retorno o reubicación. Es necesario establecer acuerdos y convenios con los países receptores y las organizaciones sociales, con el fin de gestionar recursos para las víctimas de desplazamiento forzado que desean retornar al país o reubicarse, pero que no pueden costear los gastos de transporte debido a su situación económica.
- Se requiere diseñar y ampliar la oferta institucional diferenciada que promueva la estabilidad socioeconómica de los hogares retornados o reubicados desde el exterior. Para esto, no solo es fundamental la creación de programas dirigidos a la población desplazada que regresa del exterior, sino también la articulación entre las entidades del SNARIV y aquellas surgidas con el Acuerdo, para mejorar las condiciones socioeconómicas de los hogares beneficiados.
- Los actos de reconocimiento de responsabilidad son fundamentales en el proceso de reconciliación y su implementación debe ser garantizada en el marco del cumplimiento del Acuerdo Final. Por lo tanto, es necesario que la JEP conozca las medidas de satisfacción de los PIRC, relacionadas con dichos actos, incluidas aquellas que fueron eliminadas en el proceso de ajuste.

³⁶⁶ Auto 326/20 de seguimiento a la Sentencia T-025/04 de la Corte Constitucional.

- Dado que la implementación del Acuerdo Final impulsa el cumplimiento de los PRC, la exclusión de acciones relacionadas con los actos de reconocimiento de responsabilidad de las medidas de satisfacción de dichos planes restringe el acceso de las víctimas a las medidas que contribuyen a la verdad y a la reconciliación. Por lo tanto, es necesario revisar lo establecido en la Resolución 3143 de 2018 e impulsar los actos de reconocimiento de responsabilidad a través del Programa de Reparación Colectiva.
- La política pública de restitución de tierras hace parte transversal de los puntos 1 y 5 del Acuerdo Final. Pese a ello, aproximadamente el 90% de las actividades del PMI relacionadas con la restitución de tierras se encuentra en ejecución, por lo que aún no es posible determinar un avance frente a todas las actividades descritas en los pilares que inciden en la restitución.
- En materia de restitución de tierras, se evidencia un incremento en la intervención de microzonas a partir de 2016 y en el marco de la firma del Acuerdo Final, donde se establecieron 675 zonas de intervención (o zonas microfocalizadas), con un área de 4.767 ha (9.371 m²), lo que representa el 42% del área total del país. Es evidente el contraste frente al periodo 2011-2015, cuando se establecieron 507 zonas de intervención, con un área de 1.428 ha (7.467 m²), lo que representa el 13% del área total del país. No obstante, persisten las condiciones de inseguridad que impiden avanzar en los procesos de restitución de tierras, situación que va en contra de los reclamantes, los colaboradores de la URT, la Fuerza Pública y los funcionarios de la Rama Judicial que adelantan los procesos.
- El acceso material a la restitución de derechos sobre la tierra y el territorio tiene relación directa con los procesos de asentamiento definitivo de las familias en procesos de retorno y reubicación. Esto exige una mayor articulación institucional para el acompañamiento de las comunidades, para lograr la seguridad jurídica de los predios y la concreción de una base patrimonial para las familias.
- Los procesos de restablecimiento de derechos sobre la tierra de la población retornada o reubicada incluyen acciones de formalización, restitución, protección, adjudicación de tierras, constitución, saneamiento y ampliación de territorios. A su vez, dichas acciones requieren la intervención del Estado a través de una coordinación institucional que procure la estabilidad socioeconómica de los hogares, la reducción de las economías ilegales, la disminución de la violencia y el acceso a los derechos, bienes y servicios necesarios para la reconstrucción del proyecto de vida y del tejido social de las comunidades.

- No puede darse por cumplido lo establecido en el Acuerdo de Paz frente a la adecuación y el fortalecimiento participativo de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas, mientras que no se haya ajustado conforme a las necesidades y oportunidades del nuevo contexto, y mientras no haya contribuido efectivamente a la buena convivencia, la no repetición y la reconciliación. Los ajustes normativos realizados resultan menores en relación con lo previsto, y con la expectativa de las víctimas que hicieron parte del proceso participativo. Se continúa a la espera de una reforma legislativa que modifique aspectos estructurales y de fondo de la Ley 1448 de 2011.
- Se reconocen los esfuerzos en la formulación del Conpes 3041 de 2021 como hoja de ruta para la implementación de la Ley 1448 de 2011 a 2031. Sin embargo, preocupa que este no incluya las acciones necesarias para garantizar los derechos de las víctimas. No se presentan acciones concretas que permitan identificar cambios en los problemas estructurales, ni estrategias que fortalezcan de manera efectiva la implementación de la política de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas de desplazamiento. Tampoco se proyectan los recursos necesarios para el restablecimiento de los derechos de las víctimas, y las acciones para superar los problemas del diagnóstico resultan insuficientes cuantitativa y cualitativamente.
- La Procuraduría reconoce los avances para la constitución del patrimonio autónomo, como fondo que administre los bienes de las extintas FARC-EP, y destinado a la reparación integral de las víctimas, aunque esta no fuera la opción más eficiente según la Sociedad de Activos Especiales. Por otro lado, la Unidad para las Víctimas ya cuenta con la identificación de medidas y acciones de los PIRC que se implementarán con los recursos derivados del inventario.

Recomendaciones

- I. Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, se reitera la recomendación de ajustar las fichas técnicas de los indicadores del Plan Marco de Implementación que hacen parte de la estrategia de Reparación Integral para la Construcción de Paz, al incluir metas para los años posteriores a 2021, de acuerdo con la prórroga de la vigencia inicial de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. También se recomienda diseñar las fichas técnicas de los indicadores de esta estrategia, pues aún no cuentan con ellas (E.MT.3, E.325 y E.E.4), y publicarlas en el SIIPO, junto con las cifras actualizadas correspondientes al cumplimiento de cada medición.

- II.** A la Unidad para las Víctimas, retomar la implementación del Programa de Reparación Colectiva, y las acciones relacionadas con retornos, reubicaciones y rehabilitación, suspendidas a causa del COVID-19.
- III.** A la Unidad para las Víctimas, a las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y a la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, continuar con las gestiones de articulación que permitan complementar los esfuerzos del Estado para que, a través de los PIRC y los PRyR, se contribuya a la implementación del Acuerdo de Paz y se pueda avanzar en las medidas y acciones establecidas en el marco de la Ley 1448 de 2011 para garantizar la transformación de las condiciones de vida de las víctimas, el restablecimiento de sus derechos y la superación de las afectaciones del conflicto.
- IV.** A la Agencia para la Renovación del Territorio, la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, dado el bajo nivel de habilitación y madurez que según los resultados de la HRU presentan las iniciativas, usar aquellas asociadas con las víctimas del conflicto armado y restitución de tierras como un criterio de priorización, promoviendo su habilitación e implementación en el marco de las sesiones interinstitucionales, mesas de impulso y todas las estrategias establecidas para este fin.
- V.** A la Unidad para las Víctimas, establecer rutas claras para la gestión de las medidas que están consignadas en los PIRC y los PRyR, que no coinciden con las iniciativas de los PATR, para fortalecer la gestión de estas medidas en otros instrumentos de planeación territorial.
- VI.** Al Ministerio de Salud y Protección Social, avanzar en el cumplimiento de los indicadores del PMI E-452 (Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados) y E-317 (Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado).
- VII.** Al Ministerio de Salud y Protección Social, informar la fecha para la adopción por acto administrativo y puesta en marcha del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición.
- VIII.** A la Unidad para las Víctimas, garantizar la atención psicosocial en la totalidad de los Centros Regionales. Una vez superada la emergencia derivada del COVID-19, retomar la atención en modalidad individual, explorando los alcances y limitaciones

de la implementación de la atención psicosocial en la modalidad familiar y comunitaria.

- IX.** A la Unidad para las Víctimas, identificar las comunidades en proceso de retorno y reubicación, indicando el momento en el que se encuentran, de acuerdo con la Ruta de Acompañamiento a Comunidades establecida en la Resolución 3320 de 2019 (Protocolo de Retornos y Reubicaciones).
- X.** Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Defensa Nacional, revisar el porcentaje de avances reportados en el SIIPO para el indicador E.394 y ajustarlo de acuerdo con la fórmula de cálculo.
- XI.** Al Departamento Nacional de Planeación, a la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Defensa Nacional, revisar y ajustar la descripción y la fórmula de los indicadores de retorno E.394 (Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas), E.G.3 (Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género) y E.324 (Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación), para que puedan medir efectivamente los avances en la implementación del Acuerdo de Paz. Para ello se debe tener en cuenta que las fuentes para su cálculo provienen de documentos formulados que no necesariamente implican el acceso a planes, programas y proyectos por parte de las comunidades retornadas.
- XII.** A la Unidad para las Víctimas, impulsar y acompañar la actualización de la caracterización y el diagnóstico de las comunidades retornadas y reubicadas, cuyos planes están siendo actualizados.
- XIII.** A la Unidad para las Víctimas, socializar con las comunidades retornadas o reubicadas la versión definitiva del plan actualizado, previo a su discusión y aprobación en el Comité Territorial de Justicia Transicional.
- XIV.** A la Unidad para las Víctimas, revisar el Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 3320/19), dado que persisten las falencias que impiden la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), específicamente aquellas relacionadas con: i) dos años para la implementación de las acciones que contienen los PRyR; ii) el concepto de integración local no es acorde con el marco de las soluciones duraderas, ni con lo establecido por la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015; y iii) la medición de la superación de situación de vulnerabilidad para el cierre del acompañamiento.

XV. A la Unidad para las Víctimas, como coordinadora del Sistema, y al Ministerio del Interior, como secretaría técnica del Subcomité Técnico Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, solicitar a los entes territoriales, sobre los cuales hay solicitudes de retorno y reubicación, el cronograma de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, en especial aquellos en los que se discutirá el concepto de seguridad.

XVI. A la Unidad para las Víctimas y a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, diseñar un indicador para el seguimiento a los retornos individuales de las víctimas que se encuentran en el exterior, con el fin de medir los avances de dichos procesos.

XVII. A la Unidad para las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación, diseñar una estrategia de acompañamiento y asesoría técnica, acorde con la capacidad territorial y la categoría de los municipios, para la formulación de proyectos y el trámite de recursos para cumplir con los PRyR, los PIRC y los PATR.

XVIII. A la Unidad para las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio, evaluar la posibilidad de incorporar, en la Hoja de Ruta, las acciones de los PIRC y PRyR que se aprueben en el futuro y que coincidan con el objetivo de estos instrumentos. Se recomienda realizar el cruce de iniciativas PATR y las acciones de los PIRC y PRyR de manera periódica, pues aún faltan algunos planes en el marco de la Ley 1448 de 2011 por aprobarse e iniciar su implementación en los municipios PDET.

XIX. A la Unidad para las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio, revisar detalladamente los PRyR de los municipios PDET que no tienen asociada ninguna iniciativa de los PATR en la matriz de cruce.

XX. A la Unidad para las Víctimas, reducir el criterio de un año de permanencia fuera del país para que el retorno o la reubicación pueda considerarse del exterior; tras un tiempo tan prolongado, podría restringirse el acceso a la atención diferencial en casos en los que, por falta de garantías en el país receptor u otras situaciones, los hogares se vean forzados a solicitar el acompañamiento o regresar a Colombia sin haber cumplido dicho requisito. Este criterio permite el subregistro de víctimas connacionales.

XXI. A la Unidad para las Víctimas, fortalecer el seguimiento de la expedición y actualización de los conceptos de seguridad en municipios con solicitudes de retorno o reubicación, pues sin estos no habrá viabilidad para dichos procesos.

XXII. A la Unidad para las Víctimas, diseñar una estrategia para que las entidades territoriales se apropien de los lineamientos contenidos en la guía operativa para la validación del principio de seguridad. De esta manera, podrán coordinar con las entidades del SNARIV y la ART.

XXIII. A la Unidad para las Víctimas, articular, con la Jurisdicción Especial para la Paz, la socialización de las acciones de los PIRC que contemplan actos de reconocimiento de responsabilidad y peticiones de perdón, incluyendo las eliminadas en el proceso de ajuste de dichos planes.

XXIV. A la Unidad para las Víctimas, revisar la Resolución 3143 de 2018 para incluir los actos de reconocimiento de responsabilidad en los PIRC, de acuerdo con lo establecido en el literal j del artículo 139 de la Ley 1448 de 2011, y diseñar una ruta para su implementación, articulada al SIVJRNR, en los casos en que sea pertinente.

XXV. A la Jurisdicción Especial para la Paz, se reitera la importancia de avanzar en las medidas acordadas con las víctimas en los PIRC, para lograr su reparación integral.

XXVI. A la Unidad de Restitución de Tierras, avanzar en la sistematización de la información de las sentencias proferidas en el marco del proceso de restitución de tierras, identificando el estado de cumplimiento, la tipología de las órdenes contenidas en los fallos de restitución de tierras, la identificación y la clasificación de sentencias por territorios colindantes en los que se facilite el seguimiento integral, y la coordinación con los sistemas de información de todas las entidades ordenadas.

XXVII. A la Unidad de Restitución de Tierras y la Alta Consejería para la Estabilización, promover espacios de participación efectiva de las víctimas en el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz y su articulación con la política de restitución de tierras, tanto en la ruta individual como en la colectiva, a fin de asegurar su transparencia, verificación y rendición de cuentas.

XXVIII. A los jueces y magistrados involucrados en la restitución de tierras, promover el diálogo entre la judicatura y las entidades implicadas directa o indirectamente en las órdenes dispuestas en las sentencias, para aproximarse a la realidad de las víctimas en los territorios restituidos, y lograr que la reparación adquiera vocación transformadora.

XXIX. Al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, adelantar la reforma necesaria para cumplir con lo establecido en el Acuerdo de Paz (5.1.3.7) frente al fortalecimiento de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Así, esta se podrá adecuar a las necesidades y oportunidades del nuevo contexto, y garantizar

su contribución efectiva a la convivencia, la no repetición y la reconciliación, según el resultado del proceso amplio y participativo ya realizado.

XXX. A la Sociedad de Activos Especiales, avanzar de manera decidida en la administración de los bienes de las extintas FARC-EP para que sean monetizados a la mayor brevedad posible y sus recursos destinados a la reparación integral de las víctimas.

XXXI. A la Unidad para las Víctimas, implementar las medidas y las acciones priorizadas en los planes de reparación colectiva que se beneficiarán de los bienes entregados por las extintas FARC-EP, con la participación de los sujetos de reparación colectiva, y contribuir de manera efectiva en su proceso de reparación.

Principio de Integralidad del SIVJNR

En el marco del seguimiento preventivo que la Procuraduría realiza al mandato de las entidades del SIVJNR y a la implementación de la Ley 1448 de 2011, este órgano de control ha insistido en la necesidad de aplicar la integralidad como principio rector del SIVJNR, de acuerdo a lo contemplado en el Punto 5.1, en el cual se establece que los mecanismos no pueden entenderse de manera aislada, pues el Sistema busca una respuesta integral a las víctimas a partir de una aplicación articulada y complementaria de los distintos mecanismos y medidas. En este sentido, en la Sentencia C- 588 de 2019, la Corte Constitucional subrayó la relación directa entre el SIVJNR y la Ley 1448 de 2011, dado que esta “se configura como un instrumento normativo de justicia transicional que se incorpora al Acuerdo Final y a las normas que lo desarrollan en el marco de las ‘Medidas de Reparación Integral’ allí previstas”.

Al respecto, se han identificado dificultades en la articulación entre el SIVJNR y el SNARIV para la implementación de las medidas de reparación integral para la construcción de la paz. Particularmente, se hace un llamado para que los esfuerzos de articulación con la UARIV se realicen bajo la figura de coordinadora del SNARIV, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1.2.1.1 del Decreto 1084 de 2015. El fortalecimiento de esta coordinación debe contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas, a maximizar la efectividad y el impacto en los procesos de planeación, gestión e intervención de las entidades competentes, con el fin de contribuir a la reparación integral, así como a garantizar la seguridad jurídica de todos los que participan en el Sistema.

En términos generales, frente al fortalecimiento de la articulación entre las entidades del SIVJNR, a la fecha, se resalta la implementación de la Estrategia de fortalecimiento institucional para el despliegue y funcionamiento territorial articulado del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR). Este proyecto, financiado por el fondo Multidonante e implementado por la OIM y el PNUD, tiene tres componentes principales: i) despliegue territorial de las tres entidades del Sistema, ii) comunicación y pedagogía sobre el SIVJNR, y iii) fortalecimiento de estrategias de prevención, seguridad y cuidado.

La Procuraduría destaca los avances reportados en el marco del proyecto mencionado anteriormente y celebra que se hayan acogido las recomendaciones del Segundo Informe frente a la articulación del SIVJNR, teniendo en cuenta el poco tiempo de mandato que le resta a la CEV, y la necesidad de establecer estrategias conjuntas para garantizar seguridad en los territorios durante la participación de las víctimas ante el SIVJNR.

Por otro lado, las entidades del Sistema reportaron que el 29 de enero de 2021 se llevó a cabo el primer Comité de Coordinación Interinstitucional del SIVJNR, conformado por la CEV, la UBPD, la JEP y el director de la Unidad Especial de Investigación y desmantelamiento de las organizaciones criminales de la Fiscalía. Además, se estableció la posibilidad de invitar a la UARIV para que haga parte del Comité cuando se estime pertinente, así como a cualquier otra entidad que, a juicio de los miembros del Comité, resulte fundamental para garantizar una respuesta integral a las víctimas del conflicto armado. Se hace un llamado para que el Comité funcione en los términos establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-080 de 2018, que incluya de manera permanente a la UARIV, sesione de manera regular, y que los compromisos surgidos de este espacio se evidencien en acciones concretas a favor de las víctimas, teniendo en cuenta los temas claves sobre el régimen de condicionalidad, el diseño de sanciones propias y TOAR en el corto y mediano plazo.

Relacionamiento CEV con las demás entidades del Sistema

El pasado 4 de febrero, la CEV expidió la Resolución 005 de 2021, “por la cual se establecen las funciones del grupo interno de trabajo de articulación con el SIVJNR, se asignan funciones y se dictan otras disposiciones”. Este grupo está coordinado por uno de los comisionados y se encarga del relacionamiento directo con el SIVJNR.

Asimismo, se resalta la elaboración del Protocolo para el intercambio de información entre la CEV y la UBPD, expedido el 21 de abril de 2021, que establece los lineamientos y orientaciones para el acceso a los reportes detallados, documentos y testimonios, sin

afectar el carácter extrajudicial y confidencial de la información. Estas dos entidades han adelantado acciones en conjunto a través de la participación en entrevistas a comparecientes, lo que ha facilitado el acceso a información relacionada con personas dadas por desaparecidas, y la realización de actos de reconocimiento.

La CEV reportó a la Procuraduría los acuerdos de cooperación celebrados con la JEP para el traslado de información relevante sobre el esclarecimiento de la verdad. En este sentido, la JEP le dio acceso a la CEV a su repositorio virtual YACHAY, mediante el cual la CEV ha logrado acceder a 199 documentos: 112 informes, 64 bases de datos y 23 documentos de archivo.

Relacionamiento UBPD con las demás entidades del Sistema

Frente al relacionamiento de la UBPD con la CEV, la suscripción del Protocolo para el intercambio de información dada el 21 de abril de 2021, constituye un logro que contribuye a la respuesta integral a las víctimas. Cabe recordar a la UBPD la importancia de entregar información de manera oportuna a la CEV, teniendo en cuenta que actualmente se encuentra en la etapa final de elaboración del informe. La información que tarde en llegar, correrá el riesgo de no ser analizada y, por consiguiente, de no quedar incluida en los contenidos del documento final.

Por otro lado, la UBPD le reportó a la Procuraduría avances importantes en cuanto a su articulación con la JEP, para identificar lugares donde reposan cuerpos no identificados, en el marco de las siguientes medidas cautelares de la JEP:

- Hidroituango y La Escombrera: han sido entregados a la UBPD informes de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la JEP relacionada con la inspección a lugares como el Laboratorio de Antropología Forense de la Universidad de Antioquia, la Fiscalía y otras entidades, junto con una copia de los cuadernos del expediente de la medida. La información de estos archivos fue georreferenciada para efectos de la ubicación de los puntos de exhumación para su análisis dentro de la zona de influencia del proyecto Hidroituango. Igualmente, tanto la UIA como la UBPD, de manera coordinada y en el marco de sus competencias autónomas, han recuperado cuerpos que han sido entregados al INMLCF para su correspondiente estudio e identificación.
- Dabeiba: Se realizaron inspecciones de la UIA a diferentes juzgados y la Fiscalía, así como informes de la comisión y videos de las audiencias realizadas.

- Respecto de los lugares contemplados en las medidas cautelares en el departamento de Sucre, se ha recibido información correspondiente a los autos de convocatoria a una audiencia pública celebrada en Cartagena, así como el contenido de los autos proferidos por la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la JEP, luego del desarrollo de dicha audiencia. Además, se recibió información del cementerio de San Onofre.

- Sobre la región del Magdalena caldense, se recibió el informe de la UIA sobre el cementerio de Norcasia. Esta medida cautelar tiene incidencia en la implementación del Plan Regional de Búsqueda del Magdalena Medio Caldense y, en el marco de la complementariedad, la UBPD ha iniciado la intervención en el cementerio de Samaná, en donde se recuperaron 25 cuerpos a finales de 2020.

- Sobre las posibles medidas relacionadas con San Lorenzo (Caldas) se ha recibido información disponible tanto de los lugares referidos como de la cartografía social elaborada por la comunidad acerca de otros posibles lugares en riesgo. Además, la UBPD, en coordinación con la JEP, visitó algunos de estos lugares con el fin de evaluar el riesgo al que están sometidos, así como el potencial forense y las medidas de mitigación de riesgo que puedan implementarse, incluyendo aquellas de carácter cultural.

- Con relación a la solicitud de medidas cautelares en el departamento del Cesar, la UBPD ha tenido acceso al expediente, especialmente en relación con el cementerio de Aguachica. La UBPD ha desplegado sus esfuerzos para dar cumplimiento a las órdenes dictadas por la JEP en el marco de la medida cautelar decretada sobre el Cementerio Alterno El Copey, en el departamento del Cesar.

Asimismo, la UBPD ha podido acceder a información de la JEP sobre los macrocasos 01, 02, 03 y 07, que resulta relevante para el despliegue de acciones humanitarias de búsqueda. En este sentido, la UBPD manifestó haber recibido comunicaciones de excombatientes de diferentes grupos sobre su voluntad de contribuir con la búsqueda de personas dadas por desaparecidas. Adicionalmente, la JEP le remitió a la UBPD más de 56 pronunciamientos con información sobre posibles casos de personas dadas por desaparecidas y circunstancias de desaparición, lo que contribuye a la búsqueda de estas víctimas.

Por último, la UBPD reportó avances en la suscripción de un memorando de entendimiento con la Unidad de Investigación y Análisis (UIA) de la JEP, y la definición de

un plan de trabajo conjunto. El memorando contiene lineamientos para la coordinación y cooperación entre las entidades, criterios para el desarrollo de acciones necesarias para la satisfacción de los derechos de las víctimas, y criterios sobre la prevalencia del principio humanitario, según lo informó la Unidad (UBPD, 2021).

Relacionamiento JEP con las demás entidades del sistema

Además del relacionamiento de la JEP con las demás entidades, cabe resaltar que la implementación del Sistema de Registro de Comparecientes ante la JEP permitirá a las demás entidades del sistema tener un acceso más fácil a los datos de los comparecientes y sus apoderados y, a partir de ello, agilizar las contribuciones de información a la CEV y la UBPD. También se resalta el desarrollo de un tablero de control a través del cual se realizará un seguimiento regular al cumplimiento de las obligaciones impuestas por la JEP a los comparecientes en relación con la UBPD y la CEV.

Frente a las solicitudes de la UBPD y la CEV a la JEP, de información sobre comparecientes, la Procuraduría recomienda que estas sean resueltas oportunamente para avanzar en las rutas de contribución de manera ágil y poder darle cumplimiento al régimen de condicionalidad.

A pesar de los avances reportados, este órgano de control evidencia que persiste la dificultad en el seguimiento y la materialización de acciones que permitan dar cumplimiento a las obligaciones de los comparecientes en las entidades, para atender de forma integral los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, tal y como se advirtió en el Segundo Informe al Congreso.

Relacionamiento del SNARIV con el SIVJNR

Si bien las entidades del SIVJNR y la UARIV han reportado diferentes acciones, espacios y reuniones realizadas conjuntamente, la Procuraduría ha advertido que dichos esfuerzos no incluyen un diálogo estratégico en torno a un hilo conductor de la articulación entre ambos sistemas, a partir del cual se despliegue una actuación armónica que garantice el goce efectivo de los derechos de las víctimas (PGN, 2020).

Entre las acciones reportadas se destaca que, desde 2018 existe un acuerdo formal con las tres entidades del SIVJNR a través de la Resolución 4237 de ese año, en donde se establecen los lineamientos internos de articulación de la UARIV con las entidades del SIVJNR. Sin embargo, la Procuraduría hace un llamado para orientar los lineamientos estratégicos hacia el goce efectivo de los derechos de las víctimas. Además, se sugiere

que estén acompañados de rutas de trabajo comunes, que definan la gestión de la oferta requerida, los criterios de focalización, la transmisión de lecciones aprendidas en el marco de la implementación de la política de víctimas, y el aprovechamiento de los espacios institucionales y de participación de las víctimas. Adicionalmente, deben establecerse lineamientos territoriales, para lograr una acción articulada entre el SIJVRNR y el SNARIV, sin perjuicio de las víctimas.

Asimismo, las entidades del SIVJNRN reportaron llevar a cabo jornadas de capacitación, en el marco de las Mesas Municipales y Departamentales de Víctimas, sobre la misionalidad de las entidades del Sistema. Esto representa un avance en la pedagogía y promoción sobre el acceso de las víctimas al SIVJNRN, pues, como lo ha señalado el Informe del Secretario General de la OEA, existe un gran desconocimiento de las víctimas frente al SIVJNRN (Secretario General de la Organización, 2020). Pese a la presencia de procesos participativos con las víctimas, aún persiste el reto de generar articulaciones con estos espacios, creados en el marco de la Ley de Víctimas. Aunque está sucediendo en algunos territorios, se requiere un esfuerzo adicional, pues la articulación de los procesos de participación de las víctimas debe incorporar la participación de los SRC.

En 2020, la UARIV presentó observaciones al documento borrador del Manual de Participación de Víctimas de la JEP, algunas de las cuales fueron acogidas. También hubo reuniones de articulación para los temas de acreditación y RUV, teniendo en cuenta la definición del término víctima del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. En este sentido, se reportaron avances en la elaboración de una ruta especial para víctimas acreditadas ante la JEP, que quieran ser incluidas en el RUV. Dicha ruta fue socializada con la Procuraduría en mayo de 2021, teniendo en cuenta que las personas presentarán su declaración ante el Ministerio Público, sujetas a un proceso especial y expedito de continuo seguimiento por parte de la UARIV y la JEP.

Adicionalmente, la UARIV y la JEP han adelantado diálogos técnicos con la Sección de Reconocimiento de Verdad de la JEP, para avanzar en temas como la articulación para las sanciones propias y TOARS, alcance de las medidas de reparación integral, coordinación con PDET, entre otros. Estos espacios han contado con el acompañamiento de la Procuraduría.

La UARIV informó sobre la entrega de bases de datos tanto a la CEV como a la UBPD, además de permitir el acceso a sistemas como Vivanto. Además, se han llevado a cabo capacitaciones a funcionarios de la UBPD sobre el uso de los sistemas de la UARIV.

No obstante, en su informe de gestión del primer semestre de 2020, la CEV señala la presencia de graves problemas relacionados con el acceso a la información, que afectan el cumplimiento del mandato de dicha comisión, e incluso lo ponen en riesgo, dada la falta de colaboración armónica del Gobierno Nacional. Este informe identifica varios obstáculos críticos para el acceso a la información: i) oposición ilegal de reserva de la información por parte de los organismos que custodian información reservada; ii) falta de congruencia entre la información solicitada y la información finalmente entregada; iii) respuestas elusivas; iv) inobservancia de las normas de manejo de archivos; v) afirmación de inexistencia de información por destrucción de archivos de derechos humanos; vi) respuestas que retrasan la entrega de información (CEV, 2020).

Se resalta la remisión de casos de atención psicosocial identificados por la UBPD al Ministerio de Salud y a la UARIV. En total se reportaron 35 remisiones en 2020, de las cuales 20 fueron para atención psicosocial, siete para atención integral en salud y ocho de orientación en reparación integral. Se recomienda establecer el mismo canal con la CEV, teniendo en cuenta que los procesos de participación reviven experiencias traumáticas, por lo que se requiere de un adecuado acompañamiento psicosocial para las víctimas.

Por otro lado, la UBPD y la UARIV han iniciado espacios técnicos con el fin de fijar criterios para la inclusión en el RUV de las personas dadas por desaparecidas conocidas por la UBPD que aún no han sido reconocidas como víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011. Se espera un avance decisivo, teniendo en cuenta la importancia de unificar este universo. Por tanto, se reitera el llamado de la Procuraduría para adelantar las acciones correspondientes, de tal forma que las víctimas que acudan a la JEP también puedan hacer parte del RUV.

En cuanto a la construcción del mapa de victimización, como uno de los compromisos establecidos en el Punto 5, se implementó un visor geográfico con las fichas de victimización, que analizan la información contenida en el RUV y las declaraciones de las víctimas como fuente primaria para la construcción de memoria. Con esto se pretende identificar la presencia de algunos elementos característicos de las víctimas, los victimarios y su modus operandi y otras peculiaridades de los hechos o eventos revisados³⁶⁷. La Procuraduría resalta estos avances que dan por cumplida la construcción

³⁶⁷ <https://vgv.unidadvictimas.gov.co/mapavictimizacion/>

del Mapa, herramienta fundamental para el reconocimiento de hechos victimizantes a partir de la superposición de diferentes variables de análisis.

En 2020 se atendió el llamado realizado por la Procuraduría, y las entidades del Sistema se sumaron con acciones concretas al Documento Conpes de “Lineamientos de actualización de metas, presupuesto y seguimiento del Plan nacional de atención y reparación integral a las víctimas”, teniendo en cuenta la prórroga de la Ley 1448 de 2011 hasta el 2031. La participación del SIVJNR resulta fundamental en la articulación entre la política pública de víctimas y las medidas establecidas en el Acuerdo Final para la reparación integral a las víctimas.

A juicio de la Procuraduría, los avances reportados frente a la coordinación entre los dos sistemas dan cuenta de acciones que, si bien contribuyen al logro de los fines de las diferentes entidades, no están enfocados en una acción integral como sistemas codependientes que avanzan hacia el logro de la reparación de las víctimas y la construcción de una paz estable y duradera de manera conjunta. En este sentido, se hace un llamado para dar a las víctimas una respuesta integral en materia de reparación, independientemente de la naturaleza jurídica de las entidades que componen uno y otro sistema, teniendo en cuenta que ambos tienen un mandato constitucional de aportar al cumplimiento de los fines del Estado a través de la colaboración armónica en sus acciones. Por esta razón, la Procuraduría insta a las entidades para que promuevan el diálogo entre el SIVJNR y el SNARIV de forma sistemática y orientada hacia la obtención de resultados concretos que garanticen los derechos de las víctimas.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Se subraya la necesidad de aplicar el principio de integralidad al SIVJNR, teniendo en cuenta que sus componentes tienen misiones diferentes pero que apuntan a objetivos comunes. Se reitera que este principio es extensivo a la articulación con el SNARIV, en los términos establecidos por la Corte Constitucional, en las sentencias C-080 de 2018 y C-588 de 2019.
- Se destaca la realización de la primera sesión del Comité de Coordinación Interinstitucional entre las entidades del SIVJNR, así como sus acciones concretas en el Conpes 4031 de 2021, de “Lineamientos de actualización de metas, presupuesto y seguimiento del Plan nacional de atención y reparación integral a las víctimas”.
- Se identificaron avances importantes en el relacionamiento bilateral entre la UBPD y la JEP, en el marco de las medidas cautelares ordenadas por la JEP sobre la protección de cementerios y fosas comunes. No obstante, frente a las solicitudes que la UBPD y la CEV le hacen a la JEP, es importante acelerar la respuesta a las solicitudes relacionadas con información de comparecientes, para agilizar el cumplimiento del régimen de condicionalidad.
- Se reconocen los avances en materia de participación de víctimas, que incluye las capacitaciones sobre el SIVJNR en el marco de las mesas departamentales y municipales de víctimas. Sin embargo, persiste el reto de articularse con los espacios creados en el marco de la Ley 1448 de 2011, en especial en torno a la participación de los SRC.

- Si bien las entidades del SIVJNR y la UARIV han reportado la realización conjunta de acciones, espacios y reuniones, dichos esfuerzos no cuentan con un diálogo estratégico que permita la articulación entre ambos sistemas, para desplegar una actuación armónica que contribuya a garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas.
- Se destaca la continuidad que se le ha dado a la articulación entre la UBPD, la UARIV y MinSalud para la rehabilitación y la atención psicosocial para familiares de víctimas de desaparición forzada.
- Se observa con preocupación que no existen mayores resultados en la articulación para la implementación de los PIRC en el marco del diseño de sanciones propias y TOAR. A juicio de la Procuraduría, este es un tema prioritario para la reparación de las víctimas en los territorios.
- En general, el intercambio de información entre las entidades del SIVJNR, así como con la UARIV, ha dado resultados. Sin embargo, la CEV ha reportado alertas importantes que deben subsanarse. Se destacan los avances en la gestión de información y el acceso a sistemas por parte de la UARIV hacia las entidades del SIVJNR.
- Los avances reportados frente a la coordinación entre el SIVJNR y el SNARIV evidencian la presencia de acciones que, si bien contribuyen al logro de los objetivos de las diferentes entidades, no están enfocados en una acción integral como sistemas codependientes que avancen hacia la reparación de las víctimas y la construcción de una paz estable y duradera de manera conjunta.

Recomendaciones

- I.** Al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, asegurar la presencia permanente de la Unidad para las Víctimas en las sesiones del Comité de Coordinación Interinstitucional y cumplir con lo establecido en el artículo 155 de la Ley 1957 de 2019, sobre el funcionamiento de este Comité. Se recomienda elaborar un plan de trabajo que reúna las líneas estratégicas necesarias para garantizar la reparación integral a las víctimas.
- II.** Al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, acelerar la implementación de la “Estrategia de fortalecimiento institucional para el despliegue y funcionamiento territorial articulado del Sistema Integral de Verdad,

Justicia, Reparación y No Repetición”, para unirse a los esfuerzos de la respuesta integral a las víctimas del conflicto armado y la garantía de sus derechos.

III. Al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, incluir en su estrategia conjunta el fortalecimiento de acciones urgentes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los comparecientes ante las distintas entidades. Esto incluye acciones pedagógicas que permitan a los comparecientes conocer las obligaciones adquiridas en virtud del régimen de condicionalidad y su contribución en los componentes extrajudiciales del SIVJRGNG.

IV. Al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, y al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, realizar un proceso de planeación estratégica para definir los lineamientos que orienten la coordinación entre los dos sistemas, en especial frente a la reparación integral de las víctimas, para lo cual deberá seguir directrices en materia de: i) reparación colectiva, ii) retornos y reubicaciones, iii) rehabilitación, iv) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, v) intercambio de información, y vi) articulación a nivel territorial.

V. Al Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, instruir a las entidades integrantes de este sistema para que, en ejercicio de la colaboración armónica, contribuyan al cumplimiento de los objetivos del SIVJNR, para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

VI. A la Unidad para las Víctimas, fortalecer las estrategias de articulación del SNARIV con el SIVJNR, a través de los escenarios contemplados en la Ley 1448 de 2011 como los subcomités técnicos, los comités de justicia transicional y herramientas de planeación como los planes operativos de los subcomités, los planes de acción de las entidades nacionales, y los PAT.

VII. Al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, fortalecer los espacios de diálogo con las mesas municipales, departamentales y la Mesa Nacional de participación efectiva de víctimas, especialmente en los territorios en los cuales se focaliza la intervención, incluyendo y promoviendo la participación de los SRC.

VIII. Al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, trabajar en conjunto para garantizar la implementación de los PIRC y los PRyR, de manera articulada con la formulación de las sanciones propias y los TOAR.

IX. Al Ministerio del Interior y a la Unidad para las Víctimas, orientar a las entidades territoriales y demás entidades encargadas de la identificación de riesgos y adopción de medidas en el marco de los planes de prevención y protección, para garantizar la participación de las víctimas y los actores del conflicto en los diferentes espacios y procesos de las entidades del SIVJRNR.

X. A la Unidad para las Víctimas, fortalecer los programas de reparación colectiva y de retornos y reubicaciones, según lo establecido en los puntos 5.1.3.3.2 y 5.1.3.5 del Acuerdo Final, en articulación con la ART, en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral.

Compromiso con la Promoción, el Respeto y la Garantía de los Derechos Humanos

Para dar cumplimiento a la implementación del Punto 5.2 del Acuerdo de Paz: Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos del Acuerdo de Paz, el PMI establece tres indicadores: E. 336 (Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos fortalecido), E. 337 (Plan Nacional de Derechos Humanos fortalecido y en implementación) y E.408 (Comisión Asesora de DDHH y Paz creada y en funcionamiento). Asimismo, se formularon tres indicadores étnicos que miden también la transversalización del enfoque de género en las estrategias del compromiso de Derechos Humanos³⁶⁸, pero que no se analizarán a profundidad en esta sección. La implementación de estos indicadores se materializa en el desarrollo de las siguientes estrategias:

- i.** Estrategia de promoción de los Derechos Humanos, que incluye el fortalecimiento del sistema de monitoreo de la situación de los derechos humanos y el fortalecimiento del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH).
- ii.** Estrategia de protección a la labor de defensores de Derechos Humanos, que incluye el plan de fortalecimiento para el seguimiento a las denuncias e investigaciones por violaciones a los derechos de los defensores de Derechos Humanos y el protocolo de protección integral a su labor³⁶⁹.
- iii.** Prevención y protección de los Derechos Humanos, que implica la elaboración del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH), la implementación participativa de la Política Pública de Derechos Humanos y la creación de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz.

³⁶⁸ (E.E.6) Plan Nacional de Derechos Humanos específico, incluyendo derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para pueblos indígenas, NARP y Rrom, concertado atendiendo a los principios de igualdad, progresividad y no regresividad con enfoque cultural y étnico y enfoque diferencial de género, mujer, familia y generación. (E.E.7) El Plan Nacional de Derechos Humanos contiene Estrategias y lineamientos específicos de protección y prevención con enfoque étnico, por pueblo, pertenencia cultural y perspectiva de mujer, género, familia y generación. (E.E.8) Los sistemas de información con enfoque étnico, pertinencia cultural y perspectiva de mujer, género, familia y generación del plan nacional de derechos humanos cuentan con indicadores, instrumentos, variables y medidas y criterios pertinentes para la definición de mecanismos de monitoreo de la situación de derechos humanos de los pueblos étnicos.

³⁶⁹ Esta estrategia se aborda en los avances y dificultades del Punto 3.4 frente a las garantías de seguridad del presente informe.

En el Segundo Informe, la Procuraduría emitió recomendaciones a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, para la implementación del compromiso con la promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos, relacionadas con: i) priorizar la aprobación del documento de fortalecimiento del PLANEDH y del instrumento de medición de avance y cumplimiento de metas e indicadores; ii) implementar el PNADH lo antes posible; iii) acelerar la estrategia de consecución de recursos para fortalecer la herramienta tecnológica del SNIDH, la cual resulta fundamental para hacer seguimiento a la situación de Derechos Humanos en el país; iv) continuar con la actualización oportuna y periódica de las herramientas que conforman el SNIDH. Se recomendó también a la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz acelerar la entrega de observaciones al PNADH lo más pronto posible para que pueda implementarse. Cuatro de estas recomendaciones se dieron por cumplidas, y se reportaron algunos avances sobre las otras dos.

Para evaluar los avances en el Compromiso de Derechos Humanos, este Tercer Informe hará referencia a: i) la formulación e implementación del PNADH; ii) los avances en el fortalecimiento del PLANEDH; iii) el desarrollo de acciones concretas para la actualización oportuna del SNIDH, y iv) la transversalización del enfoque de género en los diferentes instrumentos para promover el respeto y la garantía de los Derechos Humanos.

Avances y dificultades

Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos

Frente al Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, el documento contiene 10 componentes o ejes estratégicos que se han construido de manera participativa: i) Educación y Cultura en Derechos Humanos; ii) Igualdad, no discriminación y respeto por las identidades; iii) Derechos Civiles y Políticos; iv) Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA); v) Acceso a la Justicia y lucha contra la impunidad; vi) Derecho Internacional Humanitario (DIH); vii) Construcción de Paz y Reconciliación; viii) Derechos Humanos y Empresa; ix) Gestión Pública Transparente y Lucha contra la Corrupción; y x) Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos.

Una vez socializado el documento del PNADH con la Comisión Asesora de DDHH y Paz, en agosto de 2020, esta instancia envió a la Consejería los comentarios y observaciones sobre el Plan, aspecto que celebra la Procuraduría. Se resalta lo recomendado por la Comisión sobre la importancia de incluir una línea sobre víctimas y Acuerdo de Paz de forma explícita, para garantizar la protección y el respeto de los Derechos Humanos en todo el territorio nacional. La Procuraduría reconoce que esta inclusión también permitiría fortalecer la articulación con planes y programas surgidos en el marco del Acuerdo, para garantizar la seguridad y atender de manera oportuna las necesidades de protección de las víctimas, las personas en procesos de reincorporación y la población en territorios donde persisten las violaciones masivas a los Derechos Humanos. Si bien se tienen previstas varias metas dentro del eje de Construcción de Paz, es necesario fortalecer este componente con un número mayor de acciones concretas que permitan agilizar la implementación del Acuerdo de Paz y su articulación con la Política Pública de Víctimas.

Desde enero de 2021, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPDH) inició un proceso de recopilación de información por parte de entidades del nivel nacional y territorial. A partir de marzo, se dio inicio a la socialización del plan de acción con varias organizaciones de la comunidad internacional: OIM, ONU Mujeres, ACNUR y UNICEF, entre otras. Se resalta el proceso participativo llevado a cabo con estas entidades, así como con organizaciones de la sociedad civil y plataformas de Derechos Humanos. No obstante, preocupa la falta de avances en la fase de implementación del Plan, además de que el indicador presenta un avance en el SIPO del 25% al finalizar el año 2020.

Por otro lado, como parte del cumplimiento de los indicadores étnicos del PMI en torno al compromiso de Derechos Humanos, se realizaron 33 talleres regionales³⁷⁰ y, a mayo de 2021, se encontraban en desarrollo 21 talleres sectoriales³⁷¹ para garantizar la construcción participativa, con enfoque diferencial, para la recolección de insumos que impulsaran el fortalecimiento del PLANEDH, que hace parte del PNADH.

Teniendo en cuenta que una de las metas establecidas en el PNADH es la Política Pública Integral de Garantías y Promoción para la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia, liderada por MinInterior, la Procuraduría manifiesta su preocupación frente a la falta de avances en la expedición del documento CONPES que haría operativa esta política, y frente al reducido tiempo que resta del presente Gobierno para su implementación.

Por otro lado, en la formulación de otra de las metas del Plan, la Procuraduría insiste en la necesidad de desarrollar una estrategia para avanzar en la territorialización del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras. A la fecha, hay avances importantes en Putumayo y Montes de María, pero ante la persistencia de situaciones de riesgo en el marco del conflicto y de diferentes tipos de violencias que se han exacerbado por la pandemia, existe una alta demanda de las organizaciones de mujeres para el desarrollo de estrategias efectivas de prevención, protección y garantías de no repetición. Igualmente, se hace un llamado a implementar las acciones y cumplir con las metas del Plan de Acción 2020-2023 del Programa Integral y articularlas con los ejes estratégicos del PNADH.

³⁷⁰ Se llevaron a cabo en los 32 departamentos del país y en la capital.

³⁷¹ Mujeres, niños, niñas, campesinos, víctimas, afrocolombianas, negras, palenqueros y raizales, indígenas, sindicatos, grupos ambientalistas, estudiantes y jóvenes, universidades, centros académicos y de pensamiento, personas privadas de la libertad, LGBTI, comunales, artistas, empresarios, iglesias, personas con discapacidad, medios de comunicación, movimientos cívicos y pobladores urbanos, excombatientes, militares en uso de retiro y ONG Internacionales.

Según informó la CDPH, se esperaba llevar a cabo el lanzamiento del PNADH el 31 de mayo de 2021. A la fecha, la Procuraduría tiene conocimiento de que dicho lanzamiento no se realizó. Resulta fundamental contar con el PNADH implementado, teniendo en cuenta el recrudecimiento de la violencia en los territorios y los ataques constantes contra líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos. Asimismo, la Procuraduría considera que los esfuerzos por construir este Plan han sido significativos, y espera que pueda transformarse en una política de Estado para que las acciones y metas contenidas allí sean de largo alcance y se continúen implementando hasta más allá de 2023.

Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos

El PLANEDH se materializa a través de las acciones contenidas en el componente de educación y cultura de Derechos Humanos de la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034, y se encuentra orientado por cinco lineamientos: i) articulación Nación-Territorio y coordinación interinstitucional para la implementación del componente de Cultura y Educación en Derechos Humanos y Paz (CEDH); ii) líneas de investigación en CEDH y Paz; iii) procesos de formación y capacitación; iv) estrategias de comunicación y difusión para la cultura y educación en Derechos Humanos y Paz; y v) evaluación y seguimiento de las acciones, programas y política en materia de CEDH y Cultura de Paz.

Respecto del avance en el fortalecimiento del PLANEDH, correspondiente al indicador E.336 del PMI, la CDPH reportó que el pasado 22 de febrero se terminó la primera versión del documento de fortalecimiento del PLANEDH, el cual deberá ser aprobado por las entidades de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y DIH, específicamente el subsistema de Educación y Cultura en DD.HH. Este documento contendrá 118 acciones con entidades responsables de su implementación. El proceso se está realizando en alianza con la Universidad Santo Tomás y contempla cuatro productos específicos: i) estado del arte sobre educación y Derechos Humanos en Colombia, a nivel nacional y territorial, ii) actualización del documento del PLANEDH 2021, cuya publicación se tenía prevista para finales de mayo o principio de junio de 2021, y su implementación iniciará en el segundo semestre 2021; iii) lineamientos para la cátedra de paz; y iv) un evento de capacitación para más de 300 personas en temas de educación y Derechos Humanos, el cual será también un espacio de socialización de los resultados del PLANEDH (DDHH, 2021).

Frente a la estrategia de difusión y socialización del Plan, la Procuraduría considera importante resaltar e incluir lo establecido en el Punto 5.2.1 del Acuerdo de Paz, sobre el informe final de la Comisión de la Verdad en el PLANEDH, así como garantizar una amplia difusión y pedagogía sobre su contenido.

Actualización oportuna y periódica del Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos y del mapa de riesgo sobre la situación de derechos humanos

Dentro de los compromisos pactados en el Acuerdo de Paz, se estableció el fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos humanos, lo que implica fortalecer el Sistema Nacional de Información de la situación de Derechos Humanos (SNIDH). Este Sistema fue creado en el marco del Sistema Nacional de Derechos Humanos³⁷², como herramienta para compartir información entre todas las entidades y la sociedad civil, para facilitar el seguimiento y el monitoreo de la situación de derechos humanos. A la fecha de corte de este informe, la CPDH informó que durante 2020 se diseñó una plataforma tecnológica para la automatización de procesos y análisis de datos del SNIDH, cuyos servicios de implementación se contrataron a través de Colombia Compra Eficiente.

En lo corrido del año 2021 se ha presentado el plan de fortalecimiento al Sistema, y se han realizado reuniones con las siguientes entidades para suscribir acuerdos de interoperabilidad: i) DANE; ii) OACP; iii) UNP; iv) Mininterior; v) ARN; vi) CNMH; vii) UARIV; viii) Defensoría del Pueblo; ix) Fiscalía General de la Nación; x) OACNUDH; y xi) MAPP-OEA.

La Procuraduría considera que este ejercicio de relacionamiento entre diferentes instituciones permitirá fortalecer el monitoreo sobre violaciones a los derechos humanos en el país, y la interoperatividad entre sistemas de información, además de cualificar información con datos sociodemográficos, estrategias como la Acción Integral Contra Minas, el seguimiento a las Alertas Tempranas, datos sobre victimización del RUV y la información sobre homicidios de líderes, lideresas y defensores, y otras violaciones a los DD.HH. Esto es clave para fortalecer los mecanismos de planeación nacional y territorial, y las estrategias en materia de prevención.

Una de las cuatro herramientas que componen el SNIDH es el mapa de riesgos de vulneración de Derechos Humanos. Esta herramienta busca identificar los municipios, departamentos y regiones con mayor o menor probabilidad de riesgo de vulneración de

³⁷² Decreto 4100 de 2011.

Derechos Humanos, a partir de tres categorías de análisis: i) vulneraciones, ii) factores de riesgo y iii) capacidades territoriales, y de la aplicación de indicadores que recogen información sobre estas tres categorías. El mapa de riesgos tiene como fundamento lo dispuesto en el artículo 197 del Decreto 4800 de 2011, donde se estableció como una herramienta para identificar riesgos de comunidades, municipios, organizaciones de víctimas, organizaciones para la restitución de tierras, organizaciones de mujeres y grupos étnicos afectados por el conflicto armado interno y la acción de grupos armados organizados al margen de la ley. Esta herramienta es necesaria para articular los procesos de planeación a nivel nacional y territorial en atención a la política de víctimas y el componente de prevención y protección.

La Procuraduría celebra que se haya priorizado el mapa de riesgos y el módulo de reclutamiento, uso y utilización de NNA para ser actualizados durante el primer semestre de 2021, teniendo en cuenta que el mapa fue actualizado para la situación de 2020. Asimismo, el desarrollo tecnológico permite actualizar el mapa de manera trimestral o semestral y no de manera anual.

Transversalización del enfoque de género en el Compromiso de Derechos Humanos

La Procuraduría destaca las acciones reportadas por la Consejería para incluir a mujeres y población con orientación sexual e identidad de género diversas (OSIGD), en la construcción participativa del PNADH y el fortalecimiento del PLANEDH. Particularmente, dentro de los ejes de igualdad y no discriminación del PNADH, cultura y educación en derechos humanos y derechos civiles y políticos, se contemplan estrategias y lineamientos específicos de prevención y protección con enfoque de género. Al respecto, se destacan los procesos formativos de la Consejería en el marco de la Escuela Nacional de Desaprendizaje del Machismo, el programa “Mujeres narran su territorio” y el fortalecimiento de la participación de mujeres en cargos de elección popular, entre otras acciones. Estos programas impulsan estrategias de visibilidad, reivindicación y comunicación de las mujeres pertenecientes a comunidades étnicas, por lo que se considera importante su desarrollo, a partir de acciones y recursos en el marco del PNADH y el PLANEDH.

Aunque el documento del PNADH contiene acciones diferenciadas para las mujeres, no contempla acciones para garantizar los derechos humanos de la población OSIGD. Asimismo, se espera que, con el fortalecimiento del SNIDH y con la nueva plataforma tecnológica, se incluyan las afectaciones diferenciadas a población OSIGD y mujeres.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Respecto del PNADH, se destaca la construcción participativa del documento con entidades del orden nacional y territorial, organismos internacionales y sociedad civil. Preocupa que a la fecha no se haya implementado el plan, teniendo en cuenta el incremento de la violencia y el tiempo que resta del actual gobierno.
- Frente al PLANEDH, la Procuraduría celebra la existencia de un primer documento borrador de fortalecimiento del Plan, y se espera que este sea aprobado de manera ágil para dar inicio a la implementación de las 118 acciones allí contenidas, y que se incluyan medidas de difusión y pedagogía del Informe Final de la Comisión de la Verdad.
- En cuanto al Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos (SNIDH), y la actualización de sus diferentes herramientas, en particular el mapa de riesgos, se destacan los esfuerzos por lograr el almacenamiento adecuado de datos e información. Se espera que el proceso de actualización ocurra de manera ágil para identificar a tiempo los patrones de violaciones a los derechos humanos, fortalecer la planeación nacional y territorial para la prevención de dichas violaciones, y proteger a las personas y comunidades en riesgo, además de tomar decisiones informadas sobre la situación de Derechos Humanos en el país.

Recomendaciones

- I.** A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, incluir dentro de los ejes del PNADH un mayor número de acciones concretas que garanticen la implementación del Acuerdo de Paz y su articulación con otras medidas de reparación a las víctimas y garantías de no repetición.
- II.** A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, implementar lo antes posible el PNADH, teniendo en cuenta el recrudecimiento de la violencia en los territorios y los ataques contra los Derechos Humanos.
- III.** A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, incluir en el PNADH acciones de protección de los derechos humanos tanto de mujeres como de personas con orientaciones sexuales y de identidad de género diversas.
- IV.** A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, en articulación con la Comisión de la Verdad, incluir en el PNEDH una estrategia de difusión y pedagogía del Informe Final de la Comisión de la Verdad según lo establecido en el Punto 5.2.1 del Acuerdo de Paz.
- V.** A las entidades que conforman el Sistema Nacional de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, implementar las acciones del PNADH con enfoque de género y diferencial.
- VI.** A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, se reitera la recomendación del Primer y Segundo Informe, de actualizar de forma oportuna y periódica el SNIDH, para responder y atender los riesgos relacionados con los derechos humanos en el país.
- VII.** A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, garantizar que el mapa de riesgos y las demás herramientas del SNIDH expongan las afectaciones diferenciales a los derechos humanos de las mujeres y de personas con orientación sexuales e identidad de género diversas.

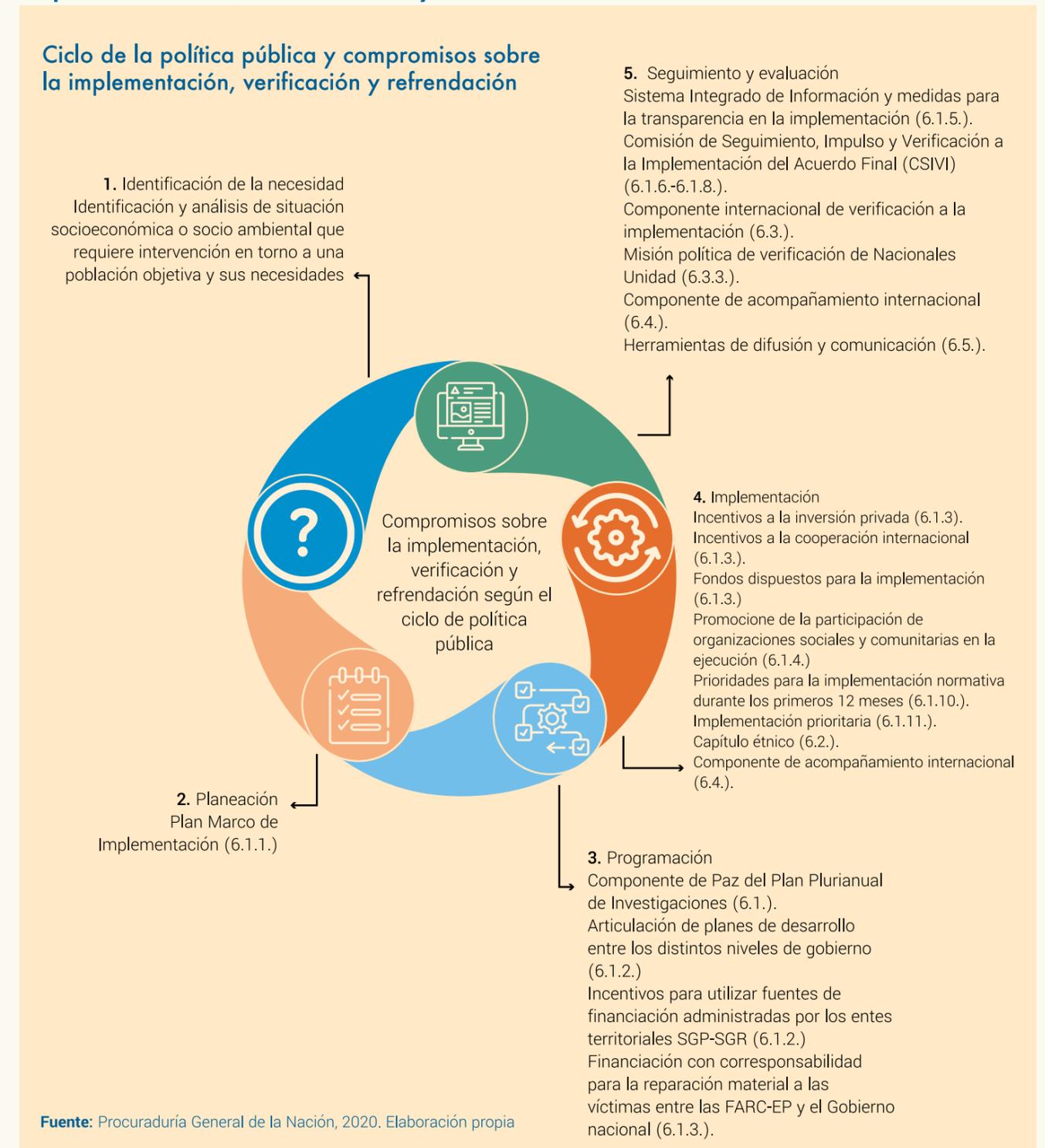
Punto 6 Implementación, Verificación y Refrendación

Descripción

El Gobierno Nacional adquirió compromisos para poner en marcha los mecanismos y herramientas para el impulso de lo acordado, en el Punto 6 del Acuerdo de Paz. Allí se definieron los mínimos necesarios para garantizar la sostenibilidad del Acuerdo, al señalar las herramientas para la optimización y articulación de la gestión pública. Además, se identifican las necesidades institucionales, políticas y normativas para una implementación efectiva; se reconoce la necesidad de una articulación eficiente entre el Gobierno y las autoridades territoriales; se establecen los mecanismos necesarios para propiciar la transparencia y la participación ciudadana; se define el acompañamiento técnico internacional al seguimiento y la verificación de lo acordado; y se dictan los principios orientadores que deben regir la implementación. A juicio de la Procuraduría, el presente punto dota al Acuerdo de instrumentos en cada fase del ciclo de política pública³⁷³, involucrando a la sociedad civil, al sector privado y la comunidad internacional. En el siguiente esquema se presentan los distintos compromisos del Punto 6 dentro del ciclo de política pública.

³⁷³ El ciclo de política pública contempla cinco distintas fases: i) Identificación de la necesidad, ii) Planeación del plan, programa o proyecto, iii) Programación, iv) Implementación y v) Seguimiento y evaluación. Dicho ciclo supone la adaptabilidad y ajuste de los planes, programas y proyectos de acuerdo con los resultados obtenidos en el proceso de implementación, y evidenciados y analizados en la fase de seguimiento y evaluación.

Gráfica 5. Ciclo de la política pública y compromisos sobre la implementación, verificación y refrendación



En el Segundo Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, que cubría el periodo que va desde la firma del Acuerdo hasta marzo de 2020, la Procuraduría recomendó a todas las entidades con competencia en la implementación acelerar el proceso de elaboración de fichas para el seguimiento a los indicadores en el PMI pendientes por definir. Así mismo, reiteró a la Consejería para la Estabilización la necesidad de definir los cambios solicitados por las entidades sobre 73 indicadores para facilitar su implementación y seguimiento. A esta misma entidad se le recomendó asumir el liderazgo para la puesta en marcha de las medidas de transparencia contempladas en el Acuerdo. Como se verá en las siguientes secciones, la Procuraduría identificó avances en el desarrollo de las fichas del PMI, con fecha de corte a marzo de 2021.

De acuerdo con los lineamientos contemplados en el Conpes 3932 de 2018, no se evidencian los mismos avances en el desarrollo de todos los componentes del SIPO, en especial en los componentes para el seguimiento financiero y territorial a la implementación. A pesar de ello, se identifica como positiva la puesta en marcha del módulo para el seguimiento a los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral.

Según la información analizada del Presupuesto General de la Nación (PGN), entre los años 2020 y 2021 hubo una disminución del 43% en el presupuesto asignado en este punto, que pasó de \$87 mil millones a \$49,4 mil millones. En general, los tres pilares que hacen parte de este punto presentan afectaciones negativas entre ambas vigencias: 6.1. Mecanismos de Implementación y Verificación (-28%), 6.2. Capítulo étnico (-4%) y 6.5. Herramientas de difusión y comunicación (-100%). En el caso del Pilar 6.5, no se presenta una focalización en 2021 por parte del Fondo Único de Tecnologías para la Información, que en 2020 ascendía a \$18,1 mil millones; y en el 6.1 tampoco se estiman gastos en 2021 bajo el Fondo Colombia en Paz, que administra el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, cuyo monto en 2020 fue de \$18,4 mil millones. Frente a la ejecución 2020, el Punto 6 avanzó en el 82% de los compromisos y en el 51% de las obligaciones, donde los pilares 6.1. (Mecanismos de Implementación y Verificación) y 6.5. (Herramientas de difusión y comunicación) presentaron una obligación de tan solo el 50% (cada uno) frente a los \$68 mil millones y \$18 mil millones apropiados al final de la vigencia, respectivamente. En materia de inversiones, el monto de recursos requeridos para cumplir con los compromisos del Punto 6 del Acuerdo de Paz, representan el 0,01% previsto en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz. El valor proyectado anualmente se encuentra alrededor de \$1,3 mil millones de pesos (a precios constantes de 2018).

Ahora bien, en concordancia con el análisis incluido en los dos informes realizados por la Procuraduría en 2019 y en 2020, esta sección analiza la gestión del Gobierno Nacional en la planeación, programación, implementación, evaluación y seguimiento de la política pública, en función de la incorporación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz, dado que la implementación de dichos compromisos solo será sostenible en la medida en que se incorpore en cada una de las fases. Así, este capítulo presenta los resultados del seguimiento a los mecanismos puestos en marcha para una implementación efectiva. Está dividido en dos partes: la primera analiza los avances y dificultades en el cumplimiento de compromisos relacionados con la planeación y seguimiento a la implementación; la segunda presenta los avances y dificultades en las distintas fases del ciclo de inversión pública de las fuentes de financiación destinadas para la implementación.

Indicadores PMI

El Punto 6 tiene 38 indicadores en el PMI, de los cuales 27³⁷⁴ son objeto de seguimiento en este capítulo; los 11 adicionales, de carácter étnico, serán analizados en el capítulo correspondiente. De los 27, uno corresponde a una meta trazadora, 21 son temáticos y cinco son de género. A partir de la información reportada en el SIPO a marzo de 2021, se destaca lo siguiente:

- 25 indicadores (92,5%) cuentan con ficha técnica y metas aprobadas para el reporte en el SIPO, de los cuales cinco corresponden a indicadores de género.
- 4 (14,8%) no contaban con reporte en el SIPO entre 2017 y marzo de 2021. Todos estos son temáticos.
- 1 (3,2%) cuenta con un indicador asociado en el PND, de acuerdo con la información remitida por DNP.

Además de los análisis de los indicadores presentados en este capítulo, en el Anexo 1 se hace una valoración sobre el estado de avance de los indicadores del punto y se presentan los avances reportados en el SIPO por las entidades responsables.

³⁷⁴ 22 indicadores de los pilares 6.1.3. (Otras medidas para contribuir a garantizar las medidas de los acuerdos), 6.1.4. (Promoción de la participación de organizaciones sociales y comunitarias en la ejecución), 6.1.5. (Sistema integrado de información y medidas para la transparencia para la implementación), 6.1.6. (Comisión de Seguimiento, impulso y verificación), 6.3.3. (Misión política de verificación de las Naciones Unidas), 6.4.2. (Acompañamiento Internacional), 6.5.1. (Herramientas de difusión y comunicación). Cinco son de género .

Implementación física del Acuerdo de Paz

Avances y dificultades

Planeación

La planeación³⁷⁵ del Acuerdo de Paz incluye todos aquellos documentos de política pública que consolidan y caracterizan los compromisos y herramientas para su cumplimiento en el corto, mediano y largo plazo. De acuerdo con el documento Conpes 3932 de 2018 de “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”, cada Gobierno debe incluir en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, un capítulo transversal de paz basado en el Acuerdo de Paz y en el PMI, durante los periodos 2018-2022, 2022-2026, 2026-2030 y 2030-2034, en concertación con los sectores del nivel nacional, y cuyas metas servirán para la definición y seguimiento del Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para la paz establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016.

En el PND 2018-2022 fue incorporado un capítulo de paz, a través del Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas, y de la definición de indicadores que fueron asociados con 194 de los 508 indicadores del PMI (38%). Debido a que no se cubrió la totalidad de indicadores y compromisos del Acuerdo de Paz, y como indicó este ente de control en su Segundo informe al Congreso, el PND 2018- 2022 no puede ser interpretado como la única herramienta para llevar a cabo la planeación, ejecución y el seguimiento al Acuerdo de Paz, y en cambio debe

³⁷⁵ 22 Naciones Unidas), 6.4.2. (Acompañamiento Internacional), 6.5.1. (Herramientas de difusión y comunicación). Cinco son de género .
El proceso de planeación hace referencia al conjunto de acciones para establecer los resultados y los mecanismos para la consecución de estos en la generación de valor público que beneficie a la población.

ser complementario con el PMI y demás instrumentos de política derivados de su implementación.

La definición de dichas técnicas y de las metas para cada uno de los indicadores del PMI resulta indispensable para adelantar las acciones de planeación, programación y seguimiento mencionadas. A marzo de 2021, el 81% de los indicadores del PMI contaba con fichas técnicas aprobadas en el SIPO, en comparación con el 73% en marzo de 2020. Así mismo, se destaca la resolución del 86% de las solicitudes sobre cambios a los indicadores realizadas por las entidades a la Consejería para la Estabilización y Consolidación. No obstante, en esa misma fecha, aún estaban pendientes por ser aprobadas y por ingresar al SIPO las fichas técnicas de 94 de los 508 indicadores que contiene el PMI (Tabla 62). El 21,3% (20) de las fichas faltantes corresponde a la Agencia Nacional de Tierras, el 12,8% (12) al Ministerio del Interior, el 9,6% (9) al Ministerio de Salud y Protección Social y el 8,5% (8) al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sumando entre las cuatro entidades el 52% del total.

Lo anterior resulta particularmente preocupante dado que la actual administración ya está culminando, y se reduce el tiempo para realizar las discusiones técnicas pertinentes para su definición. Adicionalmente, se continúan evidenciando inconsistencias para el seguimiento de algunos indicadores, como la definición de metas con baja cobertura de programas de acuerdo con el universo de beneficiarios potenciales, entre otras. Preocupa que dichas inconsistencias no fueron atendidas en su totalidad y persisten limitaciones en los criterios de seguimiento de algunos de los indicadores que ya cuentan con ficha técnica en el PMI.

Tabla 62. Número de fichas técnicas de indicadores del PMI sin ingresar al SIPO, según entidad.

Entidad	Fichas por ingresar
Agencia Nacional de Tierras	20
Ministerio del Interior	12
Ministerio de Salud y Protección Social	9
Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	8
Fiscalía General de la Nación	6
Ministerio de Justicia y del Derecho	6
Agencia de Renovación del Territorio	5
Oficina del Alto Comisionado para la Paz	5
Agencia de Desarrollo Rural	4
Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación	4
Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos	3
Agencia para la Reincorporación y la Normalización	2
Gobierno Nacional	2
ICBF	2
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2
Colombia Compra Eficiente	1
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	1
Defensoría del Pueblo	1
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	1
Total	94

Fuente: SIPO (mayo 2021), Elaboración propia.

Otro compromiso derivado del documento Conpes 3932 de 2018 es la elaboración de informes periódicos sobre los avances de la implementación. A un año de finalizar la actual administración, la Procuraduría considera necesario realizar un informe de gestión y de resultados de los avances en las metas trazadas e indicadores del PND 2018-2022, asociadas al PMI y demás compromisos incluidos en el pacto mencionado, que sirva a los mandatarios electos para el periodo 2022-2026 para formular su respectivo capítulo de paz. De esta manera, se podrá dar continuidad a los programas y estrategias exitosos, replantear aquellos que no permitieron el logro de los resultados, e incluir los indicadores y compromisos restantes del Acuerdo de Paz. Todo lo anterior tiene como referente al PMI como herramienta de planeación de largo plazo para la implementación del Acuerdo de Paz; y mantiene el compromiso de desarrollar todas sus fichas técnicas y metas en el corto plazo y la definición de competencias en el orden territorial.

A marzo de 2021, el PMI aún no contaba con suficientes detalles para hacer seguimiento a la dimensión territorial del Acuerdo de Paz. Esta es una falla importante, pues si el instrumento marco de implementación se limita al seguimiento nacional de la planeación de los sectores, difícilmente contará con incentivos para que estos se comprometan con acciones y recursos concretos en los territorios (PGN, 2020).

Cabe recordar que el Acuerdo de Paz estableció que debían tramitarse reformas normativas con el fin de que los planes de desarrollo departamentales y municipales incorporaran medidas para garantizar la implementación, lo que implicaba reformar la ley orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), lo cual no ocurrió. Por este motivo, ni los planes de desarrollo que se estaban ejecutando entre 2016 y 2019 tenían un sustento legal para incluir estos compromisos, ni los planes que se acaban de formular estaban obligados a incluir compromisos del Acuerdo de Paz (PGN, 2020). No obstante, el Acto Legislativo 02 de 2017, estipula que “Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.

Con base en lo anterior, en 2019, el DNP desarrolló un Kit de Planeación Territorial (KPT) para apoyar la formulación de los Planes de Desarrollo 2020-2023, en donde se incluyó un documento llamado “Alineación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) con los Planes de Desarrollo Territorial”, que no incluye los demás compromisos

del Acuerdo de Paz. En otro de los capítulos del Kit, se incluyó un documento para la articulación de la Política de víctimas con los planes de desarrollo territorial y otro para reincorporación. En términos de asistencia técnica para la planeación territorial, desde finales de 2019 y durante el primer semestre de 2020, la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) acompañó los empalmes y formulación de planes de desarrollo territorial con el fin de fortalecer a estas entidades y articular estos instrumentos con las iniciativas PDET. Con este propósito, la Procuraduría también emitió recomendaciones para la inclusión de los compromisos del Acuerdo de Paz en los procesos de empalme, a través de la Directiva 009 de 2019, y en los planes de desarrollo, a través de la Directiva 007 de 2020.

Seguimiento y Evaluación

Frente a la fase de seguimiento y evaluación³⁷⁶, el presente informe estudia los avances de cuatro compromisos contemplados en el Acuerdo de Paz: i) el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), ii) el avance en la consolidación y funcionamiento de la Instancia Especial de Mujeres, iii) el avance y la consolidación del SIIPO, y iv) la puesta en marcha de medidas para la transparencia en la implementación, incluyendo las herramientas de difusión y comunicación, que tienen el propósito de hacer pedagogía sobre los contenidos y avances del Acuerdo Final, a través de emisoras en las zonas más afectadas del país, redes sociales y espacios institucionales de televisión.

Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final

La Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI) hace parte de los mecanismos de seguimiento al cumplimiento del Acuerdo, y está compuesta por las partes que participaron en la negociación³⁷⁷. Tal y como se mencionó en el Segundo informe al Congreso, hasta marzo de 2020, las funciones de la CSIVI han sido

³⁷⁶ La evaluación y el seguimiento hacen referencia a la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública para valorar su desempeño. Hacen referencia al proceso sistemático de supervisión de la ejecución de actividades para suministrar a los ejecutores información sobre la marcha que permita introducir los ajustes y correcciones que aseguren el logro de los objetivos.

³⁷⁷ A través del Decreto 053 del 19 de enero de 2021, el Gobierno Nacional designó como representantes ante la CSIVI a Daniel Andrés Palacios Martínez (Ministro del Interior), Miguel Antonio Ceballos Arevalo (ex Alto Comisionado para la Paz) y Emilio José Archila Peñaloza (Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación).

objeto de modificaciones a partir de su decreto de creación (1995 de 2016)³⁷⁸. De acuerdo con el Quinto Informe del Instituto Kroc, (mayo de 2021), la CSIVI ha contado con retos de articulación que se evidencian en la falta de comunicados conjuntos, sesiones ampliadas y territoriales, y aspectos fundamentales como las revisiones anuales de los compromisos del PMI. No obstante, este órgano de control destaca su continuidad hasta enero de 2022, tal y como anunció el Gobierno Nacional el 24 de diciembre de 2020 (CPEC, 2020).

De acuerdo con la información reportada por la Consejería para la Estabilización, durante el último año, la CSIVI sesionó al menos una vez al mes. En estas sesiones se abordaron asuntos de competencia del componente Comunes, como es el caso de los proyectos de comunicación para la participación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita de la CSIVI; la validación de temáticas de las Sesiones Técnicas; la metodología y el cronograma para las Sesiones Técnicas; la aprobación de un punto para el funcionamiento de una emisora en el municipio de Mesetas, Meta y la intervención de las asociaciones de víctimas (FEVCO y MOVICE) y temas de seguridad. Sin bien no todos los temas abordados reportan acuerdos entre las partes, la existencia de un espacio de diálogo donde se puedan discutir dichas acciones se considera necesario en el marco de la implementación.

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la paz

El Punto 6.1 del Acuerdo de Paz, sobre mecanismos de implementación y verificación, estableció la creación de una instancia encargada de verificar la incorporación del enfoque de género en favor de la garantía de los derechos de las mujeres y las personas LGBT en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. Mediante el Comunicado Conjunto No. 18 del 11 de abril de 2017, se estableció que la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de género en la paz (Instancia Especial de Mujeres), tiene como función brindar lineamientos y presentar recomendaciones a la CSIVI para garantizar la incorporación del enfoque de género, interseccional y de derechos de las mujeres en la implementación del Acuerdo y el PMI.

Según el reglamento para definir el proceso de elección nuevas integrantes de la Instancia Especial para Contribuir a Garantizar el Enfoque de Género para en la

³⁷⁸ De acuerdo con su decreto de creación la CSIVI, debía revisar y aprobar el contenido del PMI, así como “[r]evisar anualmente el Plan Marco para la Implementación del Acuerdo Final y recomendar los ajustes a que haya lugar”. Esta última función fue modificada por el decreto 1417 de 2018 el cual establece que le corresponde a la CSIVI, “Establecer los parámetros para la revisión anual del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, con el fin de recomendar los ajustes a que haya lugar”.

Implementación del Acuerdo Final, aprobado por la CSIVI en sesión del 27 de abril de 2021, la instancia contará con ocho cupos principales y su respectivo suplente. Estos se distribuirán entre una mujer propuesta por organizaciones de mujeres de carácter nacional; una mujer propuesta por organizaciones de población LGBTI, una mujer negra, afrocolombiana, raizal o palenquera (NARP), propuesta por organizaciones NARP; una mujer indígena propuesta por organizaciones de mujeres indígenas; una mujer incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV), propuesta por organizaciones de mujeres víctimas; una mujer propuesta por organizaciones de mujeres campesinas; y dos cupos para dos mujeres propuestas por organizaciones territoriales de mujeres (IEM, 2021).

En mayo de 2021 se dio inicio a las elecciones de las mujeres que conformarán la Instancia Especial de Mujeres por los siguientes tres años. Este órgano de control resalta que el reglamento haya hecho un llamado para que las elecciones de las mujeres se llevaran a cabo mediante el consenso, y que en su mayoría se dio de esta manera. Este ejercicio demuestra que, para las mujeres, la construcción de paz se garantiza mediante el diálogo y la unión, y deja un mensaje importante de que todas ganan siempre que se elija a una mujer para el liderazgo de un espacio de incidencia como la Instancia, a través de un ejercicio colectivo de reconocimiento por la experiencia y las labores adelantadas.

Respecto a este proceso, se reconocen los esfuerzos desplegados por llevar a cabo asambleas que garanticen una participación diversa de mujeres de todos los departamentos. Estos espacios se han convertido en una oportunidad para fortalecer la articulación entre las mujeres de cada región, para conocerse y dialogar sobre las necesidades particulares de sus territorios. Asimismo, han permitido fortalecer la relación entre las organizaciones de mujeres y las personas encargadas de los temas de género en cada una de las administraciones locales: secretarías de la mujer, oficinas de género, o dependencias similares.

Ahora bien, en su rol de acompañamiento, la Procuraduría evidenció que el número de mujeres que participaron en algunas asambleas fue muy bajo. Esto se debió a las complicaciones de bioseguridad generadas por la pandemia del Covid-19, la situación de movilidad por el Paro Nacional que inició el 28 de abril de 2021, la falta de recursos para los desplazamientos, las dificultades en la convocatoria, y la falta de un ejercicio de pedagogía riguroso previo. Además, es necesario considerar la ubicación del lugar en donde se desarrolló la asamblea, pues estas se deben llevar a cabo idealmente en escuelas, espacios comunitarios y culturales, o cualquier lugar que permita la participación segura por parte de las mujeres, para disminuir riesgos.

Frente a la convocatoria, si bien la Instancia hizo un ejercicio particular al respecto, fueron las oficinas de género, secretarías de género o entidades a nivel territorial de similar naturaleza, las encargadas de hacerlo efectivo. Se reconocen los esfuerzos de difusión por parte de estas dependencias, pero se debe tener en cuenta que estas son oficinas que no siempre cuentan con recursos o insumos necesarios para el ejercicio de difusión requerido. Además, en algunos casos, no existe articulación con organizaciones de mujeres que trabajan temas afines a la Instancia Especial de Mujeres, por lo que la convocatoria no siempre llega a quienes realmente quisieran participar. Además, se debe tener en cuenta que la convocatoria se debe adelantar por parte de los medios más apropiados según el territorio: whatsapp, radios comunitarias, instancias de participación de las comunidades, enlaces de género de las alcaldías municipales, etc.

Por otro lado, la falta de recursos se convirtió en una barrera para la participación, pues no todas las mujeres contaban con los medios para desplazarse hasta el lugar de las asambleas y, cuando fuera necesario, costear su estadía y alimentación. En este sentido, la Procuraduría considera que tanto la elección como el funcionamiento de la Instancia deben contar, como mínimo, con recursos gestionados por el Gobierno Nacional y administraciones locales, para lograr el desarrollo adecuado de las asambleas, y el desplazamiento desde los diferentes municipios. En cuanto al funcionamiento de la Instancia en general, se destaca la labor comprometida de la Instancia Especial de Mujeres, la elaboración de los informes de seguimiento que recogían las voces de las mujeres y los esfuerzos para mantener un diálogo constante con las entidades. Así mismo, se reconoce la articulación con la Consejería para la Estabilización y la gestión realizada para obtener los recursos que garantizan la participación de las mujeres en los espacios requeridos para cumplir con sus funciones.

Cinco de los indicadores de género del PMI están orientados a la transversalización del enfoque en la implementación. Respecto al indicador 0.G.2, relacionado con los espacios de diálogo entre la Instancia de Alto Nivel de Gobierno y la Instancia Especial de Mujeres, si bien la fecha de fin de cumplimiento era el 2018, su implementación resulta fundamental para garantizar la efectiva transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo. Así, se reconoce la articulación fluida con la Consejería para la Estabilización y la Consolidación. Ahora bien, la Procuraduría ha identificado cuellos de botella relacionados con el diálogo con las entidades, que a veces se dificulta, además de que no todas demuestran disposición para entablar un relacionamiento con la Instancia. Pese a que dicha Consejería ejerce la coordinación de la Instancia de Alto

Nivel, el diálogo directo con cada entidad resulta prioritario para profundizar en los puntos identificados como debilidades por parte de la Instancia Especial de Mujeres.

Con respecto al cumplimiento de los otros cuatro indicadores con marcación de género para el Punto 6, frente a la puesta en marcha de la Instancia de Alto Nivel de Gobierno para la incorporación del Enfoque de Género (0.G.1), creada mediante el Decreto 1418 de 2018, se encuentra en funcionamiento desde el 16 de enero de 2019. De acuerdo a lo reportado en el SIPO, a 31 de marzo de 2021, la Alta Instancia ha sesionado ocho veces, y en la sesión de marzo asistió la Vicepresidenta, doctora Marta Lucía Ramírez; el Consejero, Emilio Archila; y la Consejera para la Equidad de la Mujer, Gheidy Gallo. Durante este evento, se realizó un panel enfocado al Punto 1 de los Acuerdos, donde el Ministerio de Agricultura, en representación del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras; la Agencia de Renovación del Territorio; el Ministerio de Justicia; y el Ministerio de Vivienda, presentaron sus buenas prácticas, hitos y pasos a seguir en la implementación de los compromisos a su cargo. A esta sesión también fue invitada la Instancia Especial de Mujeres.

Si bien se resalta el funcionamiento de la Instancia de Alto Nivel, no se evidencia una articulación con otras instancias de la arquitectura institucional que se encuentran en funcionamiento para la garantía de los derechos de las mujeres, como la Mesa de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008, el Mecanismo Articulador para el abordaje Integral de las Violencias por Razón de Género, o la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos. Esta articulación resulta prioritaria para la transversalización del enfoque, y para poder atender las diferentes barreras de manera conjunta.

Sobre el compromiso de realizar un reporte de seguimiento a los avances de la implementación del enfoque (0.G.3), y de elaborar informes de acceso público al respecto (0.G.5), la Consejería para la Estabilización ha presentado informes con corte trimestral en los que se reporta la implementación de los 51 indicadores de género, y presenta otros adicionales frente a las 18 acciones de género del Conpes 3931 de 2018. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer también ha presentado un informe sobre los 51 indicadores, aplicando como metodología el ejercicio “semáforo” para dar cuenta de su nivel de implementación. Si bien se reconoce el esfuerzo articulado por parte de ambas entidades para impulsar la implementación del enfoque y realizar un seguimiento a los indicadores de género, es importante que en los reportes se brinde información suficiente para hacer un análisis a profundidad al respecto. Además, las disposiciones que incluye el Acuerdo en materia de género superan a los 51 indicadores, y su seguimiento resulta

primordial para entender su transversalización. De la interlocución y articulación entre los indicadores depende la implementación efectiva del enfoque; el compromiso por transversalizar e incorporar el enfoque de género no es únicamente con los 51 indicadores de género, sino con todas las acciones adelantadas en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz.

A finales de 2020 se publicó un documento final con las medidas para transversalizar el enfoque de género en los planes y programas establecidos en el Acuerdo de Paz (O.G.4). Allí se resalta la importancia de la transversalidad del enfoque como herramienta para la reducción de las brechas de género, lo cual requiere de voluntad y decisión política para que los planes, programas y proyectos incorporen aspectos en esta dirección. El documento presenta lineamientos para los 51 indicadores de género en materia de presupuesto, planeación estratégica, análisis de género, revisión de metas, elaboración de estrategias, monitoreo y seguimiento. Se reconoce el ejercicio riguroso adelantado por parte de la Consejería para la Equidad de la Mujer, y el impacto de dichos lineamientos puestos en práctica en la vida de las mujeres, al garantizar la implementación efectiva de los indicadores de género. Ahora bien, se reitera la importancia de comprender el enfoque de género más allá de los 51 indicadores, y de contar con lineamientos para los planes, programas y proyectos que se adelantan para la implementación del Acuerdo de Paz, y de la política de reincorporación.

Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia de la implementación

Con el objetivo de “contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del PMI y de los recursos invertidos (...) hacer los ajustes correspondientes para el cumplimiento de las metas del Gobierno Nacional”, el Punto 6.1.5 del Acuerdo de Paz contempla la creación de un Sistema Integrado de información y medidas para la transparencia. Este contempla la puesta en marcha de ocho medidas que se desarrollan más adelante: i) mapas interactivos de seguimiento, ii) mecanismos de rendición periódica de cuentas, iii) veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, iv) herramientas de las nuevas tecnologías de información, v) matrices de riesgos de corrupción, vi) mecanismo especial para la denuncia ciudadana, vii) fortalecimiento de los mecanismos de control interno, y viii) acompañamiento especial de los órganos de control.

En cuanto a la puesta en marcha del Sistema de información en línea, y al cumplimiento del indicador F.344³⁷⁹, la Procuraduría ha destacado en diversas ocasiones el desarrollo tecnológico SIPO 2.0. Este no solo permite el seguimiento de los indicadores del PMI con fichas técnicas aprobadas, sino que durante la última vigencia ha incorporado módulos que permiten consultar los avances de aquellos indicadores del PND 2018-2022 relacionados con los compromisos del Acuerdo de Paz.

Además, en cumplimiento del Conpes 3932 de 2018 y del Decreto 1778 de 2020, durante la vigencia actual se puso en funcionamiento el módulo de seguimiento de los Planes Nacionales Sectoriales en el SIPO, con información para 12 de los 16 planes, incluido el reporte de avance de los indicadores del PMI y los propios de los Planes formulados por los sectores, además de estrategias para el cumplimiento de los planes en 2021 e informes cualitativos de avance trimestrales.

Adicionalmente, se considera como un avance en materia de seguimiento la emisión del Decreto 1778 del 24 de diciembre de 2020³⁸⁰, a través del cual se reglamenta el funcionamiento del SIPO 2.0, así como las obligaciones de las entidades para el reporte en dicho sistema. Esto se contempla en el marco del decreto de funcionamiento del sector de Planeación Nacional, que también lidera el seguimiento a los planes de desarrollo a nivel nacional.

Además de los ajustes normativos adoptados, el Conpes 3932 de 2018, incluía dos lineamientos adicionales para fortalecer el funcionamiento del SIPO: i) la compilación y el almacenamiento de información proveniente de los diferentes sistemas relacionados con el seguimiento físico y financiero y ii) la elaboración, por parte del DNP, hasta 2031, de los informes generales y consolidados de los avances en la implementación del Acuerdo Final, tanto en materia de indicadores como de recursos. A pesar de los avances en el SIPO 2.0, el actual sistema de información no permite un seguimiento integral a la implementación, pues no está articulado con los sistemas de las distintas fuentes de financiación a la implementación y no permite una desagregación de la información de seguimiento a nivel territorial.

En cuanto a las medidas para la transparencia en la implementación, en su Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría había señalado la importancia de aplicar todas

³⁷⁹ Indicador F.344 Sistema integrado de información creado e implementado con todas sus medidas.

³⁸⁰ Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional y se modifica el Capítulo 7, del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”

las medidas contempladas en el Acuerdo de Paz, previstas para comenzar su creación y funcionamiento durante los dos primeros años de implementación. Si bien se identificaron avances importantes en algunas de las medidas, su desarrollo continuaba siendo muy heterogéneo, si se tiene en cuenta que, a casi cinco años de la firma del Acuerdo de Paz, y con la magnitud de los recursos públicos destinados para su implementación, estas siguen sin estar completamente disponibles para ejercer vigilancia y monitoreo. Además, varias de estas medidas no contemplaban nuevos desarrollos y guardan correspondencia con la normatividad e institucionalidad ya existente.

En relación con los mapas interactivos de seguimiento que permitirían observar los avances de los proyectos para la implementación del Acuerdo, el DNP reportó que, con el traslado operativo de la administración del SIIPO a esta entidad, proceso que culminó durante 2019, se determinó que la información georreferenciada sobre la inversión en la implementación se reflejaría a través del portal Mapa Inversiones³⁸¹, el cual, al igual que SIIPO 2.0, es administrado por el DNP. Así mismo, se reportó que durante las vigencias 2020 y 2021 se han incorporado filtros de búsqueda asociados a la Política de Construcción de Paz del PND 2018-2022. Según la entidad, lo anterior es producto de un análisis técnico y operativo bajo el principio de eficiencia del gasto, y responde a los lineamientos establecidos en el Conpes 3932 de 2018 y a la identificación del DNP como entidad encargada de hacer seguimiento a la implementación de políticas públicas.

El cumplimiento de esta medida no cuenta con un indicador específico en el PMI, pero hace parte de las medidas contempladas en el indicador F.344 (Sistema integrado de información creado e implementado con todas sus medidas). Si bien el DNP no reporta los avances en el mapa de inversiones en el SIIPO 2.0, las acciones llevadas a cabo para su desarrollo se consideran un avance en este compromiso del Acuerdo, a juicio de la Procuraduría. En especial se resalta el empleo de herramientas tecnológicas ya disponibles para hacer un uso eficiente de los recursos públicos y la presentación de información de varias fuentes de financiación más allá del Presupuesto General de la Nación (PGN). Así mismo, la entidad tiene previsto desarrollar una interoperabilidad entre el SIIPO 2.0 y el Mapa de Inversiones a través de los proyectos asociados a la Política de Construcción de Paz, lo cual será objeto de seguimiento posterior de este ente de control.

³⁸¹ MapaInversiones es concebido como una plataforma tecnológica orientada a georreferenciar la inversión pública, en la que se puede visualizar la ejecución de los recursos de los proyectos de inversión, de la información generada por los sistemas que soportan el ciclo de vida de los proyectos (entre los que se encuentra el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas - SUIFP y el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión - SPI), la articulación de las etapas del ciclo de la inversión pública y de todas las fuentes de inversión pública (PGN, SGR, SGP y Entidades Territoriales). Disponible en: <https://mapainversiones.dnp.gov.co>

Frente a los mecanismos de rendición periódica de cuentas, el Departamento Administrativo de la Función Pública (Función Pública) se encuentra implementando el Sistema de Rendición de Cuentas de la Implementación del Acuerdo de Paz (SIRCAP), correspondiente al indicador del PMI (B.133), cuyo porcentaje de avance en el SIIPO se encuentra en el 76,47%. De acuerdo con el reporte, a marzo de 2021, en coordinación con la ART y el DNP, Función Pública elaboró un documento de lineamientos para la rendición de cuentas de los municipios PDET, particularmente enfocado en mejorar el componente de rendición de cuentas del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) y abrir espacios de diálogo ciudadano. Asimismo, en conjunto con la Consejería para la Estabilización se expidió la circular conjunta 100-001 del 25 de enero de 2021. Este acto administrativo, socializado a las entidades territoriales de los municipios PDET durante el primer trimestre de 2021, tenía como propósito adaptar las estrategias de rendición de cuentas y de participación ciudadana con base en las medidas estipuladas por el Gobierno Nacional para mitigar la propagación del COVID-19. Durante el segundo semestre de 2021, la Procuraduría realizará el respectivo seguimiento para conocer el balance de la implementación de las acciones establecidas en la circular conjunta en mención, y contribuir al fortalecimiento del proceso de rendición de cuentas a nivel nacional y territorial frente al cumplimiento del Acuerdo de Paz.

Respecto a la implementación del Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, el indicador correspondiente del PMI (B.152) continúa sin reporte de avance en el SIIPO. En el Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría recomendó a MinInterior avanzar en las gestiones necesarias para garantizar una planificación y despliegue territorial del Plan en mención. Al respecto, MinInterior informó sobre dos estrategias: la primera se desarrolla través de la Escuela de Aprendizaje Virtual, mediante la cual se socializa el módulo de control social y veedurías ciudadanas, y para la cual, en la presente vigencia, MinInterior tiene contemplado reforzar los logros alcanzados en 2020 en municipios PDET. La segunda se materializa a través del plan de acción 2021 de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (RIAV), en el cual se incluyó una actividad relacionada con “apoyar y realizar seguimiento a la creación de veedurías ciudadanas en territorios PDET con el apoyo de la ESAP”.

Por su parte, la Secretaría de Transparencia informó que la Red Nacional de Observatorios Anticorrupción (Renoba), está integrada por 14 observatorios de entidades públicas, universidades y organizaciones de la sociedad civil, y que, dentro de sus ejes de trabajo, ha priorizado la línea de posconflicto y estabilización, en la cual se han focalizado

estudios de seguimiento a la contratación en los municipios PDET. Resulta preocupante que, a la fecha de corte de este informe, aún no estaba aprobado el Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia en el marco de la RIAV, según lo establecido en el SIIPO, lo cual dificulta el seguimiento efectivo a la gestión de ambas entidades frente al cumplimiento del Plan.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y Función Pública, en alianza con el Programa Colombia Transforma de USAID, están implementando un proyecto para promover y facilitar el control social en cinco subregiones PDET (Catumbo, Pacífico y Frontera Nariñense, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Alto Patía y Norte del Cauca, y Sierra Nevada y Perijá). Este proyecto busca realizar una caracterización diagnóstica sobre las condiciones contextuales para el ejercicio del control social y diseñar una herramienta tecnológica virtual que permita a los ciudadanos organizados realizar ejercicios de control social efectivo a los planes, programas y proyectos enmarcados en la implementación del Acuerdo de Paz. Asimismo, desde la RIAV, se propone un acompañamiento más especializado a las necesidades de las veedurías ciudadanas, como un aliado en el seguimiento a la gestión pública, alrededor de la implementación del Acuerdo de Paz, así como generar recomendaciones a sus redes de apoyo y demás entidades con competencias que contribuyan a mejorar sus actuaciones en la vigilancia a la gestión pública nacional y territorial.

Sobre el avance del indicador del PMI (B.445), relacionado con la actualización e implementación del Plan nacional de formación de veedores, Función Pública manifestó que la capacitación a los ciudadanos se realiza a través de tres etapas de formación: i) la sensibilización, que busca promover la reflexión sobre el civismo y la democracia, e impulsar el control ciudadano; ii) la fundamentación, enfocada en contextualizar el control ciudadano; y iii) la focalización orientada a producir conocimiento sobre la vigilancia a los derechos específicos. Para esto, durante 2020, la entidad realizó una priorización territorial para el desarrollo del Plan nacional de formación de veedores ciudadanos. Sin embargo, por la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, se utilizó la modalidad virtual para la realización de cursos y talleres sobre las temáticas contenidas en el Plan en mención. La entidad logró formar a 3.008 multiplicadores para el control social, de los cuales 424 pertenecen a comunidades étnicas, siendo Bogotá D.C., (721), Boyacá (346), Antioquia (314), Quindío (209) y Santander (169), los departamentos con mayor número de participantes.

Por otra parte, según el reporte en el SIIPO, durante el primer trimestre del año, en el marco de la planeación 2021 de la RIAV, se concertó la actualización de los módulos correspondientes a Control Social a la Industria Extractiva, Acción Juvenil y Control Social, y Control Social del Derecho a la Salud y a los Servicios Públicos Domiciliarios, así como la finalización del módulo sobre Contabilidad Pública y la formulación de los módulos sobre atención a planes y políticas públicas de gestión de riesgo de desastres y servicio al ciudadano. La Procuraduría destaca la implementación del Plan nacional de formación de veedores, sin embargo, se desconoce su impacto en el ejercicio de control social a la gestión pública, realizado por los ciudadanos formados.

Frente al indicador del PMI (B.G.2) relacionado con la implementación de mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se prevean con participación de mujeres a cargo del Ministerio del Interior, no existe reporte de avance en el SIIPO. De acuerdo con el informe de gestión de la Consejería para la Estabilización, con corte a 30 de abril de 2021, se señala que MinInterior realizó 15 talleres sobre control social y conformación de veedurías ciudadanas, en los cuales han participado 455 mujeres. Asimismo, en el marco de la RIAV, se realizaron talleres de multiplicadores en control social en 10 departamentos³⁸² con la participación de 350 mujeres. Si bien se resaltan los procesos de formación para fortalecer la capacidad técnica de las veedurías ciudadanas en su función de vigilancia y monitoreo a los planes, programas y proyectos de su interés, es necesario implementar estrategias complementarias que contribuyan a aumentar la participación de las mujeres en la gestión pública a nivel nacional y territorial.

Sobre la elaboración de matrices de riesgo de corrupción, tal como se indicó en el Segundo informe al Congreso, no hay un responsable claro en torno a esta medida en el PMI, y tampoco se definió un indicador o meta para su seguimiento. Por este motivo, la Procuraduría recomendó a la Consejería para la Estabilización definir responsables e indicadores, y revisar la capacidad técnica de la Secretaría de Transparencia para asumir el liderazgo de esta tarea, en virtud de sus funciones y aprovechando el andamiaje del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.

Gracias a la gestión institucional, se reconoce un avance importante durante el periodo de elaboración del presente Informe, pues la Secretaría de Transparencia, conforme las funciones establecidas en el artículo 13 del Decreto 1784 de 2019, se adjudicó la responsabilidad sobre esta medida, al comunicarle a la Procuraduría que dictará

³⁸² Valle del Cauca, Sucre, Meta, Casanare, Caldas, Boyacá, Chocó, Putumayo, Guajira, San Andrés, Providencia y Santa Catalina

y socializará los lineamientos y la metodología sobre la construcción de matrices de riesgos de corrupción para que las entidades con compromisos en la implementación del Acuerdo de Paz tengan la posibilidad de identificar y gestionar efectivamente el riesgo por posibles hechos de corrupción. Así mismo, reportó que, una vez formulados dichos lineamientos, estos harán parte de la estrategia de asistencia técnica de la Secretaría, la cual esperan culminar para el 31 de diciembre de 2021.

A juicio de este ente de control, la construcción de matrices de riesgo de corrupción debe ir acompañada de estrategias de mitigación, concientización y prevención de malas prácticas, clientelismo y corrupción, dirigidas a todas las entidades involucradas, tanto a nivel nacional como territorial. La identificación de estos riesgos es un insumo fundamental para otras acciones en el marco de la planeación y gestión gubernamental, por ejemplo, en el acompañamiento especial de los órganos de control a la ejecución de recursos para la implementación de planes y proyectos priorizados por su riesgo, tal y como se indica en el PMI.

Con respecto al Mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción en el marco del Acuerdo de Paz, creado y en funcionamiento, (B.154), entre enero de 2020 y marzo de 2021, la Procuraduría no realizó reportes de avance cuantitativos en el SIIPO, y lo hará una vez se haya acordado con las entidades competentes el producto y el indicador.

Durante 2020 se realizaron diferentes gestiones para la elaboración de un protocolo o esquema unificado de clasificación, priorización, reparto y de requisitos mínimos de respuesta para las quejas y denuncias interpuestas por la ciudadanía, compartido por la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Auditoría General de la República, Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones y Secretaría de Transparencia. No obstante, se identificó que no era competencia de la Procuraduría esbozar este tipo de procedimientos, dado que cada entidad tiene procesos y procedimientos internos para este fin, enmarcados en sus competencias, discreción y autonomía. Con el fin de determinar una solución efectiva que permita avanzar en el cumplimiento de dicho compromiso, el 15 de diciembre de 2020 se instaló una mesa técnica con la participación de la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, la Consejería para la Estabilización, el DNP y la Procuraduría. Allí se acordó que cada entidad responsable expediría en 2021 su propio protocolo para la gestión de denuncias y alertas ciudadanas sobre posibles hechos de corrupción relacionados con la implementación

del Acuerdo, y a su vez, cada entidad reportará, de forma independiente, el avance en el indicador, lo que implica dividirlo y asignar responsables y metas independientes.

Entre mayo y junio de 2021, la Procuraduría construyó un perfil de proyecto para presentar a los organismos de cooperación internacional, que permitirá el desarrollo de un protocolo de identificación, clasificación, trámite y análisis de denuncias por corrupción asociada a la implementación del Acuerdo de Paz, al interior de la PGN. Una vez aprobado dicho proyecto al interior de la entidad, se solicitará al DNP y a la Consejería para la Estabilización que ajusten la ficha del indicador B.154 en el SIIPO, en términos de producto y fechas.

Por otra parte, la medida de asistencia técnica en control interno, correspondiente al indicador F.412 del PMI (Municipios priorizados con asistencia técnica en control interno ejecutada), presenta un porcentaje de avance del 100% según el SIIPO 2.0. En lo que respecta al periodo de vigencia de este informe, Función Pública reporta: i) el avance en el diligenciamiento del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG) por parte de las entidades de la rama ejecutiva a nivel nacional y territorial con dicho compromiso, con un resultado del 92%, correspondiente a 157 alcaldías; ii) el procesamiento de la información diligenciada y recolectada a través de FURAG; iii) la definición del Plan Anual de Auditoría para los acompañamientos técnicos en materia de control interno (desarrollado de manera virtual dada la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19), a fin de planificar y establecer los trabajos a cumplir anualmente para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos y control; y iv) la asistencia técnica a 40 entidades PDET en el análisis y definición del Plan Anual para la vigencia, que permitió a dichos municipios contar con un Plan Anual de Auditorías definido bajo el esquema metodológico propuesto por Función Pública.

Finalmente, la medida sobre el acompañamiento especial de los órganos de control, implica la responsabilidad de al menos tres entidades: la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la PGN (F.411). En varias ocasiones se ha manifestado la necesidad de ampliar la fecha de finalización de este indicador, contemplado inicialmente para 2019, hasta el último año del PMI. Esto se debió a que el acompañamiento de los órganos de control, establecido por el Acto legislativo 01 de 2016 asigna funciones a estas tres entidades por los próximos 20 años a partir de su entrada en vigor. Sin embargo, más de un año después de haber enviado esta solicitud formalmente, la misma continúa siendo objeto de análisis por parte de la Consejería para la Estabilización.

Por parte de la PGN, el cumplimiento de este indicador ha implicado la creación de la Procuraduría Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz, además de la Procuraduría Delegada con funciones de coordinación de la intervención ante la JEP y la Procuraduría Delegada de asuntos étnicos (Decreto 1511 de 2018). Igualmente, este ente de control ha destinado recursos financieros y una planta de personal a nivel nacional y territorial para garantizar el funcionamiento de dichas entidades auxiliares. Desde la PGN también se han diseñado metodologías específicas para el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, se han emitido directivas encaminadas a fortalecer dicho proceso y se ha realizado un acompañamiento a la población involucrada. La presentación ante el Congreso de la República de este informe resume muchas de las observaciones encontradas tras la gestión realizada.

En cuanto a las herramientas de difusión y comunicación, el PMI contempla cinco compromisos explícitos: i) la puesta en marcha de veinte emisoras de FM de interés público, clase C, en las zonas más afectadas por el conflicto, con contenidos de pedagogía del Acuerdo y avances de la implementación (F.195 y F.MT. 1); ii) operadores y/o productores de estas emisoras (ECOMUN, víctimas, y organizaciones comunitarias) capacitados (F.395); iii) emisoras produciendo y emitiendo contenidos de pedagogía del Acuerdo y avances de la implementación; (F.413); iv) la puesta en marcha de un espacio televisivo institucional previsto con el mismo fin (F.396), y v) un estrategia de difusión digital a través de las redes sociales sobre la implementación de los Acuerdos, diseñada e implementada (F.414).

En relación con las 20 emisoras tipo C, a 31 de marzo de 2021, la Consejería para la Estabilización reportó la operación de cinco emisoras, situadas en Chaparral (Tolima), Ituango (Antioquia), San Jacinto (Bolívar), Convención (Norte de Santander) y Fonseca (La Guajira). Además, registró la entrada en operación de tres de estos puntos durante el último año, y la aprobación de seis más en los municipios de Algeciras (Huila), Florida (Valle del Cauca), Riosucio (Chocó), Arauquita (Arauca), Bojayá (Chocó) y Puerto Leguizamo (Putumayo). Adicionalmente, durante el último año se avanzó en la definición de un punto adicional en el municipio de Mesetas (Meta).

En el Segundo Informe al Congreso publicado en 2020, la Procuraduría alertó del posible riesgo de que la totalidad de las emisoras no estuviera en funcionamiento antes de la fecha estipulada para la terminación de la implementación del Acuerdo de Paz, pues se encontraba pendiente de formalización en nueve puntos geográficos, competencia de la CSIVI. No obstante, en el SIPO, la ficha técnica de este indicador muestra una

modificación para 2025, aún por definir. Por tanto, si bien se reitera la necesidad de definir los ocho puntos geográficos restantes, así como acelerar la puesta en marcha de aquellas emisoras en las que ya se definieron dichos puntos geográficos para cumplir con el plazo establecido, esta no se considera una acción con rezago.

Respecto al indicador F.395 (Operadores y/o productores (ECOMUN, víctimas, y organizaciones comunitarias) de radio de estas emisoras, capacitados), la Procuraduría tuvo conocimiento sobre la realización del seminario semipresencial Ondas de Paz: radio para todas las voces de las regiones, desarrollado por RTVC, dirigido y certificado a 47 personas pertenecientes a organizaciones de víctimas, ECOMUN, organizaciones comunitarias y miembros de las emisoras de paz.

En relación con el compromiso del espacio televisivo, SIPO reporta un avance de 180 % con corte a diciembre de 2020. También se contó con el funcionamiento ininterrumpido del programa de contenido audiovisual denominado Mimbres, desde su lanzamiento en enero de 2018 hasta el pasado 21 de marzo de 2020, que contó con 156 horas de contenido pedagógico distribuido en 104 capítulos. Sin embargo, según reporte de RTVC, no fue posible dar continuidad al programa por no contar con los recursos necesarios. Si bien la PGN recomienda mantener las herramientas de difusión en funcionamiento hasta el final de la implementación, dadas las fechas de finalización del compromiso en el PMI en 2019, este se considera como cumplido. Este también es el caso de la estrategia de difusión a cargo de la OACP con 2020 como año propuesto, y que aparece con el 100% del cumplimiento en el SIPO 2.0.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- La posibilidad de realizar un balance de los indicadores del Plan Marco de Implementación SIIPO, con corte a marzo de 2021, requiere de la disponibilidad de sus fichas técnicas en el SIIPO y de sus metas. En este sentido, se resalta que, a marzo de 2021, el 81% de los indicadores contaba con fichas técnicas, frente al 73% en marzo de 2020. También se destaca la resolución del 86% de las solicitudes sobre cambios a los indicadores, realizadas por las entidades a la Consejería para la Estabilización.
- No obstante, en esa misma fecha, aún estaban pendientes por ser aprobadas y por ingresar al SIIPO las fichas técnicas de 94 de los 508 indicadores que contiene el PMI siendo la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, aquellas con mayor número de fichas por ser aprobadas.
- El PND 2018-2022 incluyó indicadores asociados con 194 de 508 (38%) indicadores del PMI e incluyó una sección con parte de los compromisos del Acuerdo de Paz en el “Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas”. Dado que solo una porción de las disposiciones del Acuerdo de Paz y del PMI fueron incorporados en dicho instrumento de desarrollo, la Procuraduría reitera la importancia de continuar utilizando el PMI como marco de referencia para la implementación del Acuerdo de Paz en el mediano y largo plazo, y de fortalecer al SIIPO como su instrumento de seguimiento.

- La Procuraduría celebra la voluntad de las partes que integran la CSIVI de dar continuidad a su mandato hasta 2022, a pesar de los retos que han superado para la construcción de diálogo y consenso.
- Se reconoce el trabajo adelantado por parte de la Instancia Especial de Mujeres, la Consejería para la Estabilización y la Consolidación y demás entidades a nivel nacional y territorial, en función de la elección de las próximas mujeres que formarán parte de la Instancia, a pesar de algunos aspectos por fortalecer para garantizar una mayor participación de mujeres.
- Preocupa la falta de apoyo logístico y financiero para las mujeres que la conforman la Instancia Especial de Mujeres, lo que limita las posibilidades de participación de mujeres sin los medios económicos y la construcción de una red de apoyo para el cuidado que facilite su acompañamiento.
- En materia de medidas de transparencia para la implementación, a la fecha no se cuenta con la aprobación del Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, ni con información del número de veedurías y observatorios creados y acompañados por MinInterior y la Secretaría de Transparencia, y persiste el desconocimiento de los avances en su implementación y despliegue territorial en municipios PDET. Por otro lado, se destaca la implementación del Plan nacional de formación de veedores, pero se desconoce su impacto en el ejercicio de control social a la gestión pública realizado por los ciudadanos formados.
- Se resaltan los procesos de formación para fortalecer la capacidad técnica de las veedurías ciudadanas en su función de vigilancia y monitoreo a los planes, programas y proyectos de su interés. Sin embargo, es necesario implementar estrategias complementarias que contribuyan a aumentar la participación de las mujeres en la gestión pública a nivel nacional y territorial.
- En cuanto a las matrices de riesgo de corrupción, se adjudicó a la Secretaría de Transparencia la responsabilidad de actualizar la Guía para la Identificación de Riesgos, y la formulación de lineamientos para la identificación de los riesgos de corrupción. Se recomienda definir los productos, indicadores, responsables y plazos dentro del PMI, dada la urgencia de un asunto que lleva aproximadamente cuatro años de retraso y que según, lo proyectado por la Secretaría de Transparencia, requiere lo que resta del año en curso.

- Con respecto al Mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción en el marco del Acuerdo de Paz, creado y en funcionamiento (B.154), entre enero de 2020 y marzo de 2021, la Procuraduría no realizó reportes de avances cuantitativos en la plataforma SIIPO, pues espera hacerlo una vez se haya acordado el producto y el indicador con las entidades competentes. Sin embargo, se ha manifestado su voluntad y gestión para los respectivos avances y ajustes durante la actual vigencia.
- En relación con las herramientas de difusión y comunicación, a la fecha se han puesto en operación las emisoras ubicadas en Chaparral (Tolima), Ituango (Antioquia), San Jacinto (Bolívar), Convención (Norte de Santander), Fonseca (La Guajira), Algeciras (Huila), Florida (Valle del Cauca), Riosucio (Chocó), Arauquita (Arauca), Bojayá (Chocó) y El Tambo (Cauca). Además, se definió un nuevo punto en Mesetas, Meta. No obstante, aún están pendientes por definir los puntos geográficos de las ocho emisoras restantes. En cuanto al programa con contenido audiovisual denominado Mimbres se han producido y emitido 104 episodios, con lo cual se da cumplimiento total al compromiso pactado en el Acuerdo de Paz.

Recomendaciones

- I.** Al Departamento Nacional de Planeación y a la Agencia Nacional de Tierras, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a la Fiscalía General de la Nación, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Agencia de Renovación del Territorio, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, a la Agencia de Desarrollo Rural, a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a Colombia Compra Eficiente, a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, a la Defensoría del Pueblo y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizar las gestiones necesarias para la aprobación de las fichas técnicas faltantes en el SIIPO.
- II.** Al Departamento Nacional de Planeación y a la Consejería para la Estabilización y Consolidación, se reitera la necesidad de emitir los informes periódicos contemplados en el Consejo Nacional de Política Económica y Social 3932 de 2018, que presenten un balance integral de la implementación del Acuerdo de Paz en todos los niveles

de Gobierno y con las respectivas cifras de ejecución de los recursos asignados. En particular, se recomienda realizar un informe de final de cuatrienio, con el balance de los compromisos de paz incluidos en el PND 2018-2022, que facilite a los mandatarios entrantes conocer los programas y estrategias exitosas, ajustar aquellas que no lograron avances significativos y se deben reestructurar, y estimar las metas y recursos necesarios para continuar con la implementación del Acuerdo de Paz.

III. Al Ministerio del Interior y la Secretaría de Transparencia, presentar el Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia a la RIAV para su aprobación.

IV. Al Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Consejería para la Estabilización, remitir un balance sobre la implementación de las acciones establecidas en la Circular Conjunta 100-001 del 25 de enero de 2021 sobre los lineamientos para la rendición de cuentas de la implementación del Acuerdo de Paz.

V. Al Departamento Administrativo de la Función Pública, implementar estrategias que complementen las estipuladas en el Plan Nacional de Formación de Veedores, quienes pueden contribuir a aumentar y fortalecer la participación de las mujeres en los ejercicios de control social nivel nacional y territorial.

VI. A la Secretaría de Transparencia, acelerar la estrategia para la elaboración de matrices de riesgos de corrupción e incorporar en esta estrategia acciones que permitan la definición de acciones para la mitigación de los riesgos y su seguimiento.

VII. Al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a la Radio Televisión Nacional de Colombia, se reitera la necesidad de acelerar la definición de los puntos geográficos de las emisoras restantes, para dar cumplimiento a este compromiso en los tiempos definidos por el PMI.

VIII. A las entidades nacionales competentes para la implementación de los 51 indicadores de género del PMI, abrir espacios periódicos de diálogo con la Instancia Especial de Mujeres para recibir recomendaciones sobre la labor adelantada y, de considerarlo pertinente, acatarlas para garantizar un mayor impacto en la vida de las mujeres.

IX. A las entidades territoriales, llevar a cabo una convocatoria rigurosa que responda a las dinámicas del territorio, para instalar asambleas de elecciones, y demás de las acciones que permitan obtener recursos para el desplazamiento de las mujeres desde los diferentes municipios hasta el lugar de la asamblea, y garantizar así su

participación. También se recomienda garantizar que el lugar donde se lleven a cabo las asambleas de elección de la Instancia, sea accesible en materia de desplazamiento desde otros municipios, y permita una participación segura por parte de las mujeres, teniendo en cuenta las dinámicas de violencia y riesgo en los territorios.

X. A la Consejería para la Equidad de la Mujer, para las próximas elecciones de la Instancia Especial de Mujeres, en el marco del fortalecimiento iniciado en las administraciones territoriales, y en particular a las Secretarías de la Mujer, oficinas de género, o entidades similares, socializar el ejercicio de la Instancia Especial de Mujeres, y el rol que jugarían estas dependencias en la convocatoria y la logística de las asambleas.

Recursos financieros para la implementación del Acuerdo de Paz ³⁸³

Como se indicó en el Segundo Informe al Congreso, dos de los instrumentos de planeación financiera utilizados oficialmente para estimar los montos de inversión asociados a la implementación del Acuerdo de Paz, reflejan proyecciones que responden a diferentes vigencias fiscales, considerando el horizonte temporal de su implementación: el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Plan Plurianual de Inversiones (PPI).

Si bien en el Acto Legislativo 01 de 2016 solo se señala este último como el instrumento para la planeación y el seguimiento a los recursos de inversión para la paz, a partir de 2017 se incluye por primera vez en el MFMP la estimación de estos valores en un ejercicio de responsabilidad fiscal, que daba cuenta de la viabilidad y sostenibilidad de la financiación de los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz. De este modo, dentro del capítulo dedicado al presupuesto y las fuentes de financiamiento del PMI se adoptaron los mismos montos y fuentes indicativas de recursos que habían sido estimadas en el MFMP de 2017. De forma general, el uso de estos instrumentos de planeación se proyectó en un horizonte de 15 años, donde a través de cinco periodos de gobierno diferentes, se invertirían \$129,5 billones de pesos, distribuidos entre los seis puntos del Acuerdo de Paz, según las necesidades de inversión identificadas en cada uno de ellos. Para su financiación se utilizarán seis fuentes de recursos, cuatro son públicas, una es la cooperación internacional y otra, el sector privado (PGN, 2020).

³⁸³ Esta sección fue elaborada con base en los resultados de una consultoría apoyada por la cooperación internacional.

En marzo de 2018 fue aprobado el PMI por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI). En el MFMP del mismo año se incluyó nuevamente un capítulo dedicado a la financiación del Acuerdo de Paz, donde además del seguimiento a la ejecución de recursos de las diferentes fuentes de financiación, se homologa el costeo de los productos previstos en los dos instrumentos y se actualiza la participación de las fuentes de financiación sin cambiar el valor total estimado de los \$129,5 billones de pesos. La modificación más importante se presentó a nivel de las fuentes de financiación, pues en este MFMP, el Sistema General de Participaciones (SGP) pasó de financiar el 29% al 37% de los costos de la implementación, aproximadamente. Esta modificación fue justificada principalmente por cambios en la metodología de distribución de recursos del SGP de educación.

En 2019, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, con el PND se aprobó el PPI para la Paz, con una inversión total estimada de \$37,1 billones, que equivalen al 3,38% del monto total de inversiones del PND, e involucró recursos de 14 pactos diferentes. Dentro de estos se destacan por su aporte, el Pacto por la Equidad (49%), el Pacto por la Construcción de Paz (28%), y el Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos (6,3%).

A continuación, se presentan los principales avances y dificultades desagregados según la fuente de financiamiento: Sistema General de Regalías (SGR), Sistema General de Participaciones (SGP), recursos propios de las entidades territoriales y Presupuesto General de la Nación (PGN), y sus respectivas etapas de planeación, programación y ejecución.

Avances y dificultades

Vigencias futuras en el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) Paz

Generalidades

Las regalías corresponden a los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, cuya distribución, administración y uso eficientes se adelantan en Colombia mediante el SGR. Su propósito es aportar al desarrollo económico, social y ambiental de las entidades territoriales. En torno a la distribución de los recursos de regalías, definidos desde la Constitución Política y en el artículo 22 de la Ley 2056 de 2020, se establecieron los siguientes conceptos:

- Asignaciones directas: 20% para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.
- Asignación para la inversión local: 15% para los municipios más pobres del país.
- Asignación para la inversión regional: 34% para los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos.
- Asignación ambiental: 1% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.
- Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación: 10% para la inversión en ciencia, tecnología e innovación.

- Proyectos de inversión de los municipios ribereños del río Magdalena: 0,5%
- Funcionamiento, operatividad y administración del sistema: 2%.
- Operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control: 1%.
- Remanente destinado al ahorro para el pasivo pensional y al ahorro para la estabilización de la inversión.

Cabe precisar que en uno de los párrafos transitorios del artículo 22 de la Ley 2056 de 2020 se define que:

Durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2017, el 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinará a una asignación para la paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas. Igual destinación tendrá el 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el numeral primero del presente artículo³⁸⁴.

El OCAD Paz fue creado por el Acto Legislativo 04 de 2017, y su fin es la aprobación de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz. Entre las fuentes de financiación del OCAD Paz se encuentran: i) la asignación para la paz, que corresponde al 7% de los ingresos del SGR y el 70% de los rendimientos financieros, con excepción de los generados por las asignaciones directas durante 20 años; ii) el Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet); iii) el incentivo a la producción, que proviene del 30% de los rendimientos del SGR; y iv) el traslado de recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (60% de los saldos no aprobados en dicho Fondo a 31 de diciembre de 2016).

Frente a la asignación para la paz, el Decreto 413 de 2018 define cinco variables para la priorización territorial: pobreza rural (ponderado de 20%), economías ilegales (10%), debilidad institucional (5%), grado de afectación del conflicto (50%) y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables (15%). De acuerdo con el reporte publicado en el portal del SGR sobre proyectos aprobados por el OCAD Paz, entre 2017 y 2020³⁸⁵ se han aprobado recursos por \$3,1 billones (precios constantes 2020). Como se puede observar en el Segundo Informe de la PGN (2020), de este monto hay proyectos por \$346,9 mil millones asociados con vigencias futuras

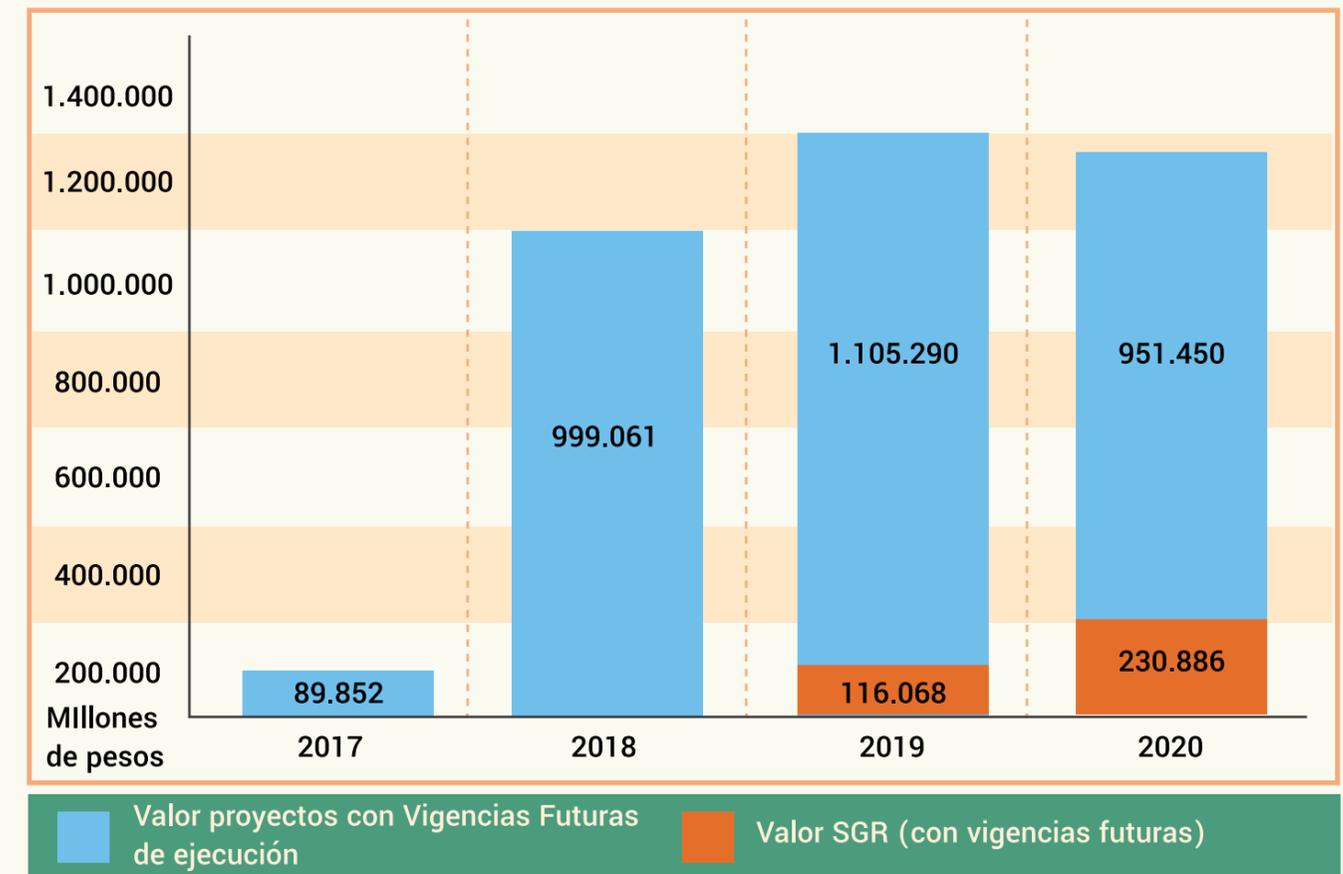
³⁸⁴ Ley 2056 de 2020.

³⁸⁵ <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=A34B8sLTrw4%3d&tabid=444>

de ejecución³⁸⁶, dentro de los cuales se identifican \$211,7 mil millones que corresponden a proyectos que también tienen vigencias futuras de recursos³⁸⁷, las cuales ascienden a \$76,9 mil millones, lo que representa un 2,4% del monto de proyectos aprobados en el OCAD Paz.

Cabe destacar que, si bien existe información publicada en el portal del SGR sobre proyectos aprobados y con vigencias futuras, esta presenta algunas limitaciones, pues no distingue entre los dos tipos de vigencias existentes, y los datos expedidos sobre los acuerdos, a la fecha de consulta, están incompletos. Además, no se identificó una guía o manual unificado que describa el procedimiento y los requisitos para que una entidad territorial adelante una solicitud de vigencia futura ante el OCAD Paz.

Gráfica 6. Monto de proyectos aprobados en el OCAD PAZ y monto de proyectos con vigencias futuras de ejecución, 2017-2020



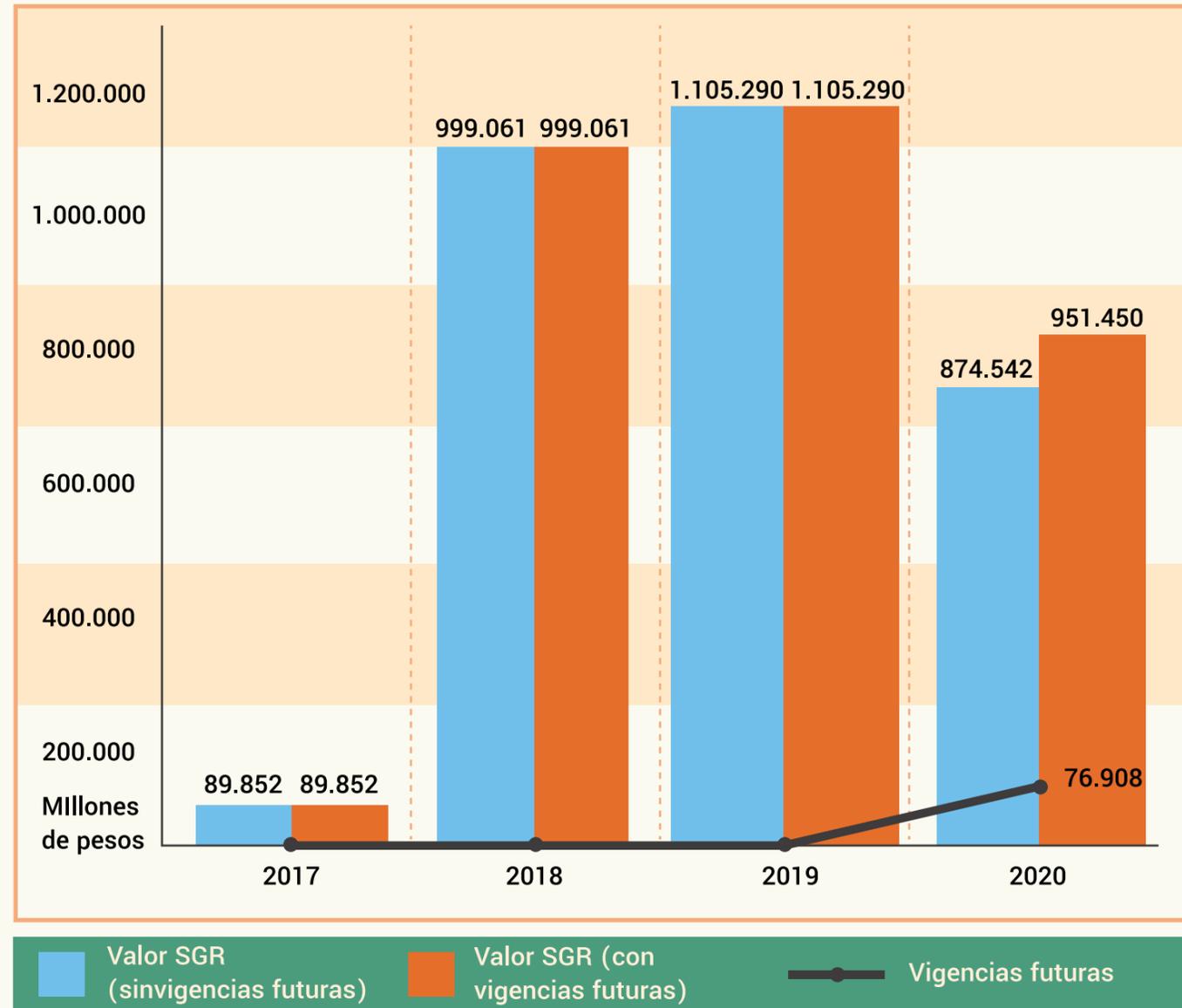
Fuente: DNP, 2020, Elaboración propia. Cifras en millones de pesos constantes 2020.

³⁸⁶ Las vigencias futuras de ejecución son aquellas que se usan para asumir compromisos en los que se estima la provisión de bienes y servicios por fuera de la bienalidad respectiva, pero se disponga de apropiación suficiente en el presente bienio.

³⁸⁷ Las vigencias futuras de recursos son aquellas que se usan para asumir obligaciones con presupuesto a cargo de otras bienalidades. En este caso, los recursos de las siguientes bienalidades son comprometidos y se ejecutan con cargo al presupuesto de la bienalidad en que se encuentre.

Como ya se mencionó, el monto total destinado a los proyectos con vigencias futuras asciende a \$211,7 mil millones, de los cuales \$76,9 mil millones corresponden a vigencias futuras, como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 7. Montos aprobados OCAD PAZ 2017-2020 y vigencias futuras de recursos

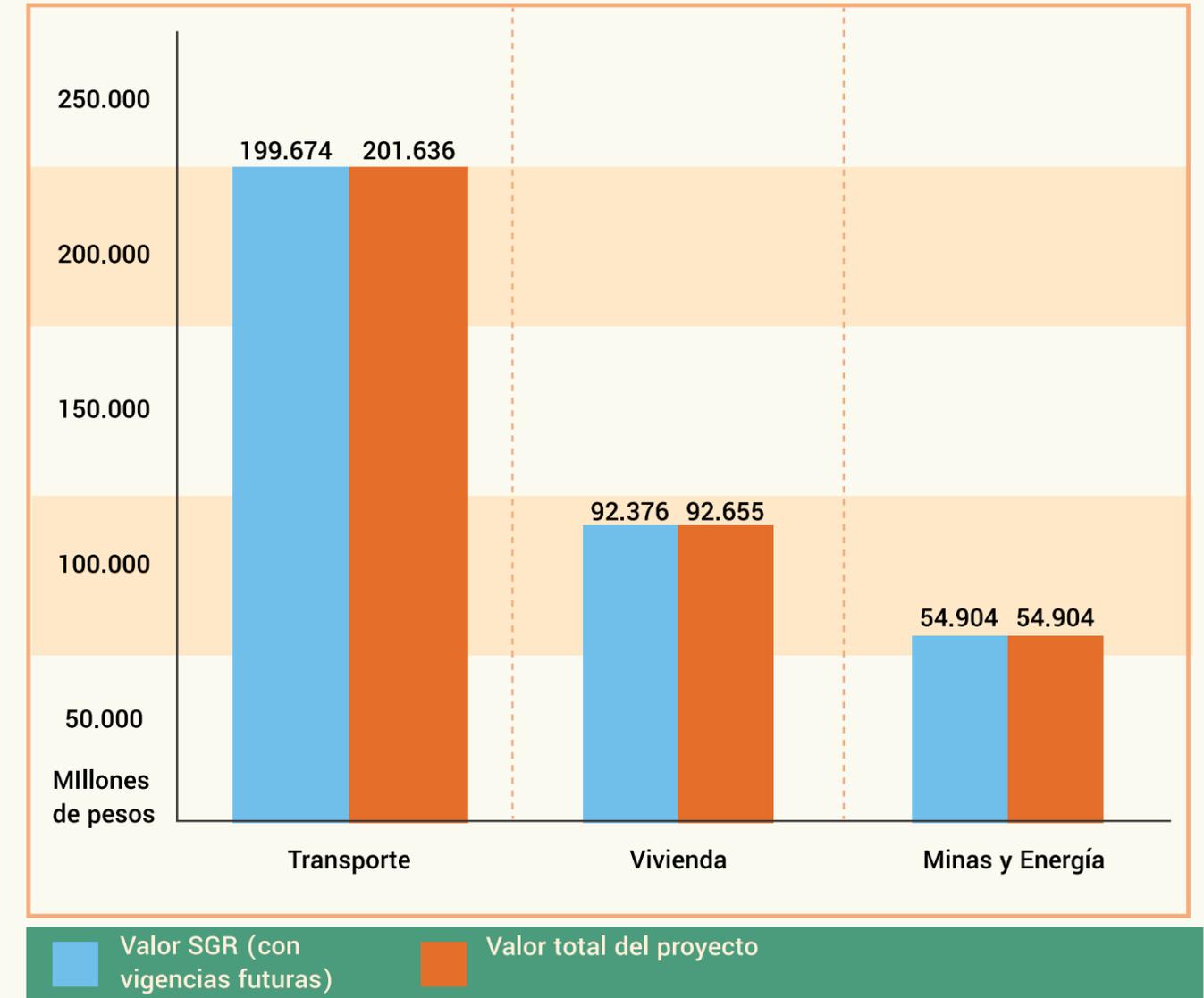


Fuente: base de proyectos aprobados del SGR, 2020, elaboración propia. Cifras en millones de pesos constantes 2020.

Vigencias futuras de ejecución

Los \$346,9 mil millones correspondientes a vigencias futuras de ejecución, se distribuyen en tres sectores: Minas y Energía, Vivienda y Transporte³⁸⁸, como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 8. Vigencias futuras de ejecución por sector, 2020



Fuente: DNP, 2020, elaboración propia. Cifras en millones de pesos constantes 2020.

³⁸⁸ Se reitera que los seis proyectos con vigencias futuras de recursos también son reportados con vigencias futuras de ejecución.

Frente a la ubicación geográfica de los proyectos identificados con este tipo de vigencias futuras, se encuentra la siguiente participación territorial. Solo municipios de cinco subregiones de los PDET han hecho uso de esta modalidad, si bien el proyecto liderado por la ART puede beneficiar más subregiones. La Procuraduría no ha verificado la existencia de criterios claros para la autorización de vigencias futuras, de manera que su uso no se limite a aquellos municipios o subregiones con mayor capacidad y conocimiento sobre el alcance de este tipo de autorizaciones.

Tabla 63. Vigencias futuras de ejecución por ubicación geográfica, 2020

Territorio	Valor SGR	No. Proyectos
Subregión PDET	341.834	15
Catatumbo	69.815	5
Subregiones PDET ³⁸⁹	88.769	1
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	44.672	3
Putumayo	104.046	2
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	11.366	3
Sierra Nevada Perijá	23.165	1
Otros territorios	5.121	2
Casanare	5.121	2
Total	346.954	17

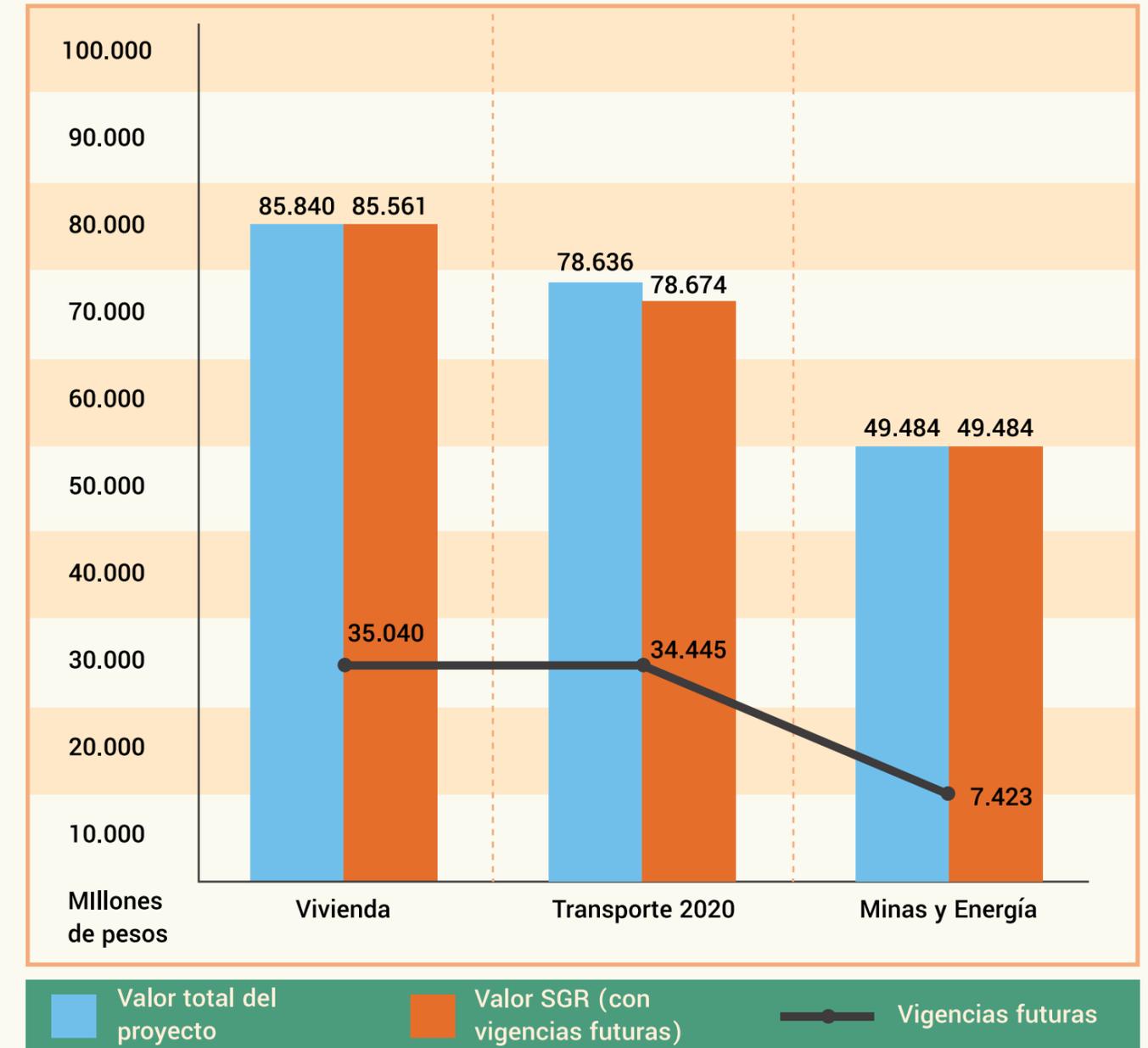
Fuente: DNP, 2020, elaboración propia. Cifras en millones de pesos constantes 2020.3

³⁸⁹ Corresponde al proyecto presentado por la ART, denominado "Mejoramiento de vías terciarias en los municipios PDET en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Paz a Nivel Nacional".

Vigencias futuras de recursos

Los \$76,9 mil millones de vigencias futuras de recursos se distribuyen en tres sectores: Vivienda (3 proyectos), Minas y Energía (1) y Transporte (2).

Gráfica 9. Vigencias futuras de recursos por sector, 2020



Fuente: DNP, 2020, elaboración propia. Cifras en millones de pesos constantes 2020.

Respecto a la ubicación geográfica de los proyectos identificados con vigencias futuras de recursos, se ubican en su totalidad en territorios PDET, distribuidos en tres subregiones, como se muestra en la siguiente tabla. Como ya se mencionó, es importante contar con criterios de aprobación de estas vigencias para evitar su concentración en los territorios de mayor capacidad.

Tabla 64. Relación proyectos con vigencias futuras de recursos y subregión PDET

Subregión PDET	Valor SGR (con vigencias futuras)	Vigencias Futuras	No. proyectos
Catatumbo	63.000	29.039	1
Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño	44.672	18.621	3
Putumayo	104.046	29.247	2
Total	211.718	76.908	6

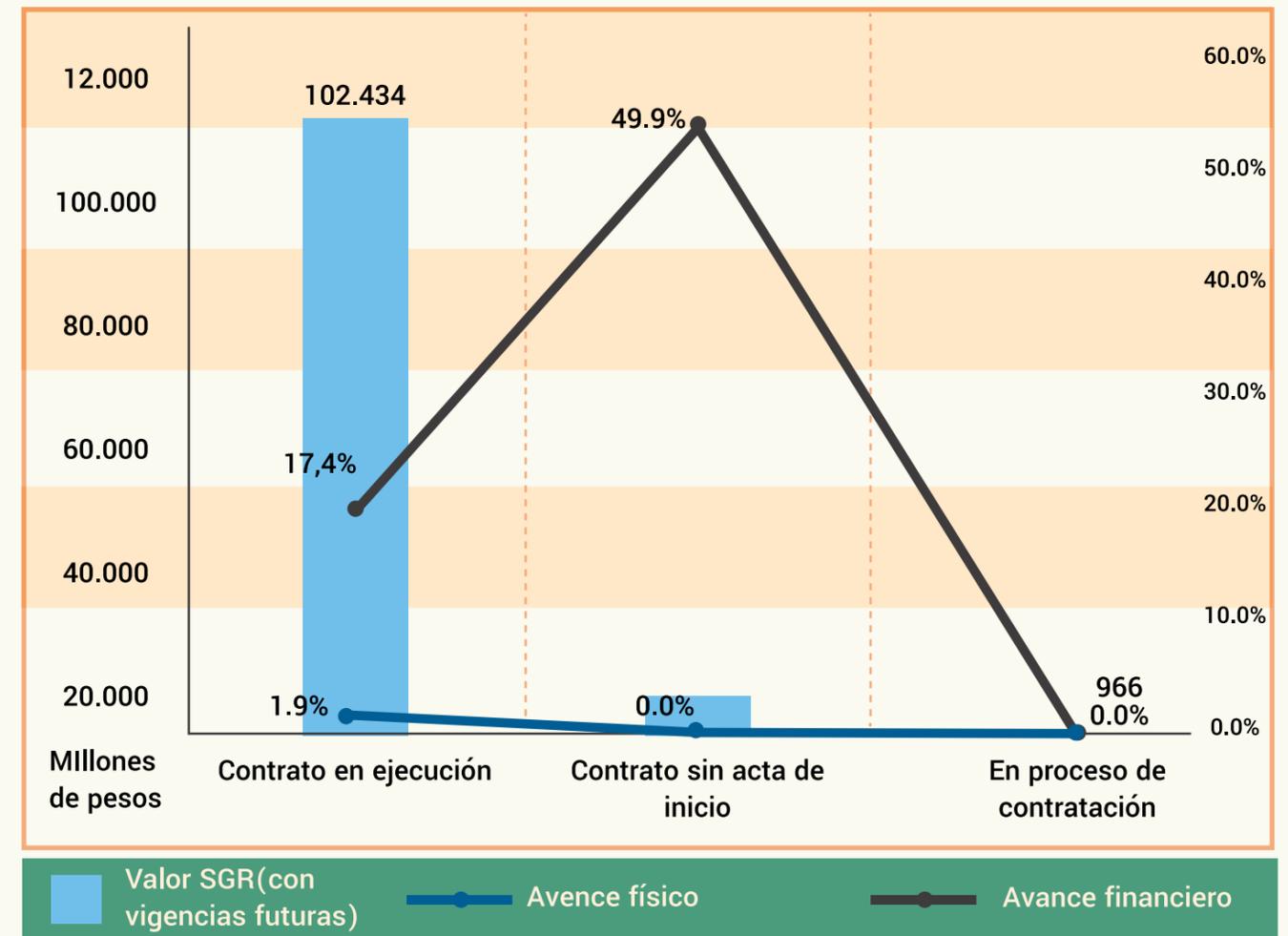
Fuente: DNP, 2020, elaboración propia. Cifras en millones de pesos constantes 2020.

Ejecución de proyectos asociados a vigencias futuras

Considerando que las vigencias futuras se han aprobado por el monto total solicitado al SGR, se considera oportuno identificar el estado de ejecución de los proyectos con base en el reporte de Gesproy³⁹⁰. En primer lugar, de los 17 proyectos asociados a vigencias futuras, siete fueron aprobados en 2019 y 10 en 2020. Los de 2019, por su parte, corresponden a \$116,1 mil millones aprobados por el SGR (precios constantes 2020) y, en promedio, presentan una ejecución física de 1,4% y financiera de 19,5%. El 74% corresponde a proyectos contratados en ejecución, el 14%, a proyectos contratados sin acta de inicio y 14% se encuentra en proceso de contratación.

³⁹⁰ Herramienta tecnológica administrada por el DNP para el reporte de información sobre la ejecución de los proyectos financiados con recursos del SGR. Para la elaboración de este informe, el Gesproy fue consultado el 15 de enero de 2021 y el análisis se realiza con información hasta el año 2020.

Gráfica 10. Estado de la contratación de los proyectos con vigencias futuras, 2019



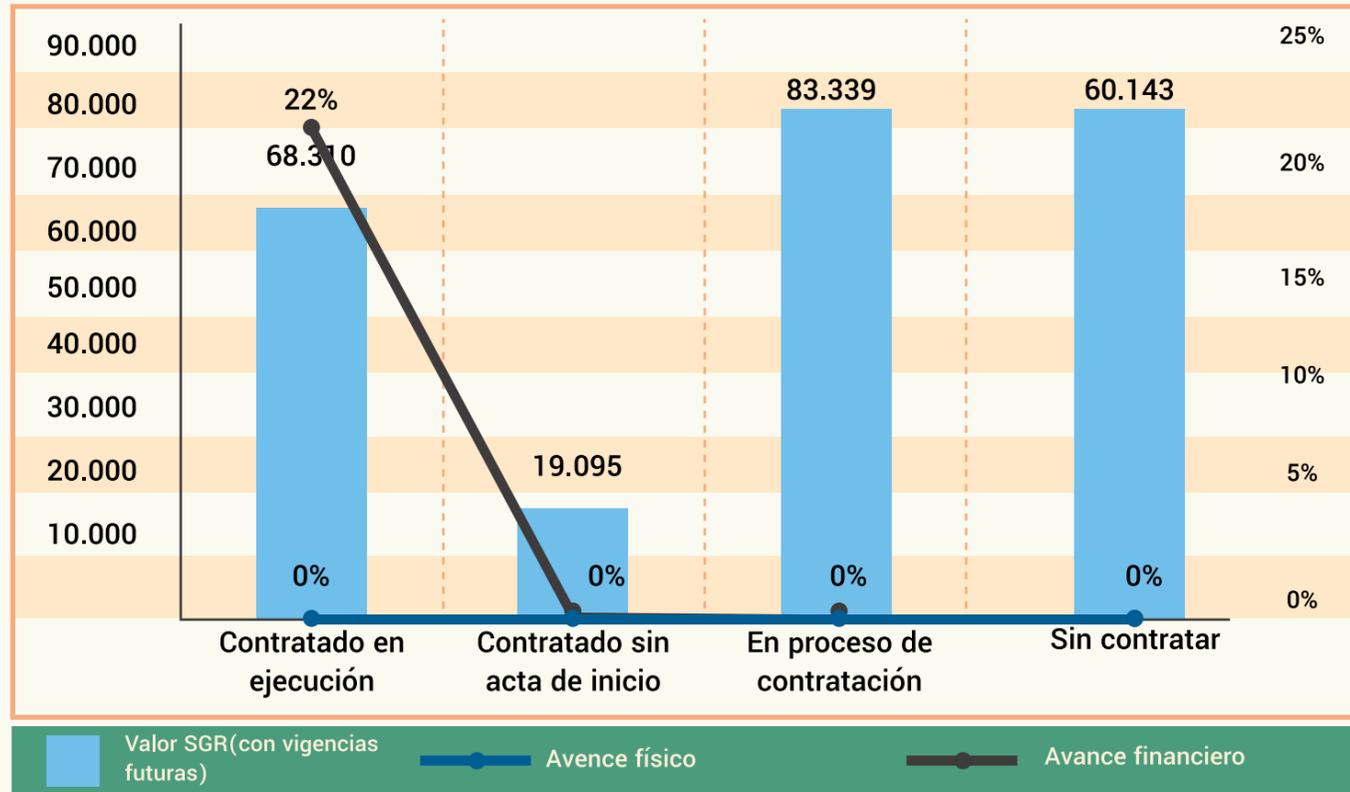
Fuente: base de GESPROY, 2020, elaboración propia. Cifras en millones de pesos constantes 2020.

De esta forma, se observa un bajo nivel de avances físico y financiero, es decir, que los bienes y servicios programados no se están entregando de manera oportuna a los beneficiarios finales. Esta situación se puede explicar por demoras en los procesos contractuales y/o por subregistro en la plataforma Gesproy. En todo caso, representa un factor que genera incertidumbre sobre el cumplimiento oportuno de los objetivos de los proyectos. Por tanto, es muy importante que las entidades se comprometan a acelerar los procesos de contratación, para asegurar el buen uso de los recursos de vigencias futuras aprobados.

Por otra parte, los 10 proyectos aprobados con vigencias futuras en 2020 corresponden a \$230,8 mil millones aprobados por el SGR (precios constantes 2020). Es importante señalar que cuatro de ellos se aprobaron en el tercer trimestre de la vigencia, por lo que, a la fecha de corte de este informe, se encontraban dentro de los tiempos recomendados para comenzar su contratación, teniendo en cuenta

que la Ley 80 de 1993 establece que un proceso de licitación dura tres meses. Los otros seis realizaron este proceso en el primer trimestre, por lo que se estimaría un mayor avance en su ejecución. Como se muestra en la siguiente gráfica, los 10 proyectos presentan un promedio de avance físico de 0% y un promedio de avance financiero de 6%. En cuanto su estado general, el 40% corresponde a proyectos contratados en ejecución, el 20%, a proyectos contratados sin acta de inicio, el 20% está en proceso de contratación y el 20% está sin contratar.

Gráfica 11. Estado de los proyectos con vigencias futuras, 2020



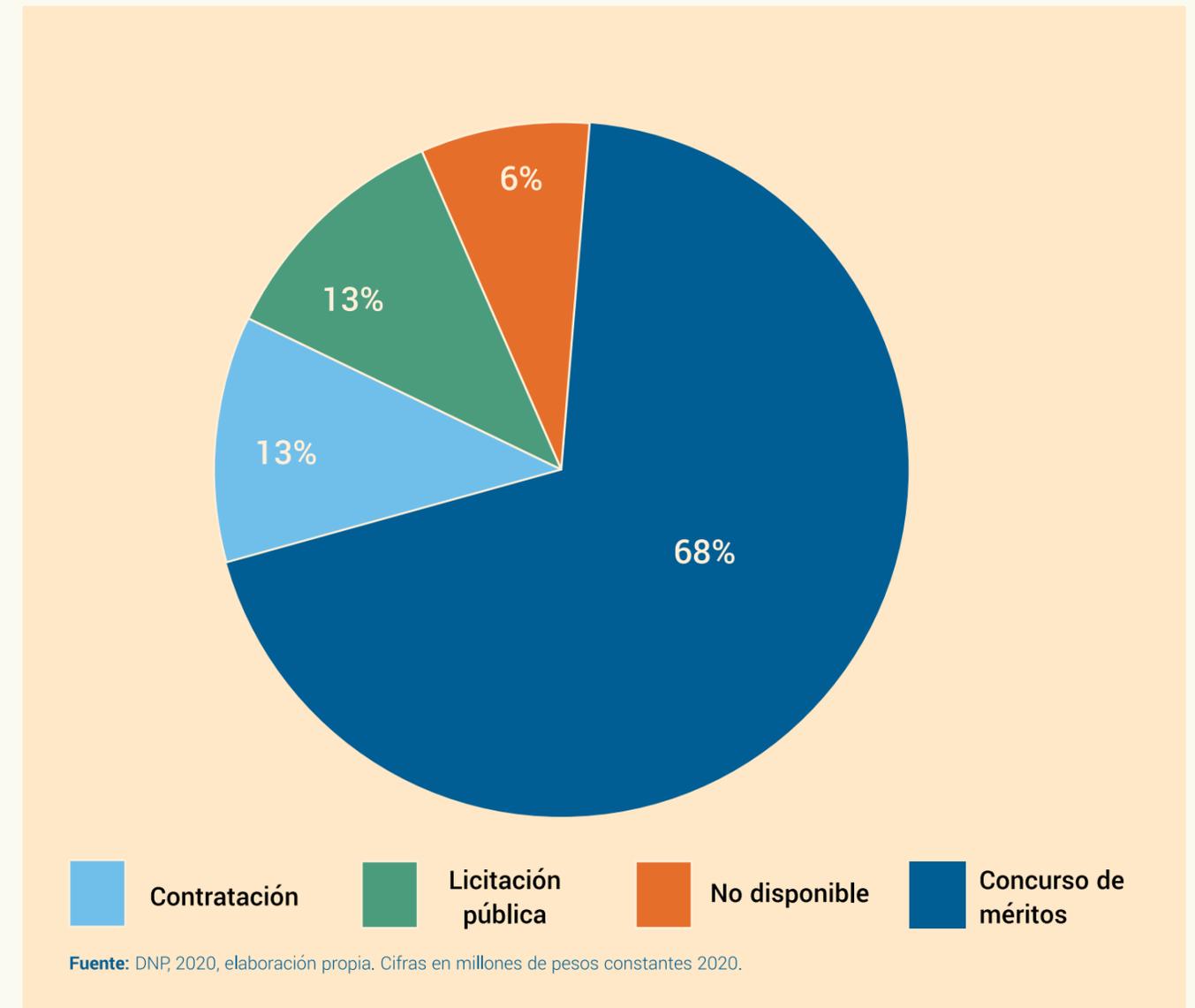
Fuente: base de GESPROY, elaboración propia. Cifras en millones de pesos constantes 2020.

Finalmente, los proyectos asociados a vigencias futuras contratados avanzan con 107 contratos que representan \$163,5 mil millones, donde prevalece la modalidad de contratación directa bajo convenios de cooperación e interadministrativos (\$111,7 mil millones), seguido por la de licitación pública (\$20,8 mil millones); no disponible³⁹¹ (\$20,9 mil millones); y concurso de méritos (\$10,07mil millones)³⁹². Llama la atención el uso prevalente de la contratación directa, pues es una modalidad excepcional.

³⁹¹ Para este monto, los campos no están disponibles en la base de datos de Gesproy, la modalidad de contratación está vacía y el tipo de contrato señala "SGR por definir". Esto significa que el reporte en el sistema no se ha efectuado por parte de las entidades territoriales. Para efectos de este informe se denominó "no disponible".

³⁹² <https://www.sgr.gov.co/Portals/0/relacion-contratos.png>

Gráfica 12. Modalidad de contratación de los proyectos con vigencias futuras



Fuente: DNP, 2020, elaboración propia. Cifras en millones de pesos constantes 2020.

Sistema General de Participaciones (SGP) y Recursos Propios de las Entidades Territoriales

Los recursos del SGP y los Recursos Propios (RP) de las entidades territoriales, hacen parte fundamental de la fase de implementación del Acuerdo de Paz. Estas fuentes representan conjuntamente cerca del 33,5% (DNP, 2021) de los recursos disponibles para la financiación del postconflicto. Dada su representatividad, la promoción de mecanismos y medidas para que estas fuentes contribuyan a la implementación del Acuerdo resultan fundamentales para lograr sus objetivos. El reto está relacionado particularmente con la identificación de información que evidencie los avances presupuestales, físicos y de gestión financiados por estas fuentes y que guardan relación directa con la implementación del Acuerdo de Paz.

El mayor avance en este propósito ha sido liderado por el Gobierno Nacional, el cual cuenta con una herramienta estandarizada de banco de proyectos de inversión que se ha dispuesto para el uso de las entidades territoriales, denominada Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP)-Territorio. Actualmente, este sistema incorpora un marcador presupuestal (Construcción de Paz) que permite identificar el monto de un proyecto de inversión que contribuye a esta política. Para facilitar su comprensión, utiliza las mismas categorías de punto y pilar del marcador presupuestal del SUIFP-Nacional, enmarcado en la estructura del Acuerdo de Paz.

El uso de las mismas categorías para la identificación del gasto de la nación y las entidades territoriales en la construcción de paz facilita los análisis que puedan hacer los distintos actores en la etapa de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz. No obstante, algunas de estas categorías cuentan con indicadores previstos desde las competencias de orden nacional, y es posible que su interpretación desde las entidades territoriales no resulte fácil. Si bien el DNP avanzó en una herramienta de competencias territoriales del PMI (DNP, 2021), de carácter público, aún falta profundizar en procesos pedagógicos para apropiar esta información sobre las competencias de los departamentos y municipios en la implementación del Acuerdo de Paz.

El uso del SUIFP-Territorio no es obligatorio, lo que afecta la calidad y oportunidad de la información registrada allí. Dado que su uso no es masivo, se pueden subestimar las inversiones que actualmente efectúan los territorios para contribuir a la implementación del Acuerdo de Paz. En consecuencia, la información presupuestal que se genera desde el Gobierno Nacional para la etapa de programación y ejecución de estas fuentes se basa únicamente en supuestos técnicos (distribuciones sectoriales), territoriales (municipios PDET), poblaciones (rural/urbano) y presupuestales (capacidad de inversión). Dichos supuestos no corresponden a identificaciones precisas del gasto ni de los resultados por parte de los organismos ejecutores del presupuesto (en este caso, las entidades territoriales). De igual manera, el SUIFP-Territorio solo contempla la formulación de proyectos de inversión, y no incorpora una visión integral del gasto público que agrupe los esfuerzos presupuestales, incluido el rubro de funcionamiento, los cuales aportan en conjunto a la obtención de resultados específicos. Según esto, el uso del marcador podría incrementar y se podría hacer una mejora en la plataforma del SUIFP-Territorio, que permitiera el registro financiero (de recursos) por parte de las entidades territoriales y no solo el uso de la marcación con el trazador, como sucede actualmente para las entidades nacionales.

Por otra parte, una de las herramientas con mejor nivel de información presupuestal de las entidades territoriales es el Formulario Único Territorial (FUT). Desde su concepción, este busca unificar las solicitudes de reportes a departamentos y municipios para evitar cargas administrativas innecesarias, y cuenta con información detallada sobre inversión, desagregando fuentes de financiación, conceptos de gasto y ejecución presupuestal. Sin embargo, no es posible contar con alguna variable que precise los resultados específicos (avances físicos) y que corrobore si estos recursos aportan directamente al cumplimiento del Acuerdo de Paz, lo que obliga a generar estimaciones y proyecciones

desde el Gobierno Nacional y los organismos de control. En la actualidad, el Gobierno Nacional rinde cuentas sobre los recursos de la paz mediante estimaciones y supuestos sobre estas fuentes de financiación, pues no cuenta con un reporte oficial generado desde los departamentos y/o municipios, en materia de ejecución.

Presupuesto General de la Nación (PGN) Etapa de planeación

La planeación financiera del Acuerdo de Paz se materializó en tres instrumentos fundamentales. En primer lugar, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2017 estableció los costos de la implementación del Acuerdo de Paz a 2031, por puntos, con sus respectivas fuentes de financiación. En segundo lugar, el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (PPI Paz) se incorporó al PND 2018-2022. Por último, el PGN incorpora anualmente las estimaciones de gasto para esta política.

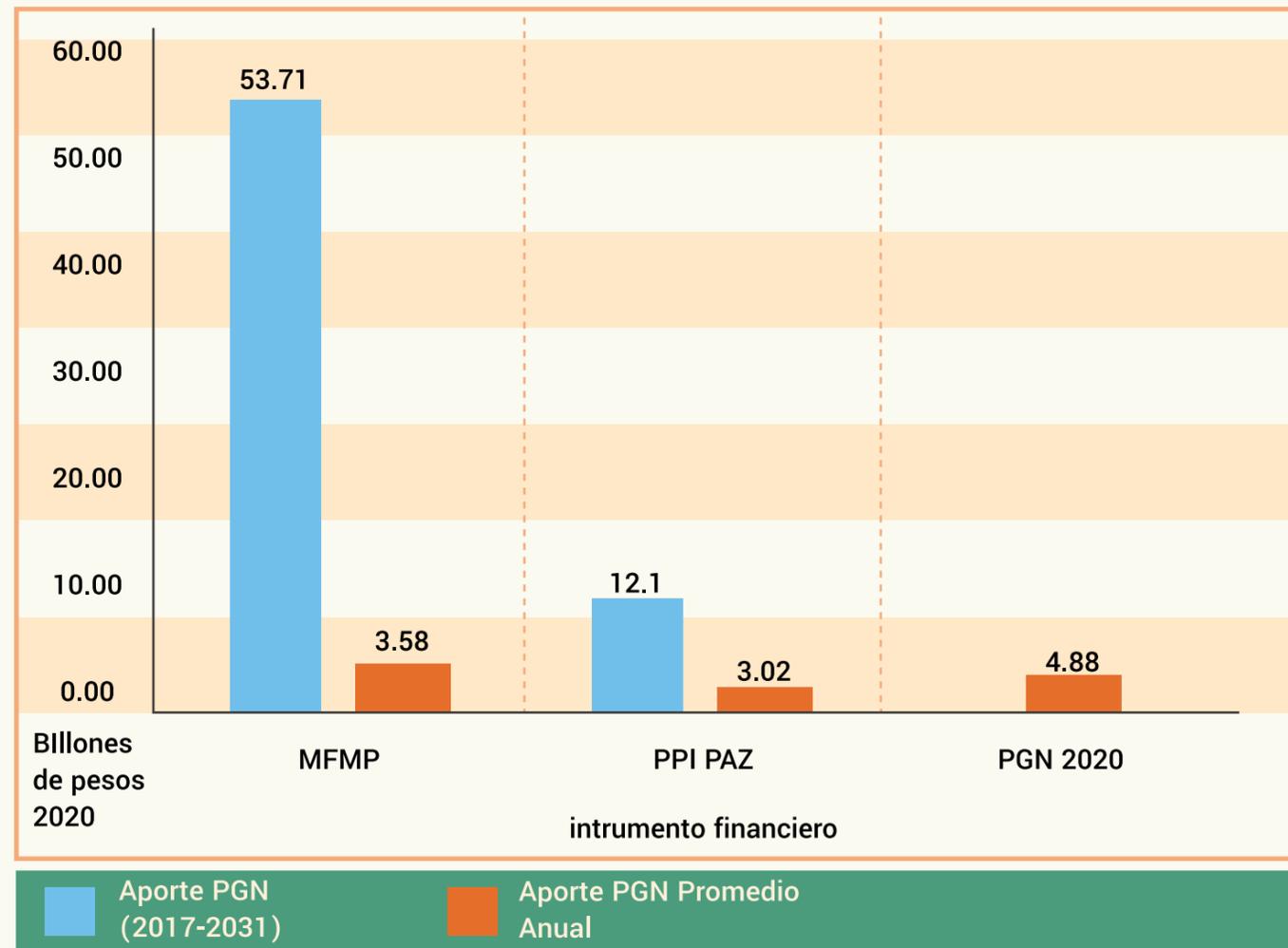
En este apartado se hará un análisis de la consistencia entre los tres instrumentos a la luz de la fuente de financiación del PGN, con el objetivo de identificar los avances y retos frente a esta etapa del ciclo presupuestal. Una vez realizada la comparación entre los tres instrumentos, se observa que, a nivel del PGN, las proyecciones globales se están cumpliendo. Las razones a las que se puede atribuir este comportamiento responden a que:

- Se ha logrado una mejor comprensión de los compromisos asumidos en el PMI, por lo que las entidades pueden identificar con mayor precisión los recursos asignados para la implementación del Acuerdo de Paz.
- Algunos bienes y servicios pudieron no haberse considerado en las proyecciones iniciales, por lo que hoy ya hacen parte de los ejercicios presupuestales, gracias a la gestión de cada uno de los sectores y entidades.
- Desde el DNP y MinHacienda se ha impulsado el uso y apropiación del trazador presupuestal de Construcción de Paz en los diferentes sistemas de información³⁹³, enmarcados en el artículo 220 de la Ley 1955 de 2019.

³⁹³ Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) y el Aplicativo TRAZA.

De esta forma, si se compara el PGN 2020 para la paz con los promedios simples de las estimaciones del MFMP 2017 y del PPI Pa³⁹⁴, su desempeño es positivo. Así, mientras que en el MFMP 2017 se previó un aporte total del PGN por \$53,71 billones (precios a 2020), lo que significa un monto promedio anual de \$3,58 billones. En el PPI Paz, este valor correspondió a \$12,1 billones (precios a 2020), con un promedio simple de \$3,02 billones anuales. Ahora bien, el PGN Paz 2020, entendido como los gastos de inversión más la Bolsa Paz, que es la forma como fue proyectado en el marco de la Ley 1955 de 2019, este monto asciende a \$4,88 billones lo cual es superior en un 36% frente al MFMP y un 61% al PPI Paz.

Gráfica 13. Comparación MFMP 2017, PPI Paz 2018-2022 y PGN Paz 2020



Fuente: MFMP 2017, PPI Paz 2018-2022, bases de PGN suministradas por DNP y MinHacienda, 2020, elaboración propia. Cifras en billones de pesos 2020.

³⁹⁴ Es preciso señalar que ninguno de estos instrumentos anualiza las proyecciones, por lo que, para efectos del análisis, este supuesto se incorpora desde el presente Informe.

En relación con la participación de cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz en las fuentes de financiación, es preciso señalar que en el MFMP 2017 se mencionó una participación de cada punto en el total de recursos, sin distinguir lo correspondiente al presupuesto nacional. Lo mismo aplica para el PPI Paz, donde además de esta información agregada (total de recursos por punto), se incluyó el Punto 6, que no estaba mencionado en el MFMP 2017 y se dejaron recursos por distribuir por un monto de \$7,6 billones.

En cuanto al PGN 2020, es posible analizar la información en cada punto y pilar del Acuerdo de Paz, pero no como se había previsto en el gráfico anterior, pues la Bolsa Paz no tiene esa clasificación en lo reportado por el MHCP. Por esto, se toma la totalidad del PGN Paz 2020, y se establece el porcentaje de participación de cada punto en el total de recursos, lo cual evidencia los siguientes resultados:

Tabla 65. Participación de los puntos del Acuerdo de Paz en el MFMP 2017 y PGN 2020

Punto	Participación		Diferencia PGN y MFMP (puntos porcentuales)
	MFMP 2017 Estimado	PGN 2020	
1. Reforma Rural Integral	85,5%	72%	- 13,4 pp
2. Participación Política	3,3%	0,3%	- 3,0 pp
3. Fin del Conflicto	1,5%	9%	7,8 pp
4. Solución al problema de las drogas	6,4%	5%	- 1,7 pp
5. Víctimas del conflicto	3,3%	12%	8,7 pp
6. Implementación, Verificación y Refrendación	0,0%	2%	1,8 pp

Fuente: MFMP 2017 y, DNP y MHCP, 2020, elaboración propia

En la Tabla 65 se puede observar que algunos puntos tienen una menor participación en el PGN a la esperada en el MFMP 2017, como el Punto 1, Reforma Rural Integral (85,5% de participación en el MFMP frente al 72% en el PGN Paz 2020); el Punto 2, Participación Política (3,3% frente a 0,3%); y el Punto 4, Solución al problema de las drogas (6,4% frente a 5%). En contraste, llama la atención la importante participación del Punto 3, Fin del Conflicto, que es seis veces mayor a lo proyectado (1,5% en MFMP a 9% en PGN Paz 2020). Por último, el Punto 5, Víctimas, fue cuatro veces mayor (3,3% frente a 12%). No es posible conocer el detalle de estas diferencias, pues la información del MFMP 2017 fue agregada y solo está disponible la publicada en el documento respectivo.

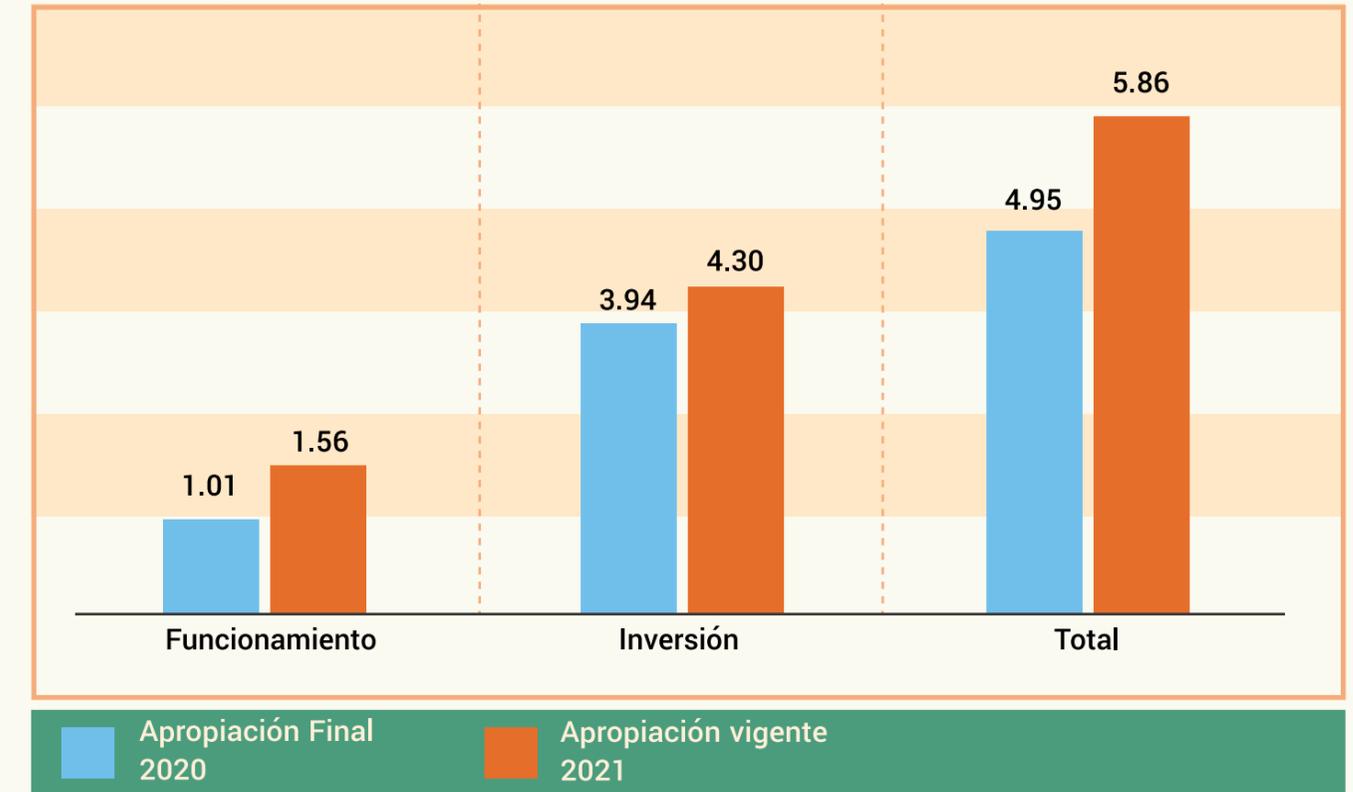
A pesar de no contar con el detalle de las diferencias, los datos muestran una marcada tendencia a no priorizar los pilares relacionados con el Punto 2 del Acuerdo de Paz, lo que es consistente con el bajo desempeño que se puede ver en los indicadores del PMI asociados, además de la relevancia de la reincorporación en el gobierno actual, así como la financiación de entidades del SIVJR, que hacen parte del Punto 5, y que no se previeron por falta de información suficiente cuando se realizó el ejercicio inicial de costeo en 2017.

Etapa de programación

Esta sección analiza las asignaciones presupuestales programadas en el PGN para el cumplimiento del Acuerdo de Paz, entre las vigencias 2020 y 2021. En este caso, el PGN constituye una de las fuentes de financiación principales para la implementación del Acuerdo de Paz. Este apartado identifica los montos presupuestales priorizados por las entidades que hacen parte del Gobierno Nacional, tanto en sus gastos de inversión como de funcionamiento para la implementación del Acuerdo de Paz, así como en sus diferentes líneas estratégicas (punto y pilar).

A marzo 31 de 2021 (apropiación vigente), el DNP y MinHacienda reportan un monto total programado por las entidades del orden nacional en el trazador de Construcción de Paz por \$5,86 billones, lo que representa un crecimiento del 18% con respecto al cierre financiero de 2020, que reportó una focalización por \$4,95 billones. En este caso, el rubro de funcionamiento presentó una variación del 55%, mientras que el de inversión creció un 9%. La variación neta positiva entre la apropiación final 2020 y la vigente 2021 (\$908 mil millones), fue del 61% (\$555 mil millones) por el rubro de funcionamiento y del 39% (\$352 mil millones) restante por los gastos de tipo inversión.

Gráfica 14. Focalización 2020 y 2021 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por rubro



Fuente: DNP y MinHacienda, 2020 y 2021, elaboración propia. Cifras en billones de pesos. Corte 2020: Apropiación final a 31 de diciembre. Corte 2021: 31 de marzo

Si bien las cifras globales evidencian un esfuerzo presupuestal que se traduce en un incremento general de recursos entre ambas vigencias, al analizar este comportamiento por puntos del Acuerdo de Paz (ver Tabla 66), se observa una disminución neta del 94% en los gastos previstos en el Punto 4 y del 43% en el Punto 6. En general, el resto de puntos presentan un crecimiento neto considerable, donde se destaca una variación positiva del 138% en el Punto 3, explicado principalmente por las focalizaciones realizadas por la Unidad Nacional de Protección (UNP) en el rubro de funcionamiento, que pasaron de \$21 mil millones en 2020 a \$769 mil millones en 2021.

Se destaca también una participación predominante del Punto 1 sobre el total del presupuesto identificado en cada vigencia; sin embargo, se observa una participación menor en 2021, del 68%, mientras que en 2020 fue del 72% (-4 puntos porcentuales). El punto que pierde mayor participación porcentual sobre el total programado entre una vigencia y otra corresponde al Punto 4, que pasó del 5% al 0,2% (-4,98 pp), mientras que el Punto 3 pasó del 9% al 19%, variación justificada en gran medida por la misma focalización de la UNP.

Tabla 66. Focalización 2020 y 2021 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por punto del Acuerdo de Paz

Punto	2020		2021		Var % 20-21
	Apropiación final	Participación %	Apropiación final	Participación %	
1. Reforma Rural Integral	3.568.348	72%	4.004.148	68%	12%
2. Participación Política	13.644	0,3%	21.926	0,4%	61%
3. Fin del Conflicto	456.317	9%	1.085.158	19%	138%
4. Solución al problema de las drogas	231.457	5%	14.150	0,2%	-94%
5. Víctimas del conflicto	593.045	12%	683.033	12%	15%
6. Implementación, Verificación y Refrendación	86.849	2%	49.468	1%	-43%
Total	4.949.660	100%	5.857.882	100%	18%

Fuente: DNP y MinHacienda, 2020 y 2021, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2020: Apropiación final a 31 de diciembre. Corte 2021: 31 de marzo

Un aspecto muy importante a tener en cuenta en estas cifras globales es que, de acuerdo con el reporte de información realizado por el DNP y MinHacienda, la denominada Bolsa Paz no tiene registros de uso del trazador presupuestal en los gastos de funcionamiento ni en inversión en ambas vigencias, lo cual evidentemente subestima las cifras y bases reportadas a la Procuraduría. Adicionalmente, en la información recibida desde el DNP en relación con el Anexo Paz del proyecto de PGN 2021³⁹⁵, en la Bolsa Paz se identificaron \$2,14 billones en el rubro de inversión, sin reporte de uso del trazador. Sin embargo, MinHacienda reportó, mediante oficio, que para la vigencia 2021 se tiene previsto focalizar indicativamente \$2,49 billones en la Bolsa Paz, de los cuales una parte está por funcionamiento y otra por inversión³⁹⁶. En este caso, se proyecta distribuir \$872 mil millones para el Punto 1, \$482 mil millones para el Punto 3, y \$1,14 billones para el Punto 4. Esta información impacta las cifras globales, las variaciones presentadas anteriormente y el análisis que se hace en este y los siguientes apartados.

³⁹⁵ Radicado ante el Congreso de la República en 2020.

³⁹⁶ En la información allegada por el MHCP, no se detalla la proporción que corresponde a cada rubro.

Es importante mencionar que, en la distribución propuesta por MinHacienda para la Bolsa Paz 2021, hay algunos conceptos cuya relación con los compromisos del Acuerdo de Paz no son claros, correspondientes a: i) impuesto al carbono, cuya destinación, según la ley respectiva, es de un 70% para la implementación del Acuerdo de Paz; y ii) la estrategia Sacúdete, del ICBF, que no guarda consistencia con un indicador específico del PMI. Surge la inquietud respecto a los \$156 mil millones destinados para el Cauca, frente al nivel de contribución de estas acciones en el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de Paz, o si estas hacen parte de otra agenda de gobierno que se viene adelantando en este departamento. Lo anterior potencia el efecto de estos recursos sobre los avances físicos del Gobierno Nacional en el PMI, pues no hay una relación directa ni medible.

Recursos de Inversión del PGN 2020 y 2021

Los gastos programados por el rubro de inversión del PGN presentan un crecimiento del 9% entre las vigencias 2020 y 2021. La inversión sobre el total del presupuesto en 2020 (incluido el funcionamiento), tuvo una participación del 80%, como se muestra en la Tabla 67, mientras que en 2021 se estima que sea del 73% (-7 pp). A pesar de presentar una disminución, este sigue siguiendo el gasto más representativo comparado con el de funcionamiento (20% en 2020 y 27% en 2021). Los puntos con mayores variaciones porcentuales entre ambas vigencias son el 2 (186%) y el 3 (136%), donde se registran mayores inversiones por parte del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en el Punto 2), MinInterior, la ANT y la Defensoría del Pueblo (punto 3).

En cuanto a las participaciones porcentuales internas en el rubro de inversión, el Punto 4 es el más afectado entre ambas vigencias, al pasar de una participación del 5% al 0,2% (-4,6 pp) y al presentar una variación del -96%. Sin embargo, esta participación podría ser modificada una vez que la Bolsa Paz sea distribuida e incorporada en los diferentes puntos durante el transcurso de la vigencia 2021, de acuerdo con la distribución indicativa de MinHacienda. En el caso del Punto 6, se observa una variación negativa del 64%, representada en gran parte por una menor focalización en el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; en comparación con su mayor focalización en el Punto 2, esto permite deducir que se están realizando ajustes en el uso del trazador presupuestal.

Tabla 67. Focalización del rubro de inversión 2020 y 2021 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por punto del Acuerdo de Paz

Punto	2020		2021		Var % 20-21
	Apropiación final	Participación %	Apropiación final	Participación %	
1. Reforma Rural Integral	3.460.595	88%	3.943.106	92%	14%
2. Participación Política	4.323	0,1%	12.371	0,3%	186%
3. Fin del Conflicto	2.362	0,1%	5.580	0,1%	136%
4. Solución al problema de las drogas	187.692	5%	6.967	0,2%	-96%
5. Víctimas del conflicto	267.993	7%	321.626	7%	20%
6. Implementación, Verificación y Refrendación	21.625	1%	7.803	0,2%	-64%
Total	3.944.590	100%	4.297.453	100%	9%

Fuente: DNP y MinHacienda, 2020 y 2021, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2020: Apropiación final a 31 de diciembre. Corte 2021: 31 de marzo

Por otra parte, según la información suministrada por el DNP, hay 47 entidades del orden nacional que registran información en el trazador de Construcción de Paz en el SUIFP. Pese a que el total neto de los registros de inversión muestra un crecimiento de \$352,8 mil millones, representado en mayores inversiones, previstas en 27 entidades (ver Tabla 68). En 20 de ellas, es decir, el 43%, se presentan disminuciones netas en promedio de 66% en sus focalizaciones para la paz en 2021. Entre las entidades que presentan disminuciones se destaca el Ministerio de Minas y Energía (MinMinas) (-\$118 mil millones), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura) (-\$82 mil millones), el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MinVivienda) (-\$20 mil millones) y la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas (URT) (-\$20 mil millones). Además, seis entidades bajaron su focalización a cero: el Ministerio de Cultura (MinCultura), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), la Unidad de Restitución de Tierras (URT), Artesanías de Colombia y la Agencia Nacional de Minería (ANM).

Se destaca en este punto, el compromiso de entidades como INVÍAS, el DPS³⁹⁷, la Unidad de Alimentación³⁹⁸, la ANT y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) que presentan altas variaciones en sus focalizaciones. Igualmente se considera positivo que la mayor parte del presupuesto esté concentrado en entidades que implementan programas claves para avanzar en la implementación del Acuerdo de Paz, como el ICBF, el SENA, el Ministerio de Educación (MinEducación), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad para las Víctimas (UARIV).

³⁹⁷ La variación positiva del DPS entre 2020 y 2021 obedece en gran parte al tránsito de la focalización del programa Colombia Mayor que pasó del Ministerio del Trabajo a esta entidad (\$520.353 millones), lo cual justifica, en este caso, la variación negativa de la focalización del Ministerio.

³⁹⁸ La variación positiva de la Unidad de Alimentación Escolar entre 2020 y 2021 obedece al tránsito de la focalización del PAE que pasó del Ministerio de Educación a esta entidad (\$308.923 millones), lo cual justifica, en este caso, la variación negativa de la focalización del Ministerio.

Tabla 68. Focalización del rubro de inversión 2020 y 2021 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por entidad

Entidad PGN	Apropiación final 2020	Apropiación vigente 2021	Diferencia	Var % 20-21
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF	935.771	946.878	11.107	1%
Instituto Nacional de Vías	35.670	651.730	616.060	1727%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	135.841	597.455	461.614	340%
U.A.E. de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender	4.089	308.923	304.834	7455%
Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	279.439	287.940	8.501	3%
Ministerio de Educación Nacional	449.401	235.520	(213.881)	-48%
Fondo Nacional de Vivienda	207.390	207.390	-	0%
Agencia Nacional de Tierras - ANT	78.698	150.745	72.046	92%
Ministerio de Minas y Energía	241.266	122.942	(118.324)	-49%
Jurisdicción Especial para la Paz	104.266	119.157	14.892	14%
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV	69.910	92.961	23.051	33%
Ministerio de Salud y Protección Social	64.633	91.627	26.994	42%
Ministerio del Deporte	41.297	78.362	37.065	90%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	149.889	67.724	(82.165)	-55%
Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado - UBPD	40.073	53.906	13.833	35%
Agencia de Renovación del Territorio - ART	44.238	46.209	1.971	4%
Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	33.636	41.160	7.524	22%
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	38.086	37.705	(380)	-1%
Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	3.034	33.977	30.944	1020%
U.A.E. de Organizaciones Solidarias	7.322	19.333	12.012	164%
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas - IPSE	30.177	18.992	(11.185)	-37%
U.A.E. Agencia Nacional de Hidrocarburos	-	13.311	13.311	-

Entidad PGN	Apropiación final 2020	Apropiación vigente 2021	Diferencia	Var % 20-21
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	31.012	10.613	(20.399)	-66%
Agencia de Desarrollo Rural - ADR	13.283	9.723	(3.560)	-27%
Departamento Nacional de Planeación	2.918	8.941	6.023	206%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	7.638	7.638	-	0%
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE	291.517	7.039	(284.477) ³⁹⁹	-98%
Contraloría General de la República	2.169	6.483	4.314	199%
Superintendencia de Notariado y Registro	2.226	5.786	3.560	160%
Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil	2.815	2.921	106	4%
Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN	1.325	2.300	975	74%
Defensoría del Pueblo	3.000	2.268	(732)	-24%
Ministerio del Interior	7.207	2.129	(5.078)	-70%
Computadores para Educar – CPE	19.709	2.030	(17.679)	-90%
Ministerio de Justicia y del Derecho	633	1.505	872	138%
Ministerio del Trabajo	521.288	1.344	(519.944)	-100%
Parques Nacionales Naturales de Colombia	384	990	606	158%
U.A.E. del Servicio Público de Empleo	866	978	113	13%
Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA	260	418	158	61%
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	511	268	(243)	-48%
Departamento Administrativo de la Función Pública	327	133	(194)	-59%
Ministerio de la Cultura	6.071	-	(6.071)	-100%
Instituto Colombiano Agropecuario - ICA	50	-	(50)	-100%
Escuela Superior de Administración Pública – ESAP	10.184	-	(10.184)	-100%
U.A.E. de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	20.509	-	(20.509)	-100%
Artesanías de Colombia S.A.	2.730	-	(2.730)	-100%
Agencia Nacional de Minería – ANM	1.837	-	(1.837)	-100%
Total	3.944.590	4.297.453	352.863	9%

Fuente: DNP y MinHacienda, 2020 y 2021, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2020: Apropiación final a 31 de diciembre. Corte 2021: 31 de marzo

³⁹⁹Esta variación negativa no se tiene en cuenta en el análisis, ya que, en 2020, la entidad recibió \$284.246 millones que provienen de distribuciones de la Bolsa Paz y que, de acuerdo con la información suministrada por el MHCP, se tiene previsto realizar nuevamente distribuciones en 2021.

Para mayor detalle, en la Tabla 69 se relacionan los proyectos de inversión de las entidades que registraron las diferencias netas más altas⁴⁰⁰ frente a la tabla anterior; es decir, entre el cierre de 2020 y marzo de 2021. Esto se hace con el propósito de identificar los proyectos de inversión que se vieron afectados con la menor focalización registrada entre una vigencia y otra. En este ejercicio sobresalen las afectaciones en programas como: soluciones tecnológicas de energía eléctrica en zonas no interconectadas, estrategias de inclusión financiera en el sector agropecuario, el fortalecimiento de políticas de generación de ingresos en el sector agropecuario, el mejoramiento del servicio y suministro de energía eléctrica en zonas rurales, el apoyo financiero para facilitar el acceso a agua potable y manejo de aguas residuales, así como los procesos de restitución de tierras.

⁴⁰⁰Estas diferencias corresponden a 8 de las 17 entidades con variaciones negativas (excepto el Ministerio del Trabajo, Presidencia de la República y el Ministerio de Educación que son refocalizaciones en otras entidades). Las reducciones de estas 17 entidades suman \$301.320 millones y las 8 representan el 95% de estas (\$286.516 millones).

Tabla 69. Proyectos de inversión PGN que disminuyeron su focalización en el trazador Construcción de Paz 2020-2021

Entidad ejecutora	Nombre del proyecto	Punto del Acuerdo de Paz	Apropiación final 2020	Apropiación vigente 2021
Computadores Para Educar - CPE	Incremento de la dotación de terminales de cómputo y capacitación de docentes en sedes educativas oficiales a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	19.709	2.030
		Subtotal	19.709	2.030
Escuela Superior de Administración Pública - ESAP	Fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades públicas del orden territorial y nacional	1. Reforma Rural Integral	10.000	-
	Fortalecimiento de las capacidades de los altos funcionarios del Estado a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	184	-
		Subtotal	10.184	-
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas - IPSE	Desarrollo e implementación de proyectos energéticos sostenibles en las zonas no interconectadas (ZNI) a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	17.647	17.742
	Diseño y estructuración de soluciones tecnológicas apropiadas de generación de energía eléctrica en las zonas no interconectadas del país nacional	1. Reforma Rural Integral	12.530	1.250
		Subtotal	30.177	18.992
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario nacional	1. Reforma Rural Integral	73.508	4.000
	Construcción de capacidades empresariales rurales: confianza y oportunidad a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	31.040	14.224
	Fortalecimiento del modelo de apoyo a alianzas productivas del sector agropecuario a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	25.740	-
	Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social para la población rural	1. Reforma Rural Integral	19.500	49.500
	Construcción y fortalecimiento de políticas de generación de ingresos y fortalecimiento de las capacidades productivas que permitan el desarrollo agropecuario y rural nacional	1. Reforma Rural Integral	100	-
	Subtotal	149.889	67.724	
Ministerio de la Cultura	Construcción adecuación, mantenimiento, restauración y dotación de infraestructura cultural nacional	1. Reforma Rural Integral	3.101	-
	Diseño y realización de la convocatoria nacional de estímulos	1. Reforma Rural Integral	1.519	-
	Implementación del plan para las artes a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	1.100	-
	Fortalecimiento de la gestión cultural a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	351	-
	Subtotal	6.071	-	
Ministerio de Minas y Energía	Mejoramiento del servicio de energía eléctrica en las zonas rurales del territorio nacional	1. Reforma Rural Integral	132.300	40.366
	Suministro del servicio de energía eléctrica en las zonas no interconectadas (ZNI)	1. Reforma Rural Integral	107.996	82.576
	Generación de condiciones favorables para regularizar la actividad minera de pequeña escala nacional	1. Reforma Rural Integral	589	-
	Fortalecimiento para la reducción de la conflictividad socio ambiental frente a las actividades desarrolladas por el sector minero energético en el territorio nacional	1. Reforma Rural Integral	380	-
	Subtotal	241.266	122.942	
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Apoyo financiero para facilitar el acceso a los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales	1. Reforma Rural Integral	30.412	9.983
	Desarrollo y mejoramiento del sector de agua potable y saneamiento básico	1. Reforma Rural Integral	600	630
		Subtotal	31.012	10.613
U.A.E. De Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	Contribución a la mejora de la gestión del proceso de protección y restitución de las tierras y territorios despojados o abandonados forzosamente	1. Reforma Rural Integral	19.297	-
	Implementación del programa proyectos productivos - acceso a instrumentos para el desarrollo productivo de las familias campesinas con restitución y posesión de sus predios, con el propósito de contribuir en la generación de ingresos a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	1.213	-
		Subtotal	20.509	-

Fuente: DNP y MinHacienda, 2020 y 2021, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2020: Apropiación final a 31 de diciembre. Corte 2021: 31 de marzo

En lo que respecta a los proyectos de inversión con mayores focalizaciones en el rubro de inversión del PGN, en la Tabla 70 y Tabla 71 se relacionan aquellos que representan el 80% de los recursos programados en 2020 y 2021. El Punto 1 del Acuerdo de Paz predomina en ambas vigencias, seguido por el 4 y el 5. Se destacan los programas para el desarrollo integral a la primera infancia (ICBF), Colombia Mayor (que pasa de MinTrabajo al DPS en 2021), Programa de Alimentación Escolar (que pasa de MinEducación a la Unidad Administrativa de Alimentación Escolar en 2021), el servicio de formación profesional del SENA y el programa de subsidio familiar de vivienda del Fondo Nacional de Vivienda.

Tabla 70. Proyectos de inversión PGN que representan el 80% del total de recursos programados para la Paz en 2020

Nombre del proyecto ⁴⁰¹	Entidad ejecutora	Punto del Acuerdo de Paz	Apropiación final 2020 para paz
Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF	1. Reforma Rural Integral	913.275
Implantación del Fondo de Solidaridad Pensional, Subcuenta de Subsistencia nacional	Ministerio del Trabajo	1. Reforma Rural Integral	520.353
Implementación del Programa de Alimentación Escolar en Colombia	Ministerio de Educación Nacional	1. Reforma Rural Integral	295.885
Mejoramiento del servicio de formación profesional del SENA a nivel nacional	Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	1. Reforma Rural Integral	266.490
Subsidio familiar de vivienda nacional	Fondo Nacional de Vivienda	1. Reforma Rural Integral	207.390
Apoyo a la gestión financiera para el desarrollo de programas e iniciativas con recursos del impuesto al carbono a nivel nacional	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	4. Solución Al Problema de las Drogas	181.133
Mejoramiento del servicio de energía eléctrica en las zonas rurales del territorio nacional	Ministerio de Minas y Energía	1. Reforma Rural Integral	132.300
Suministro del servicio de energía eléctrica en las zonas no interconectadas (ZNI) a nivel nacional	Ministerio de Minas y Energía	1. Reforma Rural Integral	107.996
Contribución para promover la sostenibilidad ambiental y socioeconómica en municipios PDET y territorios afectados por el conflicto nacional	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	1. Reforma Rural Integral	103.113
Implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario a nivel nacional	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	1. Reforma Rural Integral	73.508
Fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia	Ministerio de Educación Nacional	1. Reforma Rural Integral	67.212
Implementación del Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y Garantías de No Repetición en el componente de justicia transicional y restaurativa con enfoques de género y diferenciales	Jurisdicción Especial para la Paz	5. Víctimas Del Conflicto	58.627
Implementación de acciones del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) nacional	Ministerio de Salud y Protección Social	1. Reforma Rural Integral	53.076
Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva	Unidad para la Atención y Reparación Integral a Las Víctimas	5. Víctimas del Conflicto	45.816
Implementación de estrategias educativas integrales, pertinentes y de calidad en zonas rurales	Ministerio de Educación Nacional	1. Reforma Rural Integral	38.551
Implementación de herramientas para la inclusión productiva de la población en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad y víctimas del desplazamiento forzado por la violencia FIP a nivel nacional	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	1. Reforma Rural Integral	36.835
Implementación de un esquema especial de acompañamiento familiar dirigido a la población víctima de desplazamiento forzado retornada o reubicada en zonas rurales a nivel nacional	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	1. Reforma Rural Integral	33.865
Construcción de capacidades empresariales rurales: confianza y oportunidad a nivel nacional	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	1. Reforma Rural Integral	31.040

Fuente: DNP y MinHacienda, 2020, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2020: Apropiación final a 31 de diciembre.

⁴⁰¹ Un proyecto de inversión puede asociar parcial o totalmente sus recursos en la política de paz. Sin embargo, la tabla 6 presenta datos solo en el sentido de lo focalizado con la política.

Tabla 71. Proyectos de inversión PGN que representan el 80% del total de recursos programados para la Paz en 2021

Nombre del proyecto ⁴⁰²	Entidad ejecutora	Punto del Acuerdo de Paz	Apropiación final 2021 para paz
Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional	Instituto Colombiano De Bienestar Familiar - ICBF	1. Reforma Rural Integral	913.275
Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de corredores rurales productivos - Colombia Rural a nivel nacional	Instituto Nacional de Vías	1. Reforma Rural Integral	600.000
Implementación de subsidios económicos para población adulta mayor en situación de vulnerabilidad, a nivel nacional	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	1. Reforma Rural Integral	520.353
Apoyo a la implementación del programa de alimentación escolar Alimentos Para Aprender, a nivel nacional	U.A.E. de Alimentación Escolar - Alimentos Para Aprender	1. Reforma Rural Integral	308.923
Mejoramiento del servicio de formación profesional del SENA a nivel nacional	Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	1. Reforma Rural Integral	274.485
Subsidio familiar de vivienda a nivel nacional	Fondo Nacional de Vivienda	1. Reforma Rural Integral	207.390
Implementación del ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional	Agencia Nacional de Tierras - ANT	1. Reforma Rural Integral	112.993
Construcción, mejoramiento y dotación de espacios de aprendizaje para prestación del servicio educativo e implementación de estrategias de calidad y cobertura nacional	Ministerio de Educación Nacional	1. Reforma Rural Integral	96.858
Suministro del servicio de energía eléctrica en las zonas no interconectadas (ZNI) a nivel nacional	Ministerio de Minas y Energía	1. Reforma Rural Integral	82.576
Implementación de acciones del programa ampliado de inmunizaciones (PAI) a nivel nacional	Ministerio de Salud y Protección Social	1. Reforma Rural Integral	77.491
Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	5. Víctimas del Conflicto	70.625
Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia	Ministerio de Educación Nacional	1. Reforma Rural Integral	68.892
Implementación de estrategias educativas integrales, pertinentes y de calidad en zonas rurales	Ministerio de Educación Nacional	1. Reforma Rural Integral	59.670
Implementación del Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y Garantías de No Repetición en el componente de justicia transicional y restaurativa con enfoques de género y diferenciales nacional	Jurisdicción Especial para la Paz	5. Víctimas del Conflicto	57.602

Fuente: DNP y MHCP, 2021, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2021: 31 de marzo

⁴⁰² Un proyecto de inversión puede asociar parcial o totalmente sus recursos en la política de paz. Sin embargo, la tabla 7 presenta datos solo en el sentido de lo focalizado en la política.

Recursos de Funcionamiento PGN 2020 y 2021

Los gastos reportados y proyectados por el rubro de funcionamiento son, en este caso, informados por MinHacienda a partir de los registros que las entidades de orden nacional realizan en el sistema de información TRAZA, dispuesto por MinHacienda para identificar las focalizaciones en el trazador de Construcción de Paz.

Para este tipo de gasto, MinHacienda reporta una focalización inicial por \$1,56 billones en la vigencia 2021, lo cual representa un crecimiento del 55% frente al cierre de 2020 (\$1 billón), que se refleja en mayores focalizaciones en el Punto 3 (138%), el Punto 5 (11%) y el Punto 2 (3%), los dos primeros explicados en gran parte por los registros de UNP y las entidades que hacen parte del SIVJRN, respectivamente. Los puntos que se ven más afectados por reducciones entre ambas vigencias son el 1, el 4 y el 6, a causa de la disminución en los registros por parte de Presidencia de la República en el rubro del Fondo Colombia en Paz (Decreto 691 de 2017).

Tabla 72. Focalización del rubro de funcionamiento en el trazador "Construcción de Paz" PGN por punto del Acuerdo de Paz, 2020 y 2021

Punto	2020		2021		Var % 20-21
	Apropiación final	Participación %	Apropiación final	Participación %	
1. Reforma Rural Integral	107.753	11%	61.042	61.042	-43%
2. Participación Política	9.320	1%	9.555	9.555	3%
3. Fin del Conflicto	453.955	45%	1.079.578	1.079.578	138%
4. Solución al problema de las drogas	43.765	4%	7.183	7.183	-84%
5. Víctimas del conflicto	325.052	32%	361.406	361.406	11%
6. Implementación, Verificación y Refrendación	65.224	6%	41.665	41.665	-36%
Total	1.005.069	100%	1.560.429	1.560.429	55%

Fuente: DNP y MinHacienda, 2020 y 2021, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2020: Apropiación final a 31 de diciembre. Corte 2021: 31 de marzo

En 2020, 26 entidades reportaron focalizaciones en el trazador de Construcción de Paz bajo el gasto de funcionamiento, y 23 en el 2021. Mientras que entidades como MinTrabajo y MinCIT (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) realizan nuevas focalizaciones, cinco entidades no reportan información en 2021, pero sí al cierre de 2020: el ICA, la Presidencia de la República, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC), MinCultura y el DNP.

De igual forma, se identifican nueve entidades con una variación negativa en sus presupuestos y cinco de ellas con una disminución total de los recursos focalizados en el trazador (ver Tabla 73). En este punto se destaca también que, para 2021, el 49% de los recursos identificados están ubicados en la UNP, seguido por la Policía Nacional (15%) y las entidades que hacen parte del SIVJRN (23%). Las variaciones positivas, por su parte, se encuentran en entidades como MinJusticia, MinAgricultura, la DSCI y, por supuesto, la UNP.

Tabla 73. Focalización del rubro de funcionamiento 2020 y 2021 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por entidad

Entidad PGN	Apropiación final 2020	Apropiación vigente 2021	Diferencia	Var % 20-21
Unidad Nacional de Protección	21.858	769.539	747.681	3421%
Policía Nacional	166.507	232.274	65.767	39%
Jurisdicción Especial Para La Paz	205.893	211.591	5.698	3%
Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	59.299	75.832	16.533	28%
Unidad de Búsqueda de Personas Dadas Por Desaparecidas en el Contexto y en Razón Del Conflicto Armado (UBPD)	59.860	73.983	14.123	24%
Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)	88.370	55.390	(32.979)	-37%
Agencia de Renovación del Territorio (ART)	50.161	53.318	3.157	6%
Procuraduría General de la Nación	43.146	39.522	(3.624)	-8%
Fiscalía General de la Nación	14.092	15.436	1.344	10%
Registraduría Nacional del Estado Civil	8.031	7.966	(66)	-1%
Armada del Ministerio de Defensa Nacional	4.783	4.931	147	3%
Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	2.383	3.607	1.224	51%
Ministerio de Justicia y del Derecho	382	3.576	3.193	835%
Ministerio del Interior	3.015	3.438	423	14%
Agencia Nacional de Tierras (ANT)	3.386	3.386	-	0%
Contraloría General de la Republica	1.719	2.143	424	25%
Ministerio del Trabajo	-	1.885	1.885	-
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	-	1.537	1.537	-
U.A.E. del Servicio Público de Empleo	517	533	16	3%
Departamento Administrativo de la Función Pública	260	159	(101)	-39%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	92	148	55	60%
U.A.E. de Organizaciones Solidarias	123	133	10	8%
Ministerio de Transporte	102	103	1	1%
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	50	-	(50)	-100%
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	267.929	-	(267.929)	-100%
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia	1	-	(1)	-100%
Ministerio de la Cultura	1.320	-	(1.320)	-100%
Departamento Nacional de Planeación	1.789	-	(1.789)	-100%
Total	1.005.069	1.560.429	555.360	55%

Fuente: DNP y MinHacienda, 2020 y 2021, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2020: Apropiación final a 31 de diciembre. Corte 2021: 31 de marzo

Actualmente no es posible identificar los resultados financiados bajo estos montos focalizados, mediante las bases suministradas por MinHacienda, ni vincularlos a programas específicos, pues los reportes solo dan cuenta de los gastos focalizados por rubro presupuestal (gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias, entre otras). No obstante, sí es posible visibilizar los recursos de los fondos que administran las entidades por este tipo de gasto (funcionamiento). En particular, allí se observa una variación negativa en la focalización del Fondo de Programas Especiales para la Paz de la ARN y el Fondo Colombia en Paz de la Presidencia de la República.

Tabla 74. Focalización en fondos en el trazador "Construcción de Paz" PGN por entidad, 2020 y 2021

Entidad PGN/Fondo	Apropiación final 2020	Apropiación vigente 2021	Diferencia	Var % 20-21
Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)	88.370	55.390	(32.979)	-37%
Fondo de Programas Especiales para la Paz: Programa de Reintegración Social y Económica	88.370	55.390	(32.979)	-37%
Ministerio de Justicia y del Derecho	382	3.456	3.073	804%
Fondo para la Lucha Contra las Drogas	382	656	273	71%
Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado	-	2.800	2.800	-
Ministerio del Interior	1.065	1.430	365	34%
Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia. Artículo 96 Ley 1757 De 2015	1.065	1.430	365	34%
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia	1	-	(1)	-100%
Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (Ley 318 De 1996)	1	-	(1)	-100%
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	267.929	-	(267.929)	-100%
Fondo Colombia en Paz (FCP) - Decreto 691/2017	267.929	-	(267.929)	-100%
Total	357.747	60.276	(297.471)	-83%

Fuente: DNP y MinHacienda, 2020 y 2021, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2020: Apropiación final a 31 de diciembre. Corte 2021: 31 de marzo

Etapa de implementación

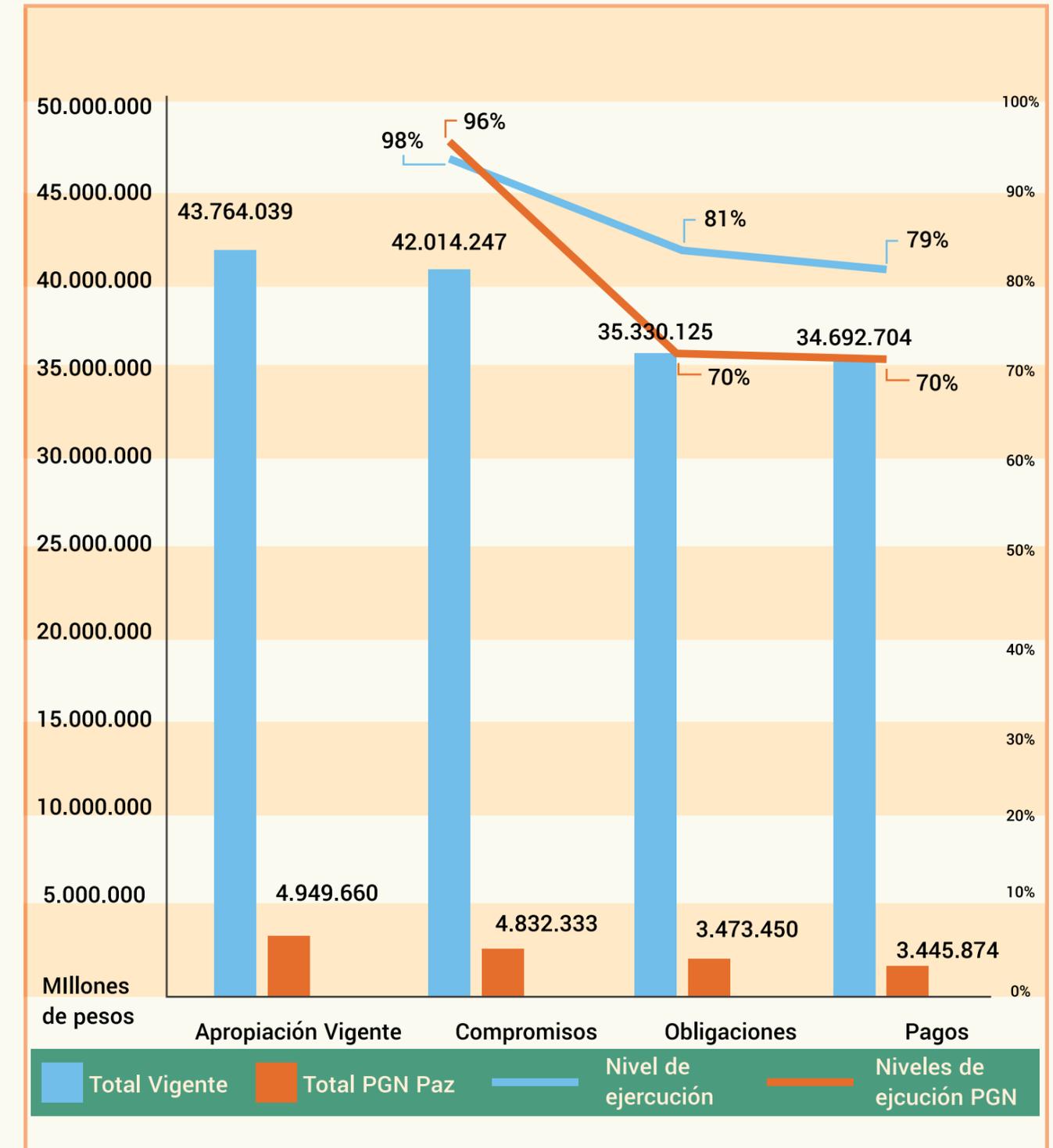
En esta sección se aborda el desempeño en la ejecución de los recursos asignados por el PGN que han sido dispuestos para la implementación del Acuerdo de Paz en la vigencia 2020, por cada punto del Acuerdo, así como por sectores y por entidades. A su vez, se incluye un análisis de los recursos distribuidos por MinHacienda, mediante la denominada Bolsa Paz.

Presupuesto General de la Nación (PGN)

Para la vigencia 2020, el PGN apropió recursos por \$4,95 billones para la implementación del Acuerdo de Paz, de los cuales \$3,94 billones corresponden a gastos de inversión (80% del total) y \$1,01 billones a gastos de funcionamiento (20%). La ejecución de los recursos correspondió a un nivel de compromisos⁴⁰³ de \$4,83 billones (98%), obligaciones de \$3,48 billones (70%), y pagos de \$3,45 billones (70%).

Si se comparan con la ejecución total promedio del PGN, los recursos de la paz tienen un mejor desempeño en compromisos (98% en paz respecto al 96% en PGN total), pero su resultado es inferior en obligaciones (70% y 81% respectivamente) y pagos (70% y 79%), lo que implica un menor nivel de bienes y servicios recibidos por parte de las entidades ejecutoras, para gastos relacionados con la paz.

Gráfica 15. Comparación ejecución PGN total y PGN Paz, 2020



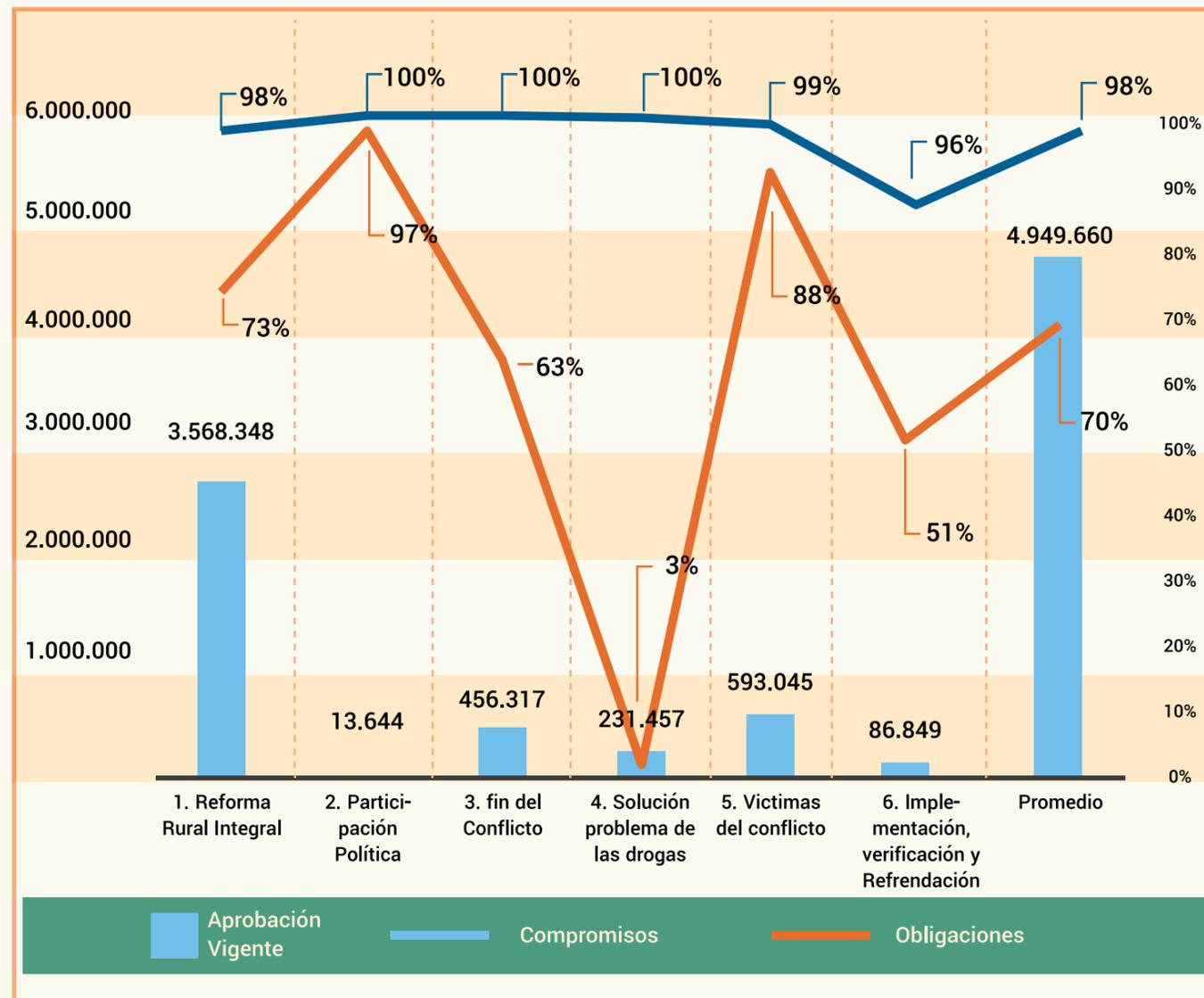
Fuente: DNP y MinHacienda, corte a 31 de diciembre de 2020, elaboración propia. Cifras en millones de pesos 2020.

⁴⁰³ Se entiende por compromisos, los actos y contratos expedidos por los órganos que hacen parte del PGN; por obligaciones, el monto adeudado una vez recibidos los bienes y servicios pactados parcial o totalmente; y por pagos, el desembolso de los recursos, una vez se han verificado las condiciones para este fin.

Ejecución PGN 2020 por Puntos del Acuerdo de Paz

En lo que corresponde a la ejecución del PGN 2020 por puntos del Acuerdo de Paz, el mayor nivel de compromisos se concentra en los puntos 2, Participación Política y 3, Fin de Conflicto (100%); mientras que el menor resultado corresponde al Punto 6, Implementación, Verificación y Refrendación (82%). En cuanto a las obligaciones, la situación se modifica y deja al Punto 4, Solución al problema de las drogas, con un nivel del 3%. En orden ascendente, continúa el Punto 6, Implementación, Verificación y Refrendación, con 51% y el 3, Fin del Conflicto, con 63%.

Gráfica 16. Ejecución del PGN Paz por Punto del Acuerdo de Paz, 2020



Fuente: DNP y MinHacienda, elaboración propia, corte a 31 de diciembre de 2020. Cifras en millones de pesos 2020.

La baja cifra en la ejecución del Punto 4 responde a un proyecto de inversión del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, denominado “Apoyo a la gestión financiera para el desarrollo de programas e iniciativas con recursos del impuesto al carbono”, con una marcación en el trazador de paz por \$181 mil millones, y con obligaciones en cero, según la información remitida por el DNP. Cabe advertir que este mismo proyecto fue reportado por MinHacienda como receptor de recursos de la Bolsa Paz, pero el monto es distinto (\$289 mil millones).

En lo que corresponde al Punto 6, el bajo nivel de obligaciones se identifica principalmente en el proyecto de MinInterior “Fortalecimiento para consejos comunitarios y expresiones organizativas en las áreas rurales y urbanas de la comunidad NARP, nacional”, donde se obligaron \$21 mil millones de \$25 mil millones apropiados. Finalmente, en el Punto 3, Fin del Conflicto, el nivel de obligaciones es del 63% lo cual se explica por una ejecución en cero de los recursos que el MHCP distribuyó al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para la subcuenta de la ARN, por un valor de \$156 mil millones.

Ejecución PGN 2020 por sectores del PGN

Para la vigencia 2020, 16 sectores están por encima del promedio de compromisos del PGN Paz (98%), mientras que ocho están por debajo. De estos, llama la atención el de Empleo Público, con solo un 27% de compromisos de los recursos paz en 2020. Esto corresponde al proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de las entidades públicas del orden territorial y nacional, cuya apropiación fue de \$10 mil millones y por compromisos de \$2 mil millones.

En lo que se refiere a obligaciones, considerando que el promedio de ejecución en el PGN para la Paz es de 70% (lo que ya constituye una alerta, pues son bienes y servicios que no se recibieron en la vigencia), hay seis sectores que incluso están por debajo del 30%. En orden ascendente, estos son: Vivienda, Ciudad y Territorio (1%), Minas y Energía (10%), Deporte (20%), Presidencia (23%), Comercio (24%) y Empleo (27%).

En el caso del Sector Vivienda (1% de obligaciones), con una apropiación de \$238 mil millones, se obligaron \$2 mil millones. El detalle de los rubros que componen este resultado corresponde a: i) subsidio familiar de vivienda nacional (apropiación \$207 mil millones y obligaciones \$0); ii) Apoyo financiero para facilitar el acceso a los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales (\$30 mil millones y \$1,4 mil millones).

millones respectivamente); y iii) Desarrollo y mejoramiento del sector de agua potable y saneamiento básico (\$600 millones en ambos conceptos). Cabe precisar que estos recursos representan uno de los pilares del Acuerdo de Paz en relación con vivienda y agua potable.

Respecto al sector de Minas y Energía (10% de obligaciones), los proyectos que representan esta baja ejecución corresponden a: i) Mejoramiento del servicio de energía eléctrica en las zonas rurales del territorio nacional (\$132 mil millones de apropiación y \$11 mil millones de obligaciones); ii) Suministro del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas (ZNI) a nivel nacional (\$107 mil millones y \$905 millones respectivamente); iii) Desarrollo e implementación de proyectos energéticos sostenibles en las ZNI, nacional (\$17 mil millones y \$8,6 mil millones); iv) Diseño y estructuración de soluciones tecnológicas apropiadas de generación de energía eléctrica en las ZNI del país nacional (\$12 mil millones y \$4,3 mil millones); v) Otros proyectos (\$2,8 mil millones y \$1,2 mil millones). Este sector contribuye principalmente a las metas de infraestructura eléctrica en el marco del Plan Nacional de Electrificación Rural.

En cuanto al sector Deporte (20% de obligaciones), los proyectos con los resultados más bajos corresponden a: i) Apoyo a la infraestructura deportiva, recreativa y de la actividad física a nivel nacional (\$15 mil millones de apropiación y \$0 en obligaciones); ii) Apoyo a la infraestructura de alta competencia a nivel nacional (\$13 mil millones y \$0 millones respectivamente). El resto de los proyectos del sector representan un monto de \$12 mil millones de apropiación y \$11 mil millones de obligaciones.

El sector Presidencia (23% de obligaciones) concentra su bajo desempeño de ejecución en un rubro de funcionamiento y dos de inversión, que corresponden al 74% de los recursos apropiados. Estos son: i) Distribuciones al Fondo Colombia en Paz (\$267 mil millones apropiados y \$0 obligaciones); ii) Apoyo a la gestión financiera para el desarrollo de programas e iniciativas con recursos del impuesto al carbono, a nivel nacional (\$181 mil millones y \$0 respectivamente); iii) Contribución para promover la sostenibilidad ambiental y socioeconómica en municipios PDET y territorios afectados por el conflicto a nivel nacional (\$103 mil millones y \$0).

El sector Comercio (24% de obligaciones) presenta un bajo ritmo de ejecución en el marco del proyecto “Acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado”, con una apropiación de \$7,6 mil millones y obligaciones de \$0.

Por último, en el sector Empleo Público, como se mencionó con anterioridad, las cifras corresponden al proyecto de “Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de las entidades públicas del orden territorial y nacional”, cuya apropiación fue de \$10 mil millones y obligó \$2 mil millones.

La siguiente tabla relaciona los niveles de ejecución presupuestal del PGN Paz 2020 por sectores, en la cual se identifican aquellos con una baja ejecución al cierre de la vigencia:

Tabla 75. Ejecución presupuestal PGN Paz 2020, por sectores

Sector	Apropiación final 2020	Compromisos	Obligación	% Comprometido	% Obligado
Agricultura y Desarrollo Rural	266.218	262.489	236.009	99%	89%
Ambiente y Desarrollo Sostenible	895	831	624	93%	70%
Comercio, Industria y Turismo	10.369	10.339	2.438	100%	24%
Cultura	7.391	7.391	7.263	100%	98%
Defensa y policía	171.290	171.290	169.816	100%	99%
Deporte y Recreación	41.297	41.109	8.065	100%	20%
Educación	453.490	453.490	449.718	100%	99%
Empleo Público	10.771	2.938	2.885	27%	27%
Fiscalía	14.092	14.092	14.092	100%	100%
Inclusión Social y Reconciliación	1.141.521	1.113.283	1.083.635	98%	95%
Información estadística	3.034	2.435	2.056	80%	68%
Interior	32.080	31.314	30.485	98%	95%
Justicia Especial para la Paz	503.025	486.868	454.577	97%	90%
Justicia y del Derecho	3.241	2.430	2.308	75%	71%
Minas y Energía	273.279	258.050	27.027	94%	10%
Organismos de control	50.033	34.097	33.265	68%	66%
Planeación	4.707	4.273	3.389	91%	72%
Presidencia de la República	745.923	738.576	172.720	99%	23%
Registraduría	10.847	10.846	10.454	100%	96%
Salud y Protección Social	64.633	63.215	61.182	98%	95%
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	57.794	57.538	38.899	100%	67%
Trabajo	809.554	791.392	641.263	98%	79%
Transporte	35.773	35.646	19.221	100%	54%
Vivienda, Ciudad y Territorio	238.401	238.401	2.060	100%	1%
Total	4.949.660	4.832.333	3.473.450	98%	70%

Fuente: DNP y MinHacienda, corte a 31 de diciembre de 2020, elaboración propia. Cifras en millones de pesos 2020. Naranja: Entre 31% y menor al promedio (70%); Rojo: Por debajo de 30%

Ejecución PGN 2020 por entidades

En 2020, 54 entidades identificaron recursos para aportar a la implementación del Acuerdo de Paz, de las cuales 36 presentan una ejecución superior al 70%, que es el promedio presentado para el PGN Paz. No obstante, 18 tienen obligaciones menores al 70%, lo que por supuesto afecta el cumplimiento de los compromisos trazados en el Acuerdo de Paz, que tienen metas previstas hasta 2022⁴⁰⁴ y un horizonte de cumplimiento hasta 2031.

Tabla 76. Entidades con ejecución de recursos PGN Paz inferior o igual al 70%, 2020

Entidad	Apropiación final 2020	% Obligación
Fondo Nacional de Vivienda	207.390	0%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	7.638	0%
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	100	0%
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	559.445	1%
Ministerio de Minas y Energía	241.266	5%
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	31.012	7%
Ministerio del Deporte	41.297	20%
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	10.184	23%
Parques Nacionales Naturales de Colombia	384	41%
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE)	30.177	43%
Agencia Nacional de Minería (ANM)	1.837	48%
Fondo Único de Tecnologías de la Información y Las Comunicaciones	38.086	50%
Instituto Nacional de Vías	35.670	54%
Defensoría del Pueblo	3.000	55%
Ministerio de Justicia y del Derecho	1.015	63%
Procuraduría General de la Nación	43.146	65%
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	3.034	68%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	135.841	70%

Fuente: DNP y MHCP, corte a 31 de diciembre de 2020, elaboración propia. Cifras en millones de pesos 2020.

Bolsa Paz 2020 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En el marco de las inversiones previstas para la implementación del Acuerdo de Paz, se estableció que MinHacienda dispondría de recursos para ser distribuidos a las entidades encargadas de implementarlo. Según la información reportada por dicho Ministerio, en la vigencia 2020 la Bolsa Paz contó con una apropiación inicial de \$2.403 billones, de los cuales mediante el Decreto 1807 del 31 de diciembre de 2020, “Por el cual se reducen unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se dictan otras disposiciones”, se redujo a un total de \$1.699 billones. De este monto, solo se distribuyeron \$1.035 billones, por lo que \$663 mil millones no fueron asignados a entidad alguna, a pesar de la evidente necesidad que las entidades expresan para el cumplimiento de estos compromisos.

MinHacienda informó que, para 2020, parte de los recursos fue distribuida mediante un rubro de funcionamiento (\$576 mil millones), mientras que la diferencia se distribuyó desde un proyecto de inversión (\$459 mil millones) hacia otros proyectos de entidades del PGN.

Tabla 77. Distribución de recursos de la Bolsa Paz por entidad, 2020

Entidad	Funcionamiento	Inversión	Total
Presidencia de la República	317.929	459.617	777.546
Policía Nacional	175.000		175.000
Agencia de Reincorporación y la Normalización (ARN)	83.371		83.371
Total	576.300	459.617	1.035.917

Fuente: MHCP, corte a 31 de diciembre de 2020, elaboración propia. Cifras en millones de pesos 2020.t

⁴⁰⁴ Según orientación del DNP, los indicadores del PMI proyectaron metas para el cuatrienio, es decir, hasta 2022.

MinHacienda informa que la destinación de los recursos asignados por funcionamiento corresponde a: i) Subcuenta de ARN y compromisos derivados del proceso de reincorporación (\$239 mil millones); ii) Financiación de 200 Grupos Móviles de Erradicación (GME) y costos de dotación, movilidad, remesas y seguros de estos grupos (\$175 mil millones); iii) subcuenta ART (\$52 mil millones); iv) Actividades de estrategia de comunicación y promoción de actividades de paz (\$50 mil millones); v) PNIS (\$41 mil millones); vi) Funciones de la Consejería para la Estabilización, subcuenta de estabilización y subcuenta de funcionamiento (\$18 mil millones). Aunque se puede inferir la relación de estos gastos con la construcción de paz, no es preciso establecer a qué compromiso específico del PMI contribuyen, lo que dificulta interpretar su impacto en la implementación. Asimismo, según lo reportado por MinHacienda, el recurso se distribuye a rubros que son más generales, por lo que no existe una forma precisa para su ejecución.

Según MinHacienda, el uso de los recursos asignados por inversión en 2020 se dirigió a los siguientes cinco proyectos de Presidencia de la República. No obstante, tras revisar la información remitida por el DNP, existen diferencias entre los recursos identificados por el trazador de Construcción de paz como se evidencia en la siguiente tabla.

Tabla 78. Recursos distribuidos de la Bolsa Paz por parte del MinHacienda, frente a recursos marcados en trazador Paz del SUIFP, 2020

Nombre del proyecto	Monto distribuido por MHCP	Justificación MHCP	Recurso marcado en trazador Paz - SUIFP	Diferencia entre reportes de DNP y MHCP
Apoyo a las acciones para el desarrollo integral y el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los territorios a nivel nacional	7.000	Impulsar el fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión de las políticas de primera infancia y la adolescencia y continuar la atención de las intervenciones priorizadas	76,5 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Sí. El recurso distribuido no está debidamente identificado en el SUIFP.
Implantación de programas especiales para la paz. Ley 368/97- acciones y actividades de paz a nivel nacional.	41,9	Atender obligación pendiente por pagar que corresponde a compromisos presupuestales originados del contrato de interventoría FP- 232 -2018	0	
Contribución para promover la sostenibilidad ambiental y socioeconómica en municipios PDET y territorios afectados por el conflicto a nivel nacional	103.113	Préstamo del BID 4424/OC-CO Programa Colombia Sostenible, Subcuenta BID préstamo - Fondo Colombia en Paz	103.113	No. Pero es un proyecto con obligaciones en \$0.
Apoyo a la gestión financiera para el desarrollo de programas e iniciativas con recursos del impuesto al carbono a nivel nacional	289.462	Subcuenta de ambiente y desarrollo sostenible, PNIS	181.133 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Sí. En el SUIFP ese recurso corresponde a PNIS, por lo que aparentemente el resto de recurso no tiene relación con el Acuerdo de Paz.
Implementación de la acción unificada del Estado en Zonas Futuro en el territorio. Nacional	60.000	Estrategia de Zonas Futuro	0	Sí. El recurso distribuido no está debidamente identificado en el SUIFP y no es claro si las acciones de las Zonas Futuro coinciden con los compromisos del PMI

Fuente: MinHacienda, corte: 31 de diciembre de 2020. Datos de proyectos validados en SPI-DNP. Elaboración propia. Cifras en millones de pesos 2020.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Las Vigencias Futuras (VF) son una herramienta de ejecución presupuestal que permite a una unidad ejecutora del presupuesto público adelantar un acto administrativo que comprometa recursos de vigencias (anuales o bienales) posteriores al año en que se celebra. Entre sus beneficios se encuentra la posibilidad de planear, en términos financieros, la ejecución de un proyecto que prevé recibir los bienes o servicios contratados de manera gradual en varias vigencias, sin afectar la continuidad de la entrega entre los periodos presupuestales. Al momento de ser aprobadas, las VF constituyen una inflexibilidad presupuestal, pues comprometer recursos de vigencias posteriores bloquea el espacio de gasto disponible en esa vigencia.
- Las VF se clasifican como una autorización presupuestal y, según su fuente, tanto los tipos como sus procedimientos pueden variar. Para el caso de la fuente del Sistema General de Regalías (SGR), existen dos tipos de VF: i) Vigencias Futuras de recursos y ii) Vigencias Futuras de ejecución. Básicamente, ambas herramientas permiten comprometer recursos de vigencias futuras, pero su diferencia radica en los pagos: mientras que la primera usa los recursos de cada año para hacer los pagos, la segunda permite aprovisionar los recursos de la vigencia actual para hacer los pagos en las siguientes. Para el caso del SGR,

estas autorizaciones son aprobadas por el OCAD Paz, el cual toma como insumo las autorizaciones máximas permitidas que comunica MinHacienda, con base en la Ley 2056 de 2020 y el Decreto 1821 de 2020.

- Las solicitudes de este tipo de autorizaciones se pueden dar en la etapa de formulación de los proyectos, es decir, su ejecución se puede prever desde el inicio del proyecto por más de un periodo bienal. Pero también pueden ocurrir en la etapa de ejecución, y su temporalidad se puede ajustar a partir de alguna externalidad. En ambos casos, las solicitudes deben ser aprobadas por el OCAD Paz antes de iniciar cualquier trámite, sea administrativo o técnico.
- En cuanto a las fuentes de información de este tipo de autorizaciones, básicamente se concentran en la Secretaría Técnica (ST) del OCAD Paz (DNP). Esta instancia tiene la capacidad de proveer toda la información relacionada con estas autorizaciones, como criterios de aprobación, montos, bienalidades comprometidas, liberaciones presupuestales y/o usos, entre otras. En cuanto al seguimiento sobre la ejecución de los proyectos que usan esta herramienta, el sistema Gesproy del DNP provee información sobre avances financieros y físicos de estos proyectos.
- La ubicación geográfica de las vigencias futuras de ejecución y de recursos corresponde a cinco subregiones PDET. La Procuraduría no ha verificado la existencia de criterios claros para la autorización de vigencias futuras, de manera que su uso no se limite a municipios o subregiones con mayor capacidad y conocimiento sobre el alcance de este tipo de autorizaciones.
- La demanda de información sobre los aportes financieros y los resultados físicos generados a partir de las fuentes de financiación, como el Sistema General de Participaciones (SGP) y Recursos Propios (RP) para la política de paz o cualquier otra de carácter transversal, instan al Gobierno Nacional y a los territoriales a trabajar de manera conjunta en el diseño y apropiación de mecanismos que permitan tener un proceso de programación, ejecución y seguimiento presupuestal más transparente para la toma de decisiones y evaluaciones posteriores.
- Actualmente, persisten las dificultades para un seguimiento físico y financiero adecuado al aporte de las fuentes de financiación del SGP y RP de las entidades territoriales a la implementación del Acuerdo de Paz. Los avances financieros en el aporte de estas fuentes aún se basan en supuestos técnicos y no en registros oficiales de las entidades territoriales. Por lo tanto, los avances identificados pueden

estar subestimados o sobrestimados. Además, no se cuenta con información de avances físicos para contrastar la relación entre presupuesto ejecutado y resultados obtenidos.

- En la etapa de planeación, hay un hecho evidente al respecto de la relación entre los tres instrumentos financieros dispuestos por el Acuerdo de Paz: si se compara el PGN 2020 para la paz, con los promedios simples de las estimaciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2017 y del PPI Paz⁴⁰⁵, su desempeño es positivo. Así, el MFMP 2017 previó un aporte total del PGN por \$53,71 billones (precios de 2020), lo que significa un monto promedio anual de \$3,58 billones. En contraste, en el PPI Paz, este valor correspondió a \$12,1 billones (precios 2020), con un promedio simple de \$3,02 billones anuales. En cuanto al PGN 2020, el monto apropiado correspondió a \$4,95 billones, lo que estaría por encima de los promedios inicialmente mencionados.
- Igualmente, se observa que algunos puntos del Acuerdo de Paz tienen una menor participación en el PGN a la esperada en el MFMP 2017: en el Punto 1, Reforma Rural Integral (85,5% de participación en el MFMP, frente al 72% en el PGN Paz 2020), en el Punto 2, Participación Política (3,3% a 0,3%), y en el Punto 4, Solución al problema de las drogas (6,4% a 5%). En contraste, llama la atención la importante participación del Punto 3, Fin del Conflicto, que es seis veces mayor a lo proyectado (1,5% en MFMP a 9% en PGN Paz 2020) y en el Punto 5, Víctimas, que corresponde a 4 veces más (3,3% a 12%). No es posible conocer el detalle de estas diferencias, pues la información del MFMP 2017 fue agregada y solo se cuenta con la publicada en el documento respectivo.
- En la etapa de programación se analizan las asignaciones presupuestales programadas en el PGN para el cumplimiento del Acuerdo de Paz, entre las vigencias 2020 y 2021. A marzo 31 de 2021, el DNP y el MHCP reportan un monto total programado por las entidades del orden nacional para 2021 en el trazador de Construcción de Paz por \$5,86 billones. Esto representa un crecimiento del 18% con respecto al cierre financiero de 2020, que reportó una focalización por \$4,95 billones.
- Los gastos programados en 2021 por el rubro de inversión corresponden a \$4,3 billones, lo que representa un crecimiento del 9% entre las vigencias analizadas. Los puntos del Acuerdo de Paz con mayor variación porcentual entre ambas vigencias son el 2 (186%) y el 3 (136%), donde se registran mayores inversiones por parte

del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Punto 2), MinInterior, la ANT y la Defensoría del Pueblo (Punto 3). El Punto 4, por su parte, es el más afectado entre ambas vigencias, con una disminución del 96%, la cual, sin embargo, podría ser modificada una vez que la Bolsa Paz sea distribuida por parte del MHCP en la presente vigencia. En inversión, hay 47 entidades del orden nacional que registran información en el trazador de Construcción de Paz, donde se destacan los programas para el desarrollo integral a la primera infancia, Colombia Mayor, el Programa de Alimentación Escolar, el servicio de formación profesional del SENA, y el programa de Subsidio Familiar de Vivienda del Fondo Nacional de Vivienda.

- El gasto de funcionamiento presenta una focalización inicial en 2021 por \$1,56 billones, lo que representa un crecimiento del 55% frente al cierre de 2020 (\$1 billón), reflejado en mayores focalizaciones en el Punto 3 (138%) y el Punto 5 (11%) del Acuerdo de Paz. En total, 26 entidades reportaron focalizaciones bajo el gasto de funcionamiento en 2020, y 23 en 2021. Las variaciones positivas se encuentran ubicadas en entidades como MinJusticia, MinAgricultura, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y la UNP, mientras que las negativas corresponden a Presidencia de la República, con menores recursos programados en el Fondo Colombia en Paz y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización en el Fondo de Programas Especiales para la Paz: Programa de Reintegración Social y Económica.
- En la etapa de implementación se incluye el detalle de la ejecución del PGN 2020 por tipo de gasto, punto, sectores y entidades. Para la vigencia 2020, el PGN apropió recursos por \$4,95 billones para la implementación del Acuerdo de Paz, de los cuales \$3,94 billones corresponden a gastos de inversión (80% del total) y \$1,01 billones a gastos de funcionamiento (20%). La ejecución de los recursos correspondió a un nivel de compromisos de \$4,8 billones (98%), obligaciones de \$3,47 billones (70%), y pagos de 3,45 billones (70%).
- En lo que corresponde a la ejecución del PGN 2020 por puntos del Acuerdo de Paz, el mayor nivel de compromisos se concentra en los puntos 2, Participación Política, y 3, Fin de Conflicto (100%), mientras que el menor resultado corresponde al Punto 6, Implementación (82%). En cuanto a las obligaciones, la situación se modifica y, por ejemplo, el Punto 4, Solución al problema de las drogas, tiene un nivel de 3%. En orden ascendente, continúa el Punto 6, Implementación, con 51%, y 3, Fin del Conflicto, con 63%.

⁴⁰⁵ Es preciso señalar que ninguno de estos instrumentos analiza las proyecciones, por lo que, para efectos del análisis, se incorpora este supuesto desde el presente Informe.

- Para la vigencia 2020, la ejecución de 16 sectores está por encima del promedio de compromisos del PGN Paz (98%), mientras que la de otros ocho se encuentra por debajo. Llama la atención que el sector de Empleo Público solo haya cumplido con un 27% de los compromisos de los recursos paz en 2020. Esto corresponde al proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de las entidades públicas del orden territorial y nacional, cuya apropiación fue de \$10 mil millones y compromisos de \$2.180 millones.

- 54 entidades identificaron recursos para aportar a la implementación del Acuerdo de Paz en 2020, de las cuales 36 presentan una ejecución superior al 70%, que es el promedio presentado para el PGN Paz. No obstante, 18 tienen obligaciones menores al 70%, lo que claramente afecta el cumplimiento de los compromisos trazados en el Acuerdo de Paz, con metas previstas hasta 2022 y con un horizonte de cumplimiento hasta 2031.

Recomendaciones

I. Al Departamento Nacional de Planeación, como secretario técnico del OCAD Paz, definir el monto de recursos por aprobar en 2020, 2021 y 2022 de manera que esté acompañado de una definición clara de criterios sobre la autorización de vigencias futuras, para que el adelanto presupuestal en la norma pueda ser utilizado de manera oportuna por las entidades que acceden a los recursos del OCAD Paz. Sin esa claridad de criterios, existe el riesgo de que su uso se limite a aquellos municipios o subregiones con mayor conocimiento sobre el alcance de este tipo de autorizaciones.

II. A la Consejería para la Estabilización y Consolidación y al Departamento Nacional de Planeación, como presidente y secretario técnico del OCAD Paz, respectivamente, acelerar el impulso a la estructuración de proyectos de todos los municipios PDET, para evitar que la aprobación de proyectos y recursos se limite a algunos de ellos. Dicha norma debe generar una oportunidad de participación más equitativa para los 170 municipios PDET.

III. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, dado que se prevé un mayor volumen de solicitudes de vigencias futuras ante el OCAD Paz, impulsar un mecanismo de seguimiento para monitorear su uso, sin afectar la disponibilidad de recursos del OCAD Paz.

IV. Al Departamento Nacional de Planeación, como secretario técnico del OCAD Paz, en los reportes que publica el portal Web del Sistema General de Regalías, distinguir entre las vigencias futuras de recursos y de ejecución, las cuales tienen un impacto diferenciado en la programación de recursos para bienios posteriores.

V. Al Departamento Nacional de Planeación, pese a la habilitación de un módulo desde el Gesproy para verificar las autorizaciones de vigencias futuras en un proyecto, se recomienda avanzar en el diseño de un mecanismo para registrar su uso.

VI. A las entidades territoriales, se reitera la recomendación de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución 4788 de 2016, emitida por el DNP, respecto al registro de información de inversión pública en el SUIFP Territorio para gestionar sus proyectos de inversión, así como las disposiciones relacionadas con el uso del trazador presupuestal para la paz en los proyectos, independientemente de la fuente de financiación.

VII. Al Departamento Nacional de Planeación, identificar un mecanismo normativo vinculante como el que se adelantó en su momento con el Formulario Único Territorial, para fortalecer la apropiación de herramientas como SUIFP Territorio, y masificar su uso. El DNP avanza en la consolidación de la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP), desarrollada al 100%, según el informe de gestión 2020. Esto les permitirá avanzar en los procesos de “ajuste normativo”, y en el Plan de formación y capacitación para su puesta en producción (sin comillas en el original) (DNP, 2020). Es importante que la identificación de recursos se haga desde la etapa de formulación y aprobación del proyecto, es decir, en la herramienta SUIFP Territorio o incluso en la Metodología General Ajustada (MGA).

VIII. Al Departamento Nacional de Planeación, continuar con el proceso de fortalecimiento de las capacidades territoriales para el seguimiento al PMI y la gestión del cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz. El uso de la herramienta SUIFP Territorio debe estar acompañado por una estrategia pedagógica y su apropiación debe utilizar escenarios como las federaciones de departamentos y municipios, para aprovechar la herramienta de competencias territoriales ya adelantada por la entidad.

IX. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, trabajar en una agenda conjunta que permita vincular el gasto de funcionamiento al Banco de Proyectos (SUIFP Territorio) desde una visión integral del gasto público orientada hacia resultados específicos.

X. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establecer el impacto de la distribución anual del PGN sobre las proyecciones de la implementación establecidas en el MFMP 2017, y definir si es necesario reorientar algún recurso.

XI. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de las bases consolidadas que genera sobre recursos de funcionamiento para la paz, garantizar la identificación de aquellos relacionados con la distribución de recursos desde dicha entidad, mediante la Bolsa Paz. Esto va en línea con la recomendación del Segundo Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz (PGN) referida a “coordinar con las entidades receptoras de los recursos distribuidos anualmente, la presentación de un informe pormenorizado de las acciones adelantadas, así como de su aporte al cumplimiento de los indicadores del PMI, independientemente que se trate de gastos de funcionamiento o de inversión”.

XII. Al Departamento Nacional de Planeación, se reitera la recomendación enunciada por la Procuraduría en el Segundo Informe: “en el marco de lo establecido en el capítulo VII de la Ley 152 de 1994 y en especial del informe que presenta cada año en el mes de abril al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), se recomienda medir el progreso de los compromisos financieros previstos en los Planes Plurianuales de Inversiones para la Paz teniendo en cuenta los avances, necesidades y prioridades del proceso de implementación según las metas del PMI, así como la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, que trata la misma Ley”.

XIII. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, publicar un reporte de fácil comprensión para la ciudadanía y los grupos de interés, en el marco de sus estrategias de transparencia y rendición de cuentas, donde se conozca cuánto se ha invertido en el Acuerdo de Paz a la fecha y que evidencie el avance frente a la totalidad de los compromisos establecidos en esta política.

XIV. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, considerar con carácter prioritario los recursos del PGN que se destinan a la implementación del Acuerdo de Paz, teniendo en cuenta que herramientas presupuestales como el MGMP 2017 y el Conpes 3932 de 2018, priorizan la financiación de la implementación del Acuerdo de Paz en el corto, mediano y largo plazo.

XV. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, continuar con las prácticas de fortalecimiento, apropiación y ejercicios pedagógicos sobre el uso oportuno del trazador de Construcción de Paz en los diferentes sistemas de información dispuestos para ello (aplicativo TRAZA, SUIFP y SPI).

XVI. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se reitera la recomendación de hacer uso del trazador presupuestal en la Bolsa Paz, ya sea en los gastos de inversión y/o funcionamiento. Actualmente, se hacen reportes de esta Bolsa en el Anexo Paz del proyecto de PGN de cada vigencia. Sin embargo, el trazador presupuestal en los sistemas de información no da cuenta de la focalización oficial de estos recursos, mientras que sí se reciben de manera indicativa mediante respuestas a oficios enviados por este ente de control, lo que dificulta realizar análisis presupuestales comparativos, por la posible subestimación de las cifras.

XVII. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establecer criterios claros y una metodología para la programación de los recursos de la Bolsa Paz, para que los recursos apropiados en cada vigencia correspondan a un ejercicio técnico y planeado de identificación de necesidades que requieren financiación. Aunque los organismos ejecutores correspondan a otras entidades, también es responsabilidad de ese Ministerio contribuir a los resultados esperados sobre el presupuesto que distribuye.

XVIII. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, garantizar que la distribución de la Bolsa Paz se haga en concordancia con las definiciones que éste y el DNP han hecho para dar alcance al trazador de Construcción de paz, y que corresponde a una relación directa entre los recursos y los indicadores del PMI, los PNS o las iniciativas de los PDET. La información brindada evidencia una brecha entre la distribución de esos recursos y el cumplimiento de los compromisos del PMI.

XIX. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, publicar un módulo en el aplicativo TRAZA, que permita a las entidades que reportan información en el trazador de Construcción de Paz, registrar justificaciones sobre las modificaciones realizadas en las apropiaciones iniciales y finales, así como en los niveles de ejecución presupuestal en los periodos que requiera el aplicativo. Se recomienda acompañar lo anterior con el control y monitoreo sobre el uso correcto del trazador, para marcar efectivamente los recursos directamente relacionados con el Acuerdo de Paz. Si bien el reporte es responsabilidad de las entidades ejecutoras, es necesario que MinHacienda valide que las marcaciones sean oportunas y que no afecten la calidad de la información registrada.

XX. Al Departamento Nacional de Planeación, establecer controles para monitorear las modificaciones en el uso del trazador en el SUIFP, de manera que cualquier ajuste nuevo sea debidamente justificado.

XXI. A las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, continuar con el uso estricto del trazador presupuestal de Construcción de Paz en los diferentes sistemas de información que MinHacienda y el DNP han dispuesto para ello, en concordancia con el artículo 220 de la Ley 1955 de 2019 y con el propósito de seguir avanzando en la identificación precisa del gasto que se destina al cumplimiento del Acuerdo de Paz por esta fuente.

XXII. A las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, continuar priorizando entre sus presupuestos anuales los recursos destinados a esta política, en especial aquellos que aportan al cumplimiento directo de los compromisos asumidos en el PMI, los PNS y los PATR, al igual que las inversiones previstas en municipios PDET. Esta recomendación se hace especialmente para aquellas entidades que presentan variaciones negativas en los reportes de la Tabla 68 (Focalización del rubro de inversión 2020 y 2021 en el trazador “Construcción de Paz” PGN por entidad) y la Tabla 73 (Focalización del rubro de funcionamiento 2020 y 2021 en el trazador “Construcción de Paz” PGN por entidad) del presente capítulo.

XXIII. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, adelantar un análisis de la ejecución de los recursos asignados a la implementación del Acuerdo de Paz, en la vigencia 2020, para orientar su asignación más eficiente, pues el nivel de obligaciones fue solo del 70%, frente a un promedio del total de 79% del presupuesto nacional en el mismo corte. Esto significa que no se recibieron bienes y servicios pactados por un monto de \$1,075 billones en 2020.

XXIV. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se reitera la recomendación efectuada en el segundo informe de la Procuraduría, de hacer un análisis riguroso sobre la contribución de los recursos de la Bolsa Paz a la implementación del Acuerdo de Paz, considerando que los lineamientos socializados con la Procuraduría confirman que la marcación responde a los compromisos del PMI. Sin embargo, en la información presentada, existen partidas en las que no es claro a qué bienes o servicios de los puntos y pilares del Acuerdo de Paz está contribuyendo.

XXV. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como autoridades presupuestales, diseñar un mecanismo para asignar los recursos de la Bolsa Paz, dada la gran cantidad de entidades con compromisos en el PMI y el alto volumen de necesidades no consideradas. En 2020, no se asignaron \$663.844 millones, lo cual, si bien fue objeto de un recorte presupuestal, finalmente puede ser entendido como una pérdida de apropiación, en caso de que la figura del recorte no se hubiera hecho efectiva.

XXVI. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, verificar si todos los recursos asignados en 2020, o en las vigencias posteriores, para el impuesto al carbono contribuyen a la implementación del Acuerdo de Paz. Lo anterior se debe, en primer lugar, a que el artículo 26 de la Ley 1930 de 2018 establece tres destinaciones, donde se indica que el “70% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental”. En segundo lugar, porque el proyecto viabilizado por el DNP para ser objeto de la distribución en 2020 solo identificó \$181 mil millones, relacionados con el subpunto 4.1. (PNIS), por tanto, no es claro por qué el Ministerio de Hacienda registra \$289 mil millones.

XXVII. Al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, evaluar la definición de sus necesidades presupuestales, pues está concentrando recursos importantes de la Bolsa Paz en 2020, pero su ejecución a nivel de obligaciones es de cero (tres rubros con \$267 mil millones apropiados y \$0 obligaciones).

XXVIII. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, teniendo en cuenta la recomendación anterior, establecer si en la distribución de recursos se analiza o no la capacidad de las entidades para su ejecución y, según los resultados de este análisis, reorientar recursos hacia otras entidades con necesidades apremiantes de implementación y capacidad para su ejecución.

XXIX. A las entidades que hacen parte del PGN, incorporar mecanismos de control dentro de su planeación institucional para monitorear los recursos asociados a la implementación del Acuerdo de Paz. Esto es especialmente importante para los sectores con un desempeño inferior al promedio de ejecución del PGN Paz 2020: Vivienda (1% obligaciones); Minas (10%); Presidencia (23%); Empleo Público (27%); Transporte (54%); Organismos de Control (66%); TIC (67%); e Información Estadística (68%).

Capítulo Étnico

Introducción

La participación de los pueblos étnicos en el proceso de diálogo y negociación de la Habana entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, marcó un hito en materia de reconocimiento de estos pueblos y comunidades históricamente excluidas de los espacios de participación. El logro obtenido con la incorporación de un Capítulo Étnico en el Acuerdo de Paz no fue resultado de las partes en conflicto sino del activismo social y político de los líderes indígenas y las comunidades afrocolombianas, basado en la reivindicación de sus derechos propios, cosmovisiones y distintas formas de ver la realidad.

Uno de los aspectos a resaltar en el desarrollo del proceso, fue la creación de instituciones propias de los como la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales⁴⁰⁶, la cual unió a las organizaciones indígenas y afrocolombianas más representativas del país, logrando constituirse en un tercer actor del proceso, distinto a las FARC –EP o el Gobierno Nacional, con quien se tuvo que concertar todo lo relativo a las decisiones que los afectan de manera directa. Así, en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz quedó consignado:

Que el Gobierno Nacional y las FARC-EP reconocen que los pueblos étnicos han contribuido a la construcción de una paz sostenible y duradera, al progreso, al desarrollo económico y social del país, y que han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos; que además han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno y se deben propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones.

⁴⁰⁶ En la Comisión Étnica confluyen los procesos más representativos de los pueblos étnicos, como son: La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia Gobierno Mayor; el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA), que aglutina distintas organizaciones como el Proceso de Comunidades Negras (PCN), la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombiana (CNOA), La Asociación Nacional de Desplazados Afro descendientes (AFRODES), el Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH), la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC), la Pastoral Afrocolombiana, la Autoridad Nacional Afrocolombiana (ANAFRO), el Consejo Laboral Afrocolombiano (CLAF) y la Red Nacional de Mujeres Afrocolombiana (KAMBIRI).

Por ello, el logro obtenido por los pueblos étnicos en el marco del Acuerdo de Paz, así como el reconocimiento de las partes firmantes a su contribución a la paz, pero también a las graves afectaciones sufridas por ellos durante el conflicto, debe verse reflejado en su implementación como una forma de reparación histórica y colectiva por el daño causado. Este capítulo incorpora una serie de principios que rigen la interpretación e implementación de todos los componentes del Acuerdo de Paz, con un enfoque étnico, a saber:

En la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, con enfoque étnico se tendrá en cuenta entre otros los siguientes principios: a la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, a la participación, la consulta y el consentimiento previo libre e informado; a la identidad e integridad social, económica y cultural, a los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente (Instituto Kroc, 2018).

Por último, incluye las salvaguardas y garantías previstas en el Capítulo Étnico, que se relacionarán en la evaluación de cumplimiento a cada uno de los puntos del acuerdo:

6.1.12.3. Salvaguardas y garantías: Salvaguardas substanciales para la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia.

Se respetará el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa libre e informada y el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición, siempre que procedan. En consecuencia, la fase de implementación de los acuerdos, en lo que concierne a los pueblos étnicos, se deberá cumplir garantizando el derecho a la consulta previa libre e informada respetando los estándares constitucionales e internacionales. Se incorporará un enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación. En ningún caso la implementación de los acuerdos irá en detrimento de los derechos de los pueblos étnicos (Mesa de Conversaciones, 2016).

Es importante señalar que, si bien el Capítulo Étnico se encuentra incorporado en el punto 6 del Acuerdo de Paz sobre Implementación y Verificación, este se transversaliza en cada punto del acuerdo. Por ello, durante la concertación del Plan Marco de Implementación, la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos – IEANP⁴⁰⁷, acordó con el Gobierno Nacional implementar 97 indicadores con enfoque étnico, que incluyen metas trazadoras, las cuales tienen relación con cada punto.

Para efectos del presente informe, se tuvieron en cuenta las 12 disposiciones del Capítulo Étnico y los 97 indicadores desarrollados en el Plan Marco de Implementación, así como el CONPES 3932 de 2018, que presenta los lineamientos para la articulación del PMI con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial, y ofrece recomendaciones de políticas públicas en este sentido.

En este ejercicio de seguimiento tomamos como “línea de base” el seguimiento realizado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos y los informes presentados por Organizaciones Sociales de los Pueblos Étnicos, el Gobierno Nacional, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, el Instituto Kroc (Universidad de Notre Dame), entre otros:

- Tercer Informe Balance de la Comisión Étnica, Un Proceso de Paz en Medio de la Guerra de la Comisión Étnica para la Paz, 2021.
- Segundo Informe de Verificación de la Implementación del Enfoque Étnico en el Acuerdo Final para la Paz en Colombia, de la Secretaría Étnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, 2021.
- Balance de la Implementación del Acuerdo de Paz del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiana CONPA, 2020.
- Informe Especial sobre el Estado Efectivo de la Implementación del Enfoque Transversal Étnico del Acuerdo Final de Paz de Colombia del Instituto Kroc, 2020.
- Gobierno de Colombia, Paz con Legalidad étnico, Junio 16 de 2021.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Primer Informe de Avances Implementación Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación, 2020.

⁴⁰⁷ La Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos está contemplada en el literal f del Capítulo Étnico del Acuerdo Final, se incorporó a la legislación interna a través del Art. 7 del decreto 1995 del 7 de diciembre de 2017 y fue desarrollada en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), la cual a través del Comunicado Conjunto No 13 del 15 de marzo de 2017, dio a conocer que se acordó entre el Gobierno Nacional, las FARC-EP y las organizaciones representativas de los Pueblos Étnicos la creación de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el Seguimiento de la Implementación del Acuerdo Final Conformada por 8 (ocho) delegados (as) de organizaciones representativas de los pueblos étnicos.

Con base en la información soportada y analizada en este informe, se puede concluir, sin lugar a duda, un bajísimo grado de implementación en cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz con respecto a los pueblos étnicos de Colombia. Los pueblos siguen padeciendo las condiciones históricas de injusticia e inequidad y continúan siendo afectados gravemente por las dinámicas de reconfiguración del conflicto armado interno y la intensificación de la violencia en los territorios. A ello se suma un déficit de garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones, que confirma el diagnóstico realizado por la H. Corte Constitucional mediante los Autos 004 y 005 de 2009, de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en los que se describieron los factores que han determinado el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en relación con la situación de los pueblos étnicos. Por ello, como fue constatado en el auto 266 de 2017, “los riesgos y afectaciones identificados desde el 2009, no sólo continúan, sino que, en diferentes casos, se han agravado, especialmente en aquellas comunidades donde se han presentado crisis humanitarias recurrentes”⁴⁰⁸.

Por todo lo anterior, la implementación integral de todos los puntos del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz y el respeto de sus principios, salvaguardas y garantías, continúa siendo un desafío necesario y urgente, así como una oportunidad para detener y transformar los factores vinculados y subyacentes al conflicto armado que continúan poniendo a los pueblos étnicos en riesgo de exterminio físico y cultural.

⁴⁰⁸ Corte Constitucional, Auto 266 de 2017.

Salvaguardas y Garantías

• Carácter principal de la Consulta Previa

Como se indicó preliminarmente, el Acuerdo de Paz incorporó como salvaguarda para los pueblos étnicos el respeto del derecho fundamental a la consulta previa⁴⁰⁹, con carácter principal y como garantía de no repetición. En consecuencia, corresponde evaluar si durante el último año de la fase de implementación del Acuerdo, se ha cumplido garantizando el derecho a la consulta previa en lo que concierne a los pueblos étnicos, verificando que en ningún caso la implementación de este vaya en detrimento de sus derechos.

Vale la pena recordar que el punto 6.2.3, literal a, del Acuerdo de Paz, que trata de salvaguardas sustanciales para la interpretación e implementación del Acuerdo Final en materia de Reforma Rural Integral, establece que

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), cuya realización esté proyectada para hacerse en territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, orientados a la implementación de los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes de los pueblos étnicos (Mesa de Conversaciones, 2016).

⁴⁰⁹ Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Estado colombiano mediante Ley 21 de 1991

Ahora bien, las disposiciones que dicta el Decreto Ley 893 de 2017 otorgan valor normativo al punto 6.2.3, literal a, del Acuerdo Final al señalar que los PDET y los PATR, cuya realización esté proyectada para hacerse en las regiones PDET que incluyan territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación (artículo 12). Por su parte, los artículos 13 y 14 del referido decreto, sobre coordinación, implementación y lineamientos para la planeación participativa, señala que en dichos procesos se “respetará el Gobierno propio y se construirán en armonía con la participación de las autoridades propias que acrediten un reconocimiento formal y legítimo, así como con sus organizaciones representativas”. Así, en el acápite correspondiente nos referiremos a la implementación del mecanismo especial de consulta en los PDET.

Por otra parte, debemos mencionar que la Comisión Nacional de Territorios Indígenas – CNTI, ha presentado acción de tutela por el derechos fundamental a la a la Consulta Previa, Libre e Informada, al debido proceso, al territorio, a la Diversidad Étnica y Cultural, la Autonomía y Autodeterminación de los pueblos indígenas, la Igualdad Material y la obligación del Estado a cumplir de buena fe el Acuerdo de Paz, que consideran vulnerados como consecuencia del incumplimiento de los acuerdos pactados entre los representantes del Gobierno Nacional y los pueblos indígenas representados en CNTI y la Mesa Permanente de Concertación – MPC - en la sesión del 11 de diciembre de 2011, en la cual se protocolizó la ruta metodológica para el proceso de consulta previa de los “Decretos y/o resoluciones para el Catastro Multipropósito en territorios indígenas con enfoque diferencial”. Este hecho es contrario la salvaguarda mencionada.

Igualmente, en el capítulo respectivo haremos mención a la solución del problema de drogas ilícitas y las queja de los pueblos étnicos en Nariño contra el desarrollo de actividades de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito en sus territorios⁴¹⁰, sin consulta previa, aún durante el aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional, y en consecuencia con restricción al ingreso de personal externo a sus territorios colectivos por el COVID-19, de manera que la presencia de efectivos de la Policía Antinarcóticos y el personal de apoyo a las aspersiones, constituía un riesgo adicional para los pobladores de la zona. Dichas actividades pueden ser contrarias a la Salvaguarda y la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el tema ⁴¹¹.

⁴¹⁰ En este sentido la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos recibió sendas solicitudes de la Junta Directiva Del Consejo Comunitario General Del San Juan -ACADESAN-, de la alcaldía de San José del Palmar, del Personero Municipal de Medio Baudó, Chocó, de la Organización Unidad Indígena del Pueblo AWÁ - UNIPA y de la ONIC.

⁴¹¹ Sentencias SU-383 de 2003, T-80 de 2017, T-236 de 2017 y T-300 de 2017.

• Derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición

El derecho a la objeción cultural (como expresión del pensamiento y visión cosmogónica de los pueblos), es un recurso de salvaguarda de los derechos e integridad física, cultural, espiritual y territorial que tiene un carácter consuetudinario y un respaldo jurídico contenido en el bloque de constitucionalidad y la normatividad internacional que cobija a los pueblos étnicos.

La objeción cultural se asume como forma radical de ejercicio de su autonomía y autodeterminación cuando los pueblos han agotado los recursos normativos y constitucionales de participación y toma de decisiones para la garantía de sus derechos y protección de su integridad.

En el marco de los derechos colectivos (derechos económicos, sociales y culturales), la objeción cultural es un mecanismo que puede dar respuesta a situaciones de vulneración sistemática de estos derechos, y en particular de los derechos a la propiedad intelectual y privatización del conocimiento colectivo, que podrían estar afectados por políticas, intereses y decisiones del Estado o los gobiernos, especialmente en materia de desarrollo económico.

La objeción cultural como derecho en Colombia fue propuesto por primera vez por el Constituyente indígena Lorenzo Muelas en 1991 cuando se enmendaba la carta constitucional, precisamente buscando crear una salvaguarda constitucional para la autonomía de los pueblos en relación con la protección de los recursos y bienes del territorio. Si bien en el proceso de la constituyente no se aprobó la propuesta, la objeción cultural tiene el sustento normativo nacional e internacional que cobija los derechos a la participación, consulta y consentimiento previo, libre e informado, además de las obligaciones del Estado al respecto y en relación con la protección de la integridad cultural, social, económica, política, territorial y espiritual de los pueblos. Los pueblos étnicos proponen el derecho a la objeción cultural como opción autónoma de consentir o no frente cualquier aspecto que tenga un efecto o impacto en sus derechos e integridad, como ya se ha mencionado.

En este sentido, el derecho a la objeción cultural se encuentra formulado como principio y salvaguarda en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final para Una Paz Estable y Duradera (Acuerdo entre el gobierno y la guerrilla FARC-EP, punto 6.2). En concreto, la objeción cultural es una opción de los pueblos frente a la vulneración y/o omisión de su derecho a participar, de la Consulta Previa Libre e Informada y su ejercicio del derecho al consentimiento.

Enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación

El Acuerdo de Paz en su capítulo étnico establece un enfoque de género, mujer, familia y generación, en el que se incorpora y se introduce un criterio de confluencia y transversalidad entre dicho enfoque étnico con la perspectiva de género, ciclo de vida y discapacidad, como elementos integradores de una visión de inclusión social de estos segmentos poblaciones históricamente segregados y mayormente afectados por diversas formas de violencia, discriminación y marginación social.

La inclusión del Capítulo Étnico y del enfoque género, mujer, familia y generación en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final en adelante) es un avance histórico en el proceso de lucha y reivindicación de los derechos pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero en Colombia. El conjunto de comunidades negras y afrocolombianas no solo han sido afectadas de forma diferencial y desproporcional por el conflicto armado y por la violencia relacionada con el narcotráfico, sino también han sido víctimas de violencias estructurales, sistemáticas e históricas. El Capítulo Étnico parte de este importante reconocimiento y posibilita una lectura transversal étnica del Acuerdo Final. El enfoque de género, mujer, familia y generación, adicionalmente, permite visibilizar la forma en la que las múltiples afectaciones que enfrentan las comunidades afrocolombianas se sobrepone con dimensiones adicionales de discriminación, exclusión, Invisibilización y violencia diferencial sufrida por las mujeres. En todo caso, es importante subrayar que la inclusión tanto del Capítulo Étnico como del enfoque de género, mujer, familia y generación es un logro ganado gracias a lucha sostenida por las comunidades étnicas y sus aliados nacionales e internacionales (CONPA, 2020).

• No detrimento de los derechos en la implementación del Acuerdo de Paz

Dentro de las salvaguardas establecidas en el capítulo étnico del Acuerdo Final se estableció la protección de los derechos étnicos en el marco de su implementación del acuerdo, de tal modo que no representase, bajo ninguna circunstancia, afectación que constituya detrimento de sus derechos, como quiera que con el acuerdo, además de buscar la paz se procura garantizar la progresividad en la materialización y goce efectivo

de los derechos de que son titulares estos pueblos históricamente vulnerados, así, esta salvaguarda, está dirigida a prevenir cualquier forma de afectación con ocasión de la adopción de medidas que pudiesen resultar en regresividad de los derechos adquiridos por estos pueblos sujetos de especial protección constitucional.

Reforma Rural integral

El punto 1 del Capítulo Étnico tiene 27 indicadores en el PMI, de los cuales cinco (5) dependen de la creación de la jurisdicción agraria, que aún no ha logrado materializarse. Dos (2) indicadores tenían como año de finalización el 2018. Catorce (14) indicadores se enmarcan en el periodo 2017 – 2026 para la ejecución de sus objetivos, ocho (8) tienen por fecha de finalización el año 2028 y tres (3) esperan haberse cumplido como máximo en 2031.

En cuanto al cumplimiento de los indicadores del punto 1, con corte a 31 de marzo de 2021 se señala lo siguiente:

- Cuatro (4) de los catorce (14) indicadores a cumplirse en 2026 cuentan con ficha técnica aprobada, pero solo dos (2) de estos, A.E.15 y A.E.16 reportan un porcentaje de avance a 2020.
- Ninguno de los dos indicadores de los que cuentan con ficha técnica reporta avance en el SIPO con fecha de corte a marzo de 2021.

Además de los indicadores del punto 1, este acápite hará referencia a los indicadores E.E.12 y E.E.13 que corresponden al punto 5 de Acuerdo en materia de víctimas, teniendo en cuenta la relación directa que revisten sobre los derechos territoriales de los pueblos étnicos.

Cuadro 1. Salvaguarda en materia de Reforma Rural Integral

En la implementación del punto RRI se garantizarán la perspectiva étnica y cultural, las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva, los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. Se observarán también la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, la protección reforzada a los pueblos en riesgo de extinción y sus planes de salvaguardas.

Acceso a tierras incluyendo el Fondo de Tierras. Se incluirán a los pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas acordadas de acceso a tierras sin detrimento de los derechos adquiridos. La adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras. Se entenderá para el caso de los pueblos étnicos que la función ecológica de la propiedad y las formas propias y ancestrales de relacionamiento con el territorio se antepone a la noción de explotación. En la creación de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria participarán los pueblos y comunidades étnicas con sus organizaciones representativas cuando se trate de conflictos que comprometan sus derechos.

Fuente: Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Mesa de Conversaciones, 2016) - Elaboración propia.

Acceso a tierras, formalización, protección y restitución de derechos territoriales étnicos en el marco de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz

Teniendo en cuenta la centralidad del territorio para los pueblos étnicos, el Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz estableció, entre sus principios, el respeto de los derechos de estos pueblos sobre sus tierras, territorios y recursos. Esto implica el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el fortalecimiento de los mecanismos para el ejercicio de su territorialidad y de los mecanismos vigentes para la protección, restitución de derechos territoriales y las garantías para la seguridad material y jurídica en la tenencia de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente (6.2.2).

Entendiendo que estos principios dan cuenta de la importancia que tiene el territorio desde la perspectiva étnica y cultural, y que por tanto deben servir como premisa de interpretación e implementación del Acuerdo de Paz en general y del Capítulo Étnico en particular, este apartado pondrá de presente la necesidad de sostener una mirada integradora respecto de los distintos mecanismos de protección y seguridad jurídica y material en la tenencia de los territorios.

Además, teniendo presentes algunas alertas respecto de la situación de violencia que viven territorios étnicos en varias regiones del país y el incremento de emergencias humanitarias que afectan sus comunidades, se hará referencia al estado de algunas de las medidas de protección y restitución de derechos territoriales étnicos y se plantearán algunas de las preocupaciones que le asisten a la Procuraduría en relación con i) el riesgo de regresividad en los derechos territoriales de los pueblos étnicos debido a los nuevos hechos de violencia que amenazan los derechos territoriales y afectan las garantías en la tenencia y disfrute de la tierra ii) la situación de los mecanismos para el acceso y formalización de la tierra, la falta de claridad en la información reportada por la Agencia Nacional de Tierras y la ausencia de fichas técnicas para los indicadores asociados a los derechos territoriales, iii) la falta de articulación adecuada y efectiva entre las medidas de reparación contempladas en los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 (en adelante Decretos Leyes Étnicos), particularmente las órdenes de restitución y los planes de reparación colectiva y las acciones encaminadas a implementar los puntos 1, 4 y 5 y la gestión a cargo del Sistema Integral (SIVJNR) creado por el Acuerdo de Paz.

Riesgo de regresividad en los derechos territoriales debido a los nuevos hechos de violencia y emergencias humanitarias en los territorios étnicos

La Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (STCIV), en su segundo informe, que abarca el periodo comprendido entre el 1o de septiembre de 2020 y el 28 de febrero de 2021, identificó que el proceso de reconfiguración y recrudecimiento del conflicto armado es uno de los principales factores que han condicionado la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz.

Al respecto, la Procuraduría observa con preocupación los impactos negativos que este factor ha ocasionado para los derechos territoriales de los pueblos étnicos. Particularmente, la intensificación de dinámicas violentas es una fuente persistente de vulneración de los derechos territoriales, humanos y colectivos. Así, se han presentado nuevos desplazamientos forzados, confinamientos y abandono de territorios en departamentos como Córdoba, Nariño, Chocó, Antioquia y Cauca. Según la STCIV, “la situación es crítica para comunidades indígenas y afrocolombianas. Por ejemplo, en Chocó el pueblo indígena Emberá y Consejos Comunitarios han sufrido confinamientos y desplazamientos masivos por las confrontaciones entre el ELN y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC)”.

De acuerdo con la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA), tanto los pueblos indígenas como las comunidades afrodescendientes de Nariño y Chocó siguen siendo las más afectadas por las emergencias humanitarias en las zonas rurales. La OCHA también advirtió sobre la situación de vulnerabilidad en que se encuentran, dado su contexto socioeconómico y los altos riesgos de afectación ante la expansión del accionar e interés de los Grupos Armados no Estatales (GANE) en sus territorios ancestrales. Así, en mayo de 2021, más de 641 indígenas fueron desplazados, mientras que, entre enero y mayo de 2021, 65% de los confinamientos fueron sufridos por comunidades indígenas y 25% por comunidades negras. Esta misma fuente informa que “el número de víctimas por desplazamiento masivo ha aumentado en un 101% entre enero y mayo de 2021 en comparación con el mismo periodo de 2020” y que la situación de los departamentos de la región Pacífica y Noroccidente es crítica, pues concentra el 81% de los afectados.

En relación con las causas, se identifica que al menos el 63% de los desplazamientos masivos fueron causados por amenazas por parte de grupos armados no estatales, 17% se generaron por enfrentamientos entre actores no estatales, que pretenden el control

territorial y de las economías ilícitas. El porcentaje de eventos por desplazamientos restante (20%) fue ocasionado por múltiples acciones de violencia armada representadas en ataques contra civiles y hostilidades (atentados, homicidios, hostigamientos, etc.). OCHA también resaltó su preocupación por la expansión de los desplazamientos masivos a otros departamentos como La Guajira, Cesar, Arauca, Meta, Guaviare y Caquetá, en donde hay una importante presencia de comunidades étnicas, muchas de ellas víctimas del conflicto armado, y actualmente en proceso de restitución de derechos territoriales, de reparación colectiva y con planes de retorno en proceso de diseño e implementación.

Estos contextos territoriales de violencia no pueden dejarse al margen de la lectura sobre los avances y dificultades que atraviesa la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. Además, conviene recordar, que fueron justamente comunidades étnicas ubicadas en departamentos como Córdoba, Chocó, Nariño y Guaviare, aquellas explícitamente señaladas con el propósito de dar especial atención a sus procesos de restitución y reparación. Concretamente, el Capítulo Étnico se refirió al compromiso de desarrollar un programa de “asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral, así como el territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó”.

Así, resulta preciso concluir que las regiones y departamentos más afectados por la presente violencia coinciden en gran parte con territorios de comunidades étnicas. Incluso algunos de los territorios priorizados en el Capítulo Étnico se encuentran en los departamentos con mayor número de emergencias humanitarias presentadas en 2020 y 2021, lo cual dificulta todavía más su reparación efectiva.

Por ello, para la Procuraduría es fundamental propender por un análisis de la realidad de los derechos territoriales que, sin desconocer los esfuerzos y avances en la gestión institucional, se enfoque sobre todo en la posibilidad que tienen las comunidades étnicas de disfrutar realmente, y en condiciones de autonomía, seguridad y libertad, del ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en sus territorios.

Acceso a tierras y formalización de territorios

En cuanto a los mecanismos de acceso y formalización de tierras, el Capítulo Étnico señala que los pueblos étnicos deben incluirse en el Fondo de Tierras como beneficiarios, sin detrimento de los derechos adquiridos. Además, advirtió en el punto 6.2.3.a, que “la adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la

constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras.” (Mesa de Conversaciones, 2016).

El principal mecanismo para contabilizar la meta de 3 millones de hectáreas adjudicadas y 7 millones formalizadas es el Fondo de Tierras (FT), que implica la liquidación del Fondo Nacional Agrario (FNA) y la transferencia de sus bienes al FT. Por esta razón, dentro de la consulta previa al Decreto Ley 902 de 2017 se incorporó una salvaguarda en el artículo 22, para proteger bienes que se encontraban previamente en posesión o en proceso de formalización de los pueblos indígenas, por lo que no serían contabilizados dentro de la meta.

No obstante, la subcuenta étnica del Fondo de Tierras continúa sin reglamentarse y no tiene fondos asignados. Esta debe conformarse a partir de los recursos monetarios destinados a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras de conformidad con la ley, así como de los predios objeto de procesos de extinción de dominio colindantes con áreas de resguardos, a cargo de la Sociedad de Activos Especiales, SAE. Con respecto a la falta de avance en esta materia, la STCIV (2020) y la Contraloría (2019) identificaron que la ralentización de la implementación de los compromisos relacionados con el acceso y uso de la tierra no puede ser atribuida completamente a la pandemia del COVID-19.

Según la información remitida por la Agencia Nacional de Tierras (ANT)⁴¹², tras la firma del Acuerdo de Paz y con corte a 31 de marzo de 2021 se han constituido 50 resguardos de comunidades indígenas y se han ampliado 15, que sumarían 915,474.0211 hectáreas. Así mismo, reportó la titulación colectiva a favor de 24 comunidades negras que sumarían 9.344,3422 hectáreas. No obstante, tras revisar la información, la Procuraduría encontró que, para el caso de las comunidades indígenas, la ANT reporta dentro de sus avances, 3 actos administrativos de constitución de resguardo y 2 de ampliación, cuya fecha es anterior a la firma del Acuerdo de Paz. Por lo tanto, al excluir del análisis esos casos, se obtendría un total de 59 procesos, 46 constituciones y 13 ampliaciones de resguardo adelantadas por la ANT a través de actos administrativos emitidos con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz, que suman un total de 912.108,80 hectáreas. Asimismo, para el caso de las comunidades negras, la ANT incluye en su reporte 3 casos cuyo acto administrativo de titulación colectiva se produjo antes de la firma del Acuerdo de Paz. Al restar esos casos, se encuentra que esa entidad administrativa habría titulado 21

⁴¹² Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras a la solicitud del 13 de mayo de 2021 con número de radicado 20216000518191.

territorios colectivos de comunidades negras tras la firma del Acuerdo, que suman un total de 5,417.5791 hectáreas, como se resume a continuación.

Tabla 79. Procesos de constitución, ampliación de resguardo y protección de territorios ancestrales culminados mediante acto administrativo emitido con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz.

Año	Actos administrativos de constitución de resguardo	Hectáreas tituladas por constitución de resguardo	Actos administrativos de ampliación de resguardo	Hectáreas tituladas en ampliación de resguardo	Actos administrativos de protección de territorios ancestrales
2017	12	1.607,6799	2	567.891,1902	0
2018	18	246.153,7503	5	24.252,8790	
2019	8	10.262,8852	0	-	
2020	8	39.024,2857	6	22.916,1307	
2021	-	-	-	-	
Total	46	297,048.60	13	615,060,20	
Total de hectáreas constituidas y ampliadas en resguardo mediante actos administrativos proferidos 2017 - 2021		912.108,80			

Fuente: ANT, 2021. Elaboración propia.

Tabla 80. Procesos de titulación colectiva de territorios de comunidades negras culminados mediante acto administrativo emitido con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz.

	Actos administrativos de titulación colectiva de territorios colectivos de comunidades negras
Cantidad	21
Hectáreas tituladas	5,417.5791

Fuente: Elaboración propia con base en datos ANT, 2021.

En cuanto a los indicadores de seguimiento, el Punto 1 – Reforma Rural Integral cuenta con 10 pilares y 219 indicadores, de los cuales 27 son étnicos. En total, el cumplimiento promedio de estos indicadores correspondería a un 7,3%. No obstante, 20 de los 27 indicadores no cuentan todavía con ficha técnica; 5 de los que cuentan con ficha técnica reportan un 0,0% de avance y los demás no reportan porcentaje de avance⁴¹³. Únicamente el indicador A.E.16 relativo al porcentaje de instrumentos de formación, capacitación, registro, caracterización, asistencia e inscripción del Sistema Nacional Catastral Multipropósito con la variable Rrom, indígena y NARP a cargo del IGAC reporta un 100% de cumplimiento y el indicador A.E.15, relativo al Porcentaje de territorios étnicos con levantamiento catastral construido desde de la participación de sus comunidades un 97%. No obstante, según se detalla el descriptor del indicador, el pleno cumplimiento del mismo está sujeto a la construcción de una Guía Metodológica para la implementación del catastro multipropósito en territorios étnicos (indicador A.E.17), la cual requiere para su aprobación del ejercicio del derecho a la consulta previa.

Sobre este aspecto, en el primer Informe de Verificación del Enfoque Étnico, la STCIV evaluó el avance en las medidas de acceso a la tierra y desarrollo territorial y concluyó que los resultados han sido precarios. Además, señaló que el ritmo de la formalización, la constitución y ampliación de resguardos indígenas ha disminuido considerablemente en los últimos tres años y en el caso de los consejos comunitarios de los afrocolombianos, el avance es casi nulo. Asimismo, tal y como lo habían señalado previamente la Procuraduría (2020) y la Contraloría (2019), persisten vacíos de información y falta de claridad en los datos reportados, que no permiten identificar con claridad cuántos bienes ingresados al FT cumplen con los requisitos para ser contabilizados como parte de este.

En el segundo Informe la indicó que, a partir del informe publicado en 2020, los avances de las medidas específicas de la RRI han sido pocos y con escaso alcance para la transformación del territorio y el goce efectivo de los derechos de las comunidades étnicas. Así, continúan las alertas sobre el riesgo de regresividad de los derechos adquiridos de acceso y uso de tierras. Por ejemplo, por la falta de avances en la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los territorios étnicos, y por falta de resolución de conflictos territoriales por medio del Fondo de Tierras. A ello se suman desplazamientos masivos por el recrudecimiento del conflicto armado.

⁴¹³ <https://siipo.dnp.gov.co/avance/clasificacion/1>.

En relación con los avances del Catastro Multipropósito, la Secretaría Técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) expidió el comunicado “Política Inconsulta de Catastro Multipropósito y Barrido Predial” e instauró una acción de tutela en relación con la falta de garantías y ausencia de cumplimiento de los estándares establecidos por la Corte Constitucional para el ejercicio pleno del derecho de participación de las comunidades indígenas. No obstante, durante la sesión mixta entre la Mesa Permanente de Concertación Indígena y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas se acordó una ruta para la consulta previa de los decretos o instrumentos normativos (excepto leyes) para el Catastro Multipropósito, puesto que se evidencia un traslape entre territorios indígenas formalizados o solicitados para formalización y municipios priorizados para el desarrollo del catastro, en departamentos como Guaviare, Caquetá, Meta, Vichada, Casanare, Arauca, Guajira, Cesar y Magdalena (CNTI, 2020). En todos estos departamentos se adelantan también procesos de restitución de derechos territoriales étnicos, que deben ser tenidos en cuenta.

Finalmente, conviene resaltar que una de las mayores preocupaciones de las organizaciones indígenas representadas en la CNTI en relación con el Catastro Multipropósito y los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural tiene que ver con la vulnerabilidad de los territorios no formalizados y de posesión ancestral. Las organizaciones han alertado sobre la necesidad de que el levantamiento de información predial se realice teniendo en cuenta los antecedentes del territorio y verifique la existencia de procesos agrarios, de protección y restitución de derechos territoriales étnicos.

La protección y restitución de derechos territoriales como elemento transversal para la implementación del Capítulo Étnico

Pese a que el Plan Marco de Implementación no contempla indicadores o metas que den cuenta exclusivamente del avance y cumplimiento de los procesos de restitución de derechos territoriales étnicos en general, es necesario poner de presente que la restitución ocupa un lugar transversal para el logro de la Reforma Rural Integral (punto 1) y de la reparación integral (punto 5). Aunado a lo anterior, el Capítulo Étnico vincula la solución del problema de drogas ilícitas (punto 4) con los procesos de reparación y restitución de algunos de los territorios étnicos afectados por la presencia de estos cultivos y por la disputa de control territorial que ejercen diversos actores armados.

Así, el indicador E.E.12 se encuentra formulado en términos del “Porcentaje de SRC étnicos con procesos de restitución de derechos territoriales que cuentan con planes de reparación colectiva formulados, concertados implementados.” Por su parte, el indicador E.E.13 hace referencia a algunos procesos de restitución en los siguientes términos: “E.E.13 Programa de asentamiento retorno, devolución y restitución acordado e implementado con los territorios y pueblos étnicos priorizados en el literal d del punto 6.2.3 del acuerdo de paz en cada pueblo y territorio.”, a saber, los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral, así como del territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó.

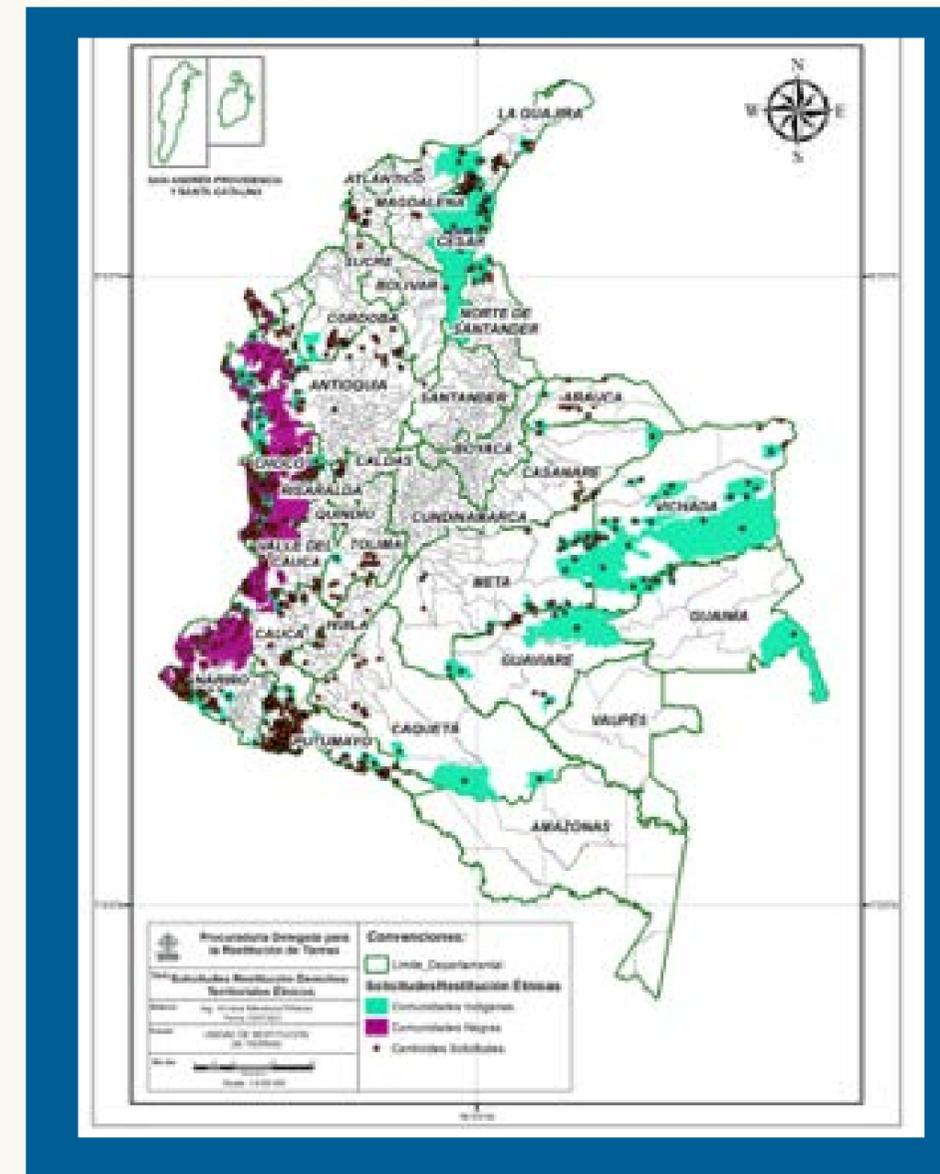
Además de lo contemplado en el Plan Marco de Implementación, conviene señalar que, en relación con la restitución de tierras como medida de reparación, el Acuerdo Final de Paz no creó nuevas instituciones o procedimientos para desarrollar los procesos de restitución como medida reparadora, sino que estableció entre sus propósitos el de fortalecer la institucionalidad creada por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sus procedimientos. Esta tarea implica superar los grandes retos que persisten en relación con la articulación institucional, tanto al interior del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas SNARIV, como aquellos derivados de la necesidad de coordinar las acciones reparadoras a su cargo y aquellas adelantadas por el Sistema Integral creado por el Acuerdo de Paz (SIVJNR). Esta articulación es fundamental para que la nueva institucionalidad logre potenciar positivamente las acciones reparadoras a las comunidades étnicas víctimas y recoger las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de la justicia transicional de la última década.

Teniendo en cuenta lo anterior, el derecho a la restitución de derechos territoriales contemplado en los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 (en adelante Decretos Leyes Étnicos) debe entenderse como integrado a las medidas tendientes a contribuir en la transformación estructural del campo que pretende la Reforma Rural Integral y al fortalecimiento del componente de reparación integral a las víctimas. Todo ello, en aras de materializar las condiciones de bienestar y calidad de vida en los territorios rurales colombianos de quienes han sufrido el flagelo del conflicto armado, el desplazamiento y demás afectaciones territoriales y así contribuir a la erradicación de la pobreza, la promoción de la igualdad, el aseguramiento del goce efectivo de derechos y las garantías de no repetición, como lo contemplan los puntos 1 y 5 del Acuerdo Final de Paz y el Capítulo Étnico. Además, aunque no sea su objetivo exclusivo, la restitución de derechos

territoriales también constituye una vía para lograr la consolidación material y jurídica de la tierra para las comunidades étnicas del país.

A continuación, se presenta un mapa que refleja los municipios en los que se han presentado solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicos durante toda su vigencia.

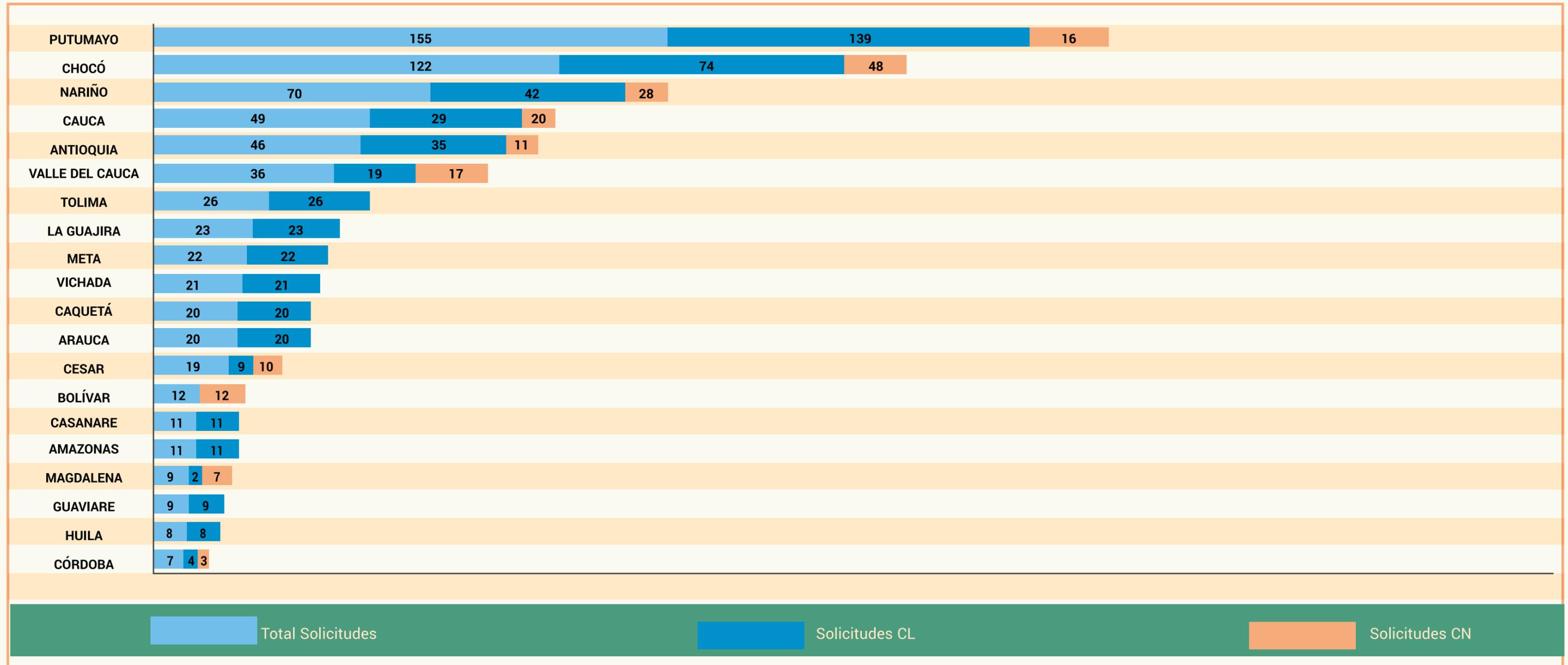
Mapa 4. Municipios con solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicos.



Fuente: Elaboración propia con base en datos reportados por la URT. Corte 31 de mayo de 2021

En cuanto a las cifras generales de los procesos de restitución de derechos territoriales étnicos, con corte a 31 de mayo de 2021, la Unidad de Restitución de Tierras registra haber recibido o iniciado de oficio 759 solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas (RTDAF) pertenecientes a comunidades étnicas, que corresponden aproximadamente a 200.632 familias. De estas solicitudes, 576 corresponden a comunidades indígenas y 183 a comunidades negras. La mayoría de estas solicitudes coinciden con subregiones PDET y corresponden a territorios ubicados en los departamentos de Putumayo (155), Chocó (122), Nariño (70), Cauca (49), Antioquia (46), Valle del Cauca (36) entre otros, como se muestra a continuación.

Gráfica 17. Departamentos con mayor número de solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicos



Fuente: Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación con base en datos reportados por la URT. Corte 31 de mayo de 2021.

Pese a que los Decretos Leyes Étnicos cumplen en 2021 sus primeros 10 años de vigencia, con corte a 31 de mayo de 2021 solo 137 solicitudes (92 de comunidades indígenas y 45 de comunidades negras) cuentan con demanda de restitución de derechos territoriales presentada ante los jueces especializados. Además, durante toda esta década apenas se han proferido 19 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos, 17 para comunidades indígenas y 2 para comunidades negras y el cumplimiento de sus órdenes en términos generales es bajo.

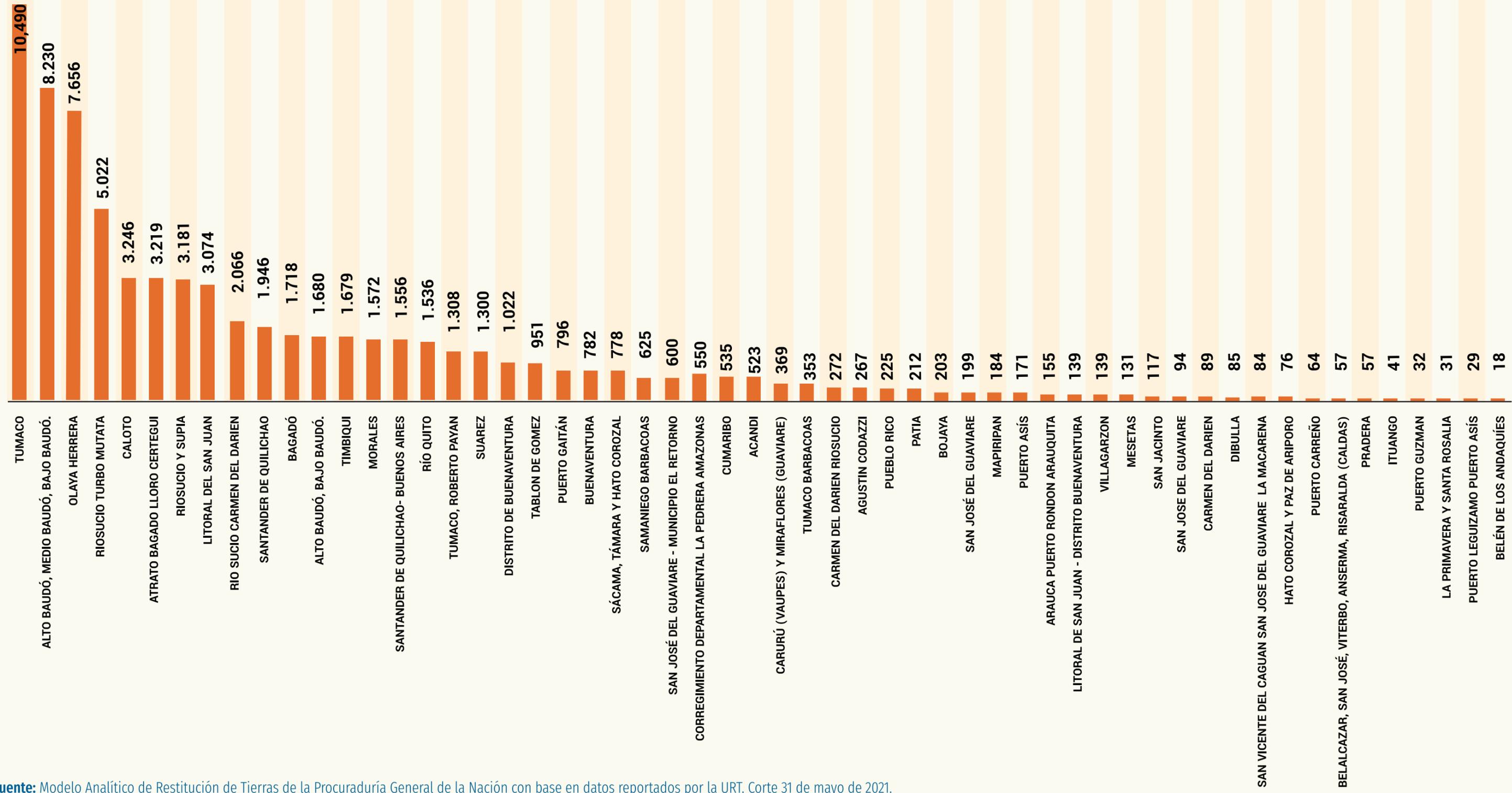
Si bien la Ley 2078 de 2021 prorrogó la vigencia de los Decretos Leyes Étnicos hasta 2031, teniendo en cuenta que “el proceso de reparación consignado en la Ley y en los decretos ley étnicos se ha demorado más de lo previsto y se debe garantizar la atención y reparación de las víctimas en el marco de una paz estable y duradera”, esta ley no modificó la estructura institucional ni los procedimientos existentes. Esto implica que la política de restitución de derechos territoriales étnicos continuará a cargo de la institucionalidad que actualmente cuenta con las competencias para ello, a saber, la Unidad de Restitución de Tierras, la Judicatura Especializada y en general, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, SNARIV.

Además de la restitución de derechos territoriales, existen otros mecanismos de protección de la propiedad colectiva y de los derechos territoriales asociados, como son la protección de territorios ancestrales contemplada en el Decreto 2333 de 2014 y la Ruta Étnica de Protección Territorial. Frente a la primera figura de protección, cabe señalar que pese a haberse presentado más de 170 solicitudes a la fecha no se ha proferido ninguna resolución de protección de territorios ancestrales por parte de la Agencia Nacional de Tierras.

En cuanto a la Ruta Étnica de Protección Territorial, entendida como mecanismo tutelar de carácter administrativo, cuyo fundamento se encuentra en la Ley 387 de 1997 y sus Decretos Reglamentarios, así como en el Auto 005 de 2009 para el caso de las comunidades negras y en el Auto 004 de 2009 y el Decreto Ley 4633 de 2011 para las indígenas. En la actualidad es la URT la que administra el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados RUPTA, y por lo tanto le corresponde realizar la inscripción en el módulo étnico de este registro tanto para los casos de comunidades negras como indígenas. Al respecto, con corte a 31 de mayo de 2021, la URT ha tramitado 313 solicitudes de Ruta de Protección Étnica. Sin embargo, esta inscripción no se ha traducido en un mecanismo eficaz para lograr concluir los procesos agrarios de constitución, ampliación, titulación colectiva de la propiedad.

Otra de las medidas de protección territorial con que cuentan las comunidades étnicas en el marco de los Decretos Leyes Étnicos son las medidas cautelares. Estas se solicitan ante los jueces especializados en restitución de tierras, en caso de gravedad o urgencia o, cuando quiera que los derechos territoriales resulten vulnerados o amenazados, con el fin de evitar daños inminentes o para cesar los que se estuvieren causando sobre los derechos de las comunidades étnicas y sus territorios. Este es un mecanismo de protección que ha sido concedido por los jueces de restitución en 72 autos, a través de los cuales se ha buscado proteger aproximadamente 71.534 familias de comunidades étnicas. El mayor número de familias protegidas con medidas cautelares se encuentra en el municipio de Tumaco, Nariño, seguido de los municipios del Alto, Medio y Bajo Baudó en el departamento del Chocó, Olaya Herrera en Nariño, Riosucio, Turbo y Mutatá en Antioquia, Caloto en Cauca, entre otros, como se muestra en la siguiente gráfica. La mayoría de estos municipios se encuentran ubicados en subregiones PDET.

Gráfica 18. Familias de comunidades étnicas protegidas con medidas cautelares dictadas por jueces especializados en restitución de tierras por municipio



Fuente: Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación con base en datos reportados por la URT. Corte 31 de mayo de 2021.

Como lo muestran los datos sobre el contexto de violencia antes referidos, y pese a las órdenes judiciales proferidas en las sentencias de restitución y los autos de medidas cautelares, los logros efectivos en términos de la protección material de estas comunidades y de sus territorios han sido muy precarios.

El Gobierno Nacional, a través de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación reconoce la relación entre los procesos de restitución y/o protección de derechos territoriales y los ejercicios PDET. Incluso advierte que 102.497 de las familias étnicas que hacen parte de los procesos de restitución y 90 de las demandas de restitución de derechos territoriales presentadas ante los jueces especializados se encuentran ubicadas en los 170 municipios priorizados PDET⁴¹⁴.

No obstante, la Procuraduría encuentra que no existe una mirada comprensiva respecto de todos los componentes de la Reforma Rural Integral, -entre ellos la restitución de derechos territoriales-, ni tampoco de la reparación. Es decir, que no se cuenta todavía con una adecuación institucional efectiva que logre identificar, mapear y coordinar las medidas de reparación colectiva adelantadas a través del SNARIV, -como las órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales-, y las iniciativas PATR, los programas y obras PDET, entre otras acciones tendientes a implementar el Acuerdo de Paz.

Así, por ejemplo, pese a que en varias providencias judiciales de restitución de derechos territoriales (sentencias y autos de medidas cautelares) se han dado órdenes complejas o estructurales -como la construcción de infraestructura comunitaria, vías de comunicación, señalización de territorios, protección de derechos de la infancia, del derecho a la vivienda, la alimentación, proyectos productivos, formulación e implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva y Planes de Retorno, entre otros-, no hay claridad suficiente sobre cómo deben articularse y sobre la manera de lograr la priorización efectiva de estas decisiones judiciales en el marco de la Hoja de Ruta Única. Esto es indispensable para coordinar el cumplimiento de las órdenes judiciales de restitución, con los procesos de reparación colectiva, los Planes de retorno, Planes de Vida y Salvaguarda y las iniciativas, obras y proyectos encaminados a implementar los diferentes puntos del Acuerdo de Paz, en especial en las subregiones PDET con fuerte presencia de comunidades étnicas como el Pacífico Medio, la Frontera Nariñense y el Chocó.

⁴¹⁴ Respuesta de la Consejería para la Estabilización a la solicitud del 22 de febrero de 2021.

En este sentido, la Procuraduría ha identificado una interdependencia entre el cumplimiento de las metas e indicadores del Plan Marco de Implementación y los procesos de protección y restitución de derechos territoriales. Además, si bien el Acuerdo de Paz no profundizó sobre los procesos propios de los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, durante su implementación se ha hecho patente la necesidad de establecer mecanismos de articulación con sus medidas y componentes, en particular, con los procesos de restitución y las sentencias y autos de medidas cautelares de protección de derechos territoriales.

Por ejemplo, el Indicador E.E.12 se describe como “Porcentaje de SRC étnicos con procesos de restitución de derechos territoriales que cuentan con planes de reparación colectiva formulados, concertados implementados”. Según el último avance cualitativo del indicador registrado en el SIPO, a diciembre de 2020 se contaba con 13 planes de reparación colectiva étnicos protocolizados, de Sujetos de Reparación Colectiva étnicos con procesos de restitución de derechos territoriales a los que se les atribuye un 80,55% de avance del indicador con respecto a línea de base de 32 Sujetos de Reparación Colectiva⁴¹⁵. No obstante, esta medición del avance resulta altamente problemática si se tiene en cuenta que la gestión registrada corresponde a las etapas de formulación y concertación, mas no a la de implementación.

Cabe resaltar que los 13 sujetos colectivos mencionados por el reporte del DNP en el SIPO coinciden con comunidades étnicas que se encuentran adelantando procesos de restitución de derechos territoriales étnicos y 9 de ellos cuentan con sentencia. Sin embargo, esta línea base no recoge el total de comunidades étnicas que cuentan con sentencia de restitución en la que se ha ordenado el diseño e implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva. Así, 18 del total de 19 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos proferidas con corte a mayo de 2021 han ordenado la elaboración, concertación y en la mayoría de los casos también la implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) para las comunidades étnicas víctimas, como se muestra en la siguiente tabla. Se observa también que en la mayoría de los casos en los que se ordenó el diseño o formulación del PIRC, la orden se encuentra cumplida, mientras que, en los casos en que también se ordenó la implementación, la orden se encuentra pendiente de cumplimiento o en proceso:

⁴¹⁵ <https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/CgPiZqs8EgzQtaR5>

Tabla 81. Sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos en las que se ha ordenado la formulación y/o implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva.

Fecha Expedición sentenciaentrevista	Despacho Judicial	Departamento	Territorio/Comunidad	Etnia	Orden	Entidad	Estado
24/11/20	Juzgado 001 Quibdo	Chocó	Resguardo Bochoroma Bochoromacito	Embera Katio	Formular, concertar e implementar PIRC.. Término: 6 meses.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
18/09/20	Juzgado 001 Quibdo	Chocó	Resguardo Arquia	Tule	Formular, concertar e implementar PIRC. Término: 4 meses.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
2/09/19	Juzgado 003 Cali	Valle Del Cauca	Cabildo Central Kwe'sx Yu Kiwe	Nasa	Formular, concertar e implementar PIRC. Término: 4 meses.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
28/06/19	Tribunal De Bogota	Vichada	Comunidad Indígena De Puerto Colombia O Kanalitojo	Sikuani- Amorua-Saliba	Formular, concertar e implementar PIRC.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
19/12/18	Juzgado 001 Pereira	Caldas	Resguardo De San Lorenzo	Embera Chami	Formular, concertar e implementar PIRC. Término: 6 meses.	Unidad Para Las Víctimas Y Min Interior	En proceso
20/11/18	Juzgado 004 Santa Marta - Descongestion	Magdalena	Resguardo Issa Oristunna Y Asentamientos Ette Buteriya, Nara Kajamanta, Itti Takke Y Diwana.	Ette Ennaka	Formular, concertar e implementar PIRC.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
2/08/18	Juzgado 001 Quibdo	Chocó	Resguardo Rio Curiche	Wounaan	Formular, concertar e implementar PIRC.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
28/06/18	Juzgado 001 Quibdo	Chocó	Resguardo Cuti	Embera Katio	Formular, concertar e implementar PIRC.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
19/04/18	Juzgado 001 Quibdo	Chocó	Resguardo Arquia	Tule	Formular, concertar e implementar PIRC.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
18/12/17	Tribunal Cali	Valle Del Cauca	Consejo Comunitario De La Cuenca Del Rio Yurumangui	Comunidad Negra	Formular, concertar e implementar PIRC.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
14/12/17	Juzgado 001 Mocoa	Putumayo	Comunidad Tëntëyá	Siona	Formular, concertar e implementar PIRC.	Unidad Para Las Víctimas Y Min Interior	En proceso
29/11/17	Juzgado 001 Quibdo	Chocó	Resguardo Mondo Mondocito	Embera Katio	Formular, concertar e implementar PIRC. Término: 4 meses.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
7/11/17	Juzgado 001 Mocoa	Putumayo	Comunidad Selvas Del Putumayo	Inga	Formular, concertar e implementar PIRC. Término: 6 meses.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
13/10/17	Tribunal Antioquia	Chocó	Resguardo Alto Andagueda	Embera Katio	Formular, concertar e implementar PIRC.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
27/04/17	Juzgado 002 Valledupar	Cesar	Resguardo Iroka	Yukpa	Diseñar plan intergral que permita el restablecimiento de los derechos vulnerados. Término: 2 meses.	Unidad Para Las Víctimas	Cumplida
30/08/16	Tribunal Cartagena	Cesar	Resguardo Menkue Misaya Y La Pista	Yukpa	Elaborar un plan integral de reparación en asocio con la unidad de restitución de tierras (...)	Unidad Para Las Víctimas	Cumplida
23/06/16	Tribunal Cartagena	Guajira	Asentamiento Nuevo Espinal	Wayuu	Formular PIRC	Unidad Para Las Víctimas	Cumplida
5/04/16	Juzgado 001 Quibdo	Chocó	Resguardo Dobida Dogibi - Territorio Ancestral De Eyaquera	Embera Dobida Dogibi	Formular, concertar e implementar PIRC	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
1/07/15	Juzgado 001 Popayan	Cauca	Consejo Comunitario Renacer Negro	Comunidad Negra	Formular y desarrollar PIRC	Unidad Para Las Víctimas	En proceso

Fuente: Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación con base en datos reportados por la URT. Corte 31 de mayo de 2021.

Además de lo anterior, en por lo menos 13 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos y 7 autos de medidas cautelares, los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras le han ordenado a la Unidad para las Víctimas⁴¹⁶ que, en coordinación con el Ministerio del Interior, los Comités de Justicia Transicional y las entidades territoriales diseñen e implementen los Planes de Retorno de las comunidades étnicas solicitantes de medidas de protección y/o restitución de derechos territoriales.

Así, la coincidencia entre comunidades étnicas solicitantes de restitución de derechos territoriales étnicos, que a su vez se encuentran en proceso de formulación e implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva y Planes de Retorno exige de las entidades del SNARIV mejorar su coordinación y articulación. Lo anterior, teniendo en cuenta aquellos casos que ya cuentan con sentencia judicial, en los cuales se trata de órdenes de cumplimiento perentorio. Además, es necesario advertir aquellas solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicos que se encuentran aún en sede judicial y que eventualmente contarán con sentencia (118 casos con corte a 31 de mayo de 2021), así como las demás solicitudes de restitución de derechos étnico-territoriales que se encuentran avanzando en la etapa administrativa y a la fecha suman 603. Todos estos casos deben ser analizados en cada una de las subregiones PDET, deben incorporarse a las agendas de planeación y participación locales, así como a la gestión dirigida a implementar el Catastro Multipropósito y los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

En cuanto a las iniciativas PDET, la STCIV llamó la atención “sobre la confusión y agotamiento en los liderazgos locales por los múltiples y paralelos escenarios de planeación participativa que han venido disminuyendo la confianza en las instituciones y la implementación del A.F.” (2020). También advirtió que muchos líderes étnicos perciben que el proceso participativo de los PATR generó muchas expectativas que después no lograron conectarse adecuadamente. Por ello, destaca la necesidad de llevar a cabo nuevos ciclos de planeación participativa y reglamentar un procedimiento claro, transparente e incluyente que garantice la incorporación de todos los compromisos del A.F y el PMI, incluyendo el Capítulo Étnico. (STCIV, 2021). Además de estos elementos, la Procuraduría recomienda incluir los procesos de restitución de derechos territoriales étnicos, los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y los Planes de Retorno y

⁴¹⁶ El tenor literal de las órdenes y las entidades vinculadas por los jueces para adelantar los Planes de Retorno varía en cada uno de los casos identificados.

Reubicaciones (PRR), al tratarse de una parte integral del componente de reparación ds el Acuerdo de Paz, cuyos compromisos, obligaciones y órdenes judiciales deben integrarse a los ejercicios de planeación y potenciar sus resultados a través de las diferentes iniciativas, obras y proyectos.

Balance de los procesos de protección y restitución de derechos territoriales priorizados en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz

El Capítulo Étnico se refirió al compromiso de desarrollar un programa de “asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral, así como el territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó” (Mesa de Conversaciones, 2016).

A continuación, se expone un breve balance del estado de avance de estos procesos y sus dificultades.

Pueblo indígena Nukak

El territorio del pueblo Nukak se encuentra ubicado en el departamento del Guaviare, en el que se encuentran otras ocho (8) solicitudes de restitución y/o protección de derechos territoriales de pueblos indígenas como el Jiw y el Tukano Oriental. Solo en este departamento, se estima que al menos unas 1.017 familias indígenas han visto afectados sus derechos territoriales en el marco del conflicto armado y de sus factores vinculados y subyacentes.

Según la información del Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación, con base en la información reportada por la Unidad de Restitución de Tierras, la solicitud se encuentra actualmente y desde el 16 de julio de 2019 en estado de elaboración del informe de caracterización de afectaciones territoriales. La URT informó también de las dificultades presentadas para reanudar el ejercicio de caracterización atribuibles a la pandemia ocasionada por el Covid-19.

De acuerdo con la intervención judicial adelantada por la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras para el seguimiento al auto de medidas cautelares, las órdenes dirigida a la ANT para que determine con claridad los límites del resguardo indígena Nükak-Makú, constituido mediante Resolución No. 136 del 23 de noviembre de 1993 y ampliado mediante la Resolución No. 056 del 18 de diciembre de 1997, expedidas ambas por el INCORA y para que instale vallas publicitarias en sitios estratégicos con

información alusiva a los límites del resguardo indígena, en el marco de la obligación que tiene el Estado colombiano de prevenir la invasión o colonización del territorio indígena por parte de terceros, aún no se encuentran integralmente cumplidas.

Por su parte, la Procuraduría destaca el ejercicio del derecho al gobierno propio del pueblo Nukak, del cual tuvo información gracias a la reunión celebrada entre la Procuraduría y las autoridades del pueblo Nukak en marzo de 2021. Según informaron, en su última Asamblea escogieron a su representante legal, quien contará con el apoyo de toda la comunidad para liderar las acciones relacionadas con el fortalecimiento del proceso organizativo del pueblo Nukak.

Además, las autoridades Nukak pusieron de presente que este pueblo cuenta con aproximadamente 700 individuos, la mayoría de los cuales se encuentran en condición de desplazamiento forzado por la violencia. Pese a contar con un resguardo formalizado, la mayor parte del pueblo Nukak vive actualmente por fuera del resguardo, con excepción de unas 40 familias que se encuentran asentadas en la zona de Caño Makú y algunas familias que están del lado del río Inírida.

Advirtieron también, que el pueblo Nukak ha iniciado un proceso de retorno progresivo al territorio, sin acompañamiento de las entidades del Estado, que no han avanzado suficientemente en el cumplimiento de las medidas cautelares ni han ofrecido alternativas concretas que permitan poner en marcha el plan de retorno, aduciendo en la mayoría de los encuentros, reuniones y documentos, que el territorio no cuenta con las condiciones de seguridad necesarias. Señalan que el mayor obstáculo para el retorno son los actores armados ilegales y que en el territorio continúa habiendo cultivos de uso ilícito, deforestación y minas antipersona. En cuanto a las órdenes en materia de fortalecimiento del Gobierno Propio del pueblo Nukak a cargo del Ministerio del Interior, estas tampoco se encuentran integralmente cumplidas. El auto de medidas cautelares también ordenó

al Ministerio de Ambiente, a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico – CDA, y de manera concurrente a la Gobernación del Guaviare y a las Alcaldías de San José de Guaviare y el Retorno, invitando al Instituto de Investigaciones Científicas - SINCHI, diseñen e implementen una estrategia de implementación gradual acorde con las condiciones de seguridad y la zonificación que para estos efectos defina el Ministerio de Defensa, para la restauración ecológica

de los corredores de movilidad relacionados con los patrones de uso y ocupación del pueblo Nükak en el resguardo indígena, con el ánimo de recuperarlo del gran impacto que ha generado la deforestación asociada a los cultivos de uso ilícito y ganadería extensiva en el resguardo y con ello ir generando condiciones para un eventual retorno, las cuales evaluará permanentemente la UARIV.

Así mismo, dispuso “Ordenar al Ministerio de Ambiente – Visión Amazonía y a la Corporación para El Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico – la formulación urgente de acciones y estrategias de implementación gradual, acorde con las condiciones de seguridad y la zonificación que para estos efectos defina el Ministerio de Defensa, para contener los procesos de deforestación en los focos con mayor presión en el territorio, y el inicio de acciones sancionatorias ambientales en el marco de lo establecido en las Leyes 99 de 1993 y 1333 de 2009.”

No obstante, las diferentes instituciones involucradas en estas órdenes han argumentado que la alta complejidad de estas, sumada a la continuidad en los problemas de orden público y el déficit presupuestal han impedido el cumplimiento cabal de las órdenes de protección y recuperación ambiental del territorio. Empero, la deforestación ha aumentado dramáticamente y tras la tala de bosques, se ha registrado el ingreso de maquinaria pesada al territorio con fines ganaderos y también de siembra de monocultivos como el de la palma de aceite y el eucalipto.

Según la investigación adelantada por USAID y la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible FCDS, “la deforestación en el departamento del Guaviare para el periodo comprendido entre abril de 2019 a marzo de 2020 fue de 32.097 hectáreas, lo que equivale a cerca de 44.000 campos de fútbol afectando directamente al menos 9 ecosistemas en un alto grado.” (USAID y FCDS, 2020). Además, concluyó que “las vías ilegales en el departamento están acelerando el proceso de pérdida de bosque ya que facilitan el acceso y permiten la consolidación de la ocupación, por ello es importante controlar su expansión ya que está afectando la biodiversidad y acabando con los corredores de conectividad ecológicos. Específicamente, las vías que se están consolidando en: El eje Puerto Cachicamo hacia La Tunia, El eje Calamar –Miraflores, La vía Aguabonita– La Paz, Eje San José-Caño Mosco-Río Inírida, Eje Caño Makú – Río Inírida, Ejes entre Calamar y Río Apaporis.” (USAID y FCDS, 2020).

A la destrucción ambiental se suman las dificultades generadas por la pandemia del Coronavirus, que han impedido a la Unidad de Restitución de Tierras concluir el proceso

de elaboración el informe de caracterización de afectaciones territoriales que inició el 16 de julio de 2019.

Pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral y territorio ancestral

Alrededor de 170 familias integran el resguardo Quebrada Cañaveral y territorio ancestral del pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge, en los municipios de Puerto Libertador, Puerto Líbano y San José de Uré, departamento de Córdoba.

La solicitud de protección y restitución de derechos territoriales de esta comunidad inició su trámite administrativo ante la URT el 18 de noviembre de 2016. El proceso surtió la etapa administrativa del proceso de restitución, que culminó con la adopción del informe de caracterización de afectaciones territoriales y la inscripción del territorio en el Registro de Tierras Despojadas, RTDAF. La demanda de restitución fue presentada por la URT el 4 de diciembre de 2019 y rechazada el 9 de febrero de 202 por el Juzgado de Restitución de Tierras de Montería (Modelo Analítico de Restitución de Tierras PGN con base en datos URT, con corte a mayo de 2021).

En consecuencia, el proceso de reparación integral no ha avanzado, como tampoco el plan de retorno de las familias. La mayor parte de la comunidad continúa en condiciones de desplazamiento, y algunas familias dentro del resguardo en situación de confinamiento. La solicitud de ampliación del resguardo también se encuentra pendiente de culminar el trámite y enfrenta graves dificultades por la presencia de minas antipersona. A todo lo anterior, se suman las acciones de violencia que han generado el desplazamiento forzado masivo de las comunidades indígenas del Alto Sinú y Tierralta desde abril de 2021 (OCHA, 2021b). Al respecto conviene tener presente lo advertido por las Alertas Tempranas 054 de 2019 y 005 de 2020, en las que se señaló el riesgo de los municipios de Tierralta, Montelíbano, Puerto Libertador y José de Uré por la expansión del espacio de confrontación de carácter subregional que libran las AGC con el Bloque Virgilio Peralta Arenas, también conocido como “Caparros”, que se encuentran disputando el control de las economías ilícitas y de los territorios.

Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera

El Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, ubicado en el departamento de Tumaco, Nariño, se encuentra conformado por aproximadamente 4.486 familias y cuenta con medidas cautelares decretadas en febrero de 2013. El proceso de restitución de derechos territoriales concluyó la etapa administrativa a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras, que presentó la demanda el 10 de diciembre de 2020. Esta fue inadmitida el 24

de febrero de 2021 por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto. Pese a la solicitud de subsanación de demanda presentada por la URT, la decisión judicial proferida el 13 de abril de 2021 fue de rechazar la demanda judicial.

Por lo tanto, la URT, teniendo en cuenta lo advertido por el juzgado, ha realizado dos espacios de articulación con la ANT para avanzar en la georreferenciación de los predios privados y tiene prevista la nueva radicación de la demanda para el segundo semestre de 2021⁴¹⁷.

Curvaradó y Jiguamiandó

Los Consejos Comunitarios de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó están integrados por aproximadamente 1.125 familias. Ambos territorios fueron inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas RTDAF que administra la Unidad de Restitución de Tierras. No obstante, al tratarse de territorios que cuentan con órdenes en materia de restitución de tierras y derechos territoriales dictadas por la Corte Constitucional previa vigencia del Decreto Ley 4635 de 2011 y de la Ley 1448 de 2011 que creó la URT, esa entidad consideró que no sería procedente caracterizar nuevamente el territorio ni eventualmente, presentar una nueva demanda restitutiva. Por lo tanto, es importante advertir, que, si bien la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas de estos territorios se acogió como un acto simbólico, en la práctica no se ha logrado la restitución material integral de estos territorios.

Necesidad de fortalecer la articulación al interior del SNARIV y entre este y el SIVJRNR en relación con los procesos de reparación integral de los pueblos étnicos

La Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación reconoció los esfuerzos de la JEP, la CEV y la UBPD de ampliar su presencia en los territorios. No obstante, también llamó la atención sobre la opinión de líderes étnicos para quienes no solo la presencia institucional sino también la participación de las comunidades continúa siendo escasa. También puso de presente un marcado desconocimiento sobre la articulación del SIVJRNR con la UARIV (STCIV 2021)

La STCIV también reconoció el avance de la JEP en relación con la adopción de protocolos y lineamientos para la adopción de un enfoque étnico para las actuaciones

⁴¹⁷ URT, DSC2-202107095, 2021.

de esa jurisdicción. No obstante, también puso de presente la necesidad de articular el proceso de implementación de los Decretos Leyes Étnicos con las acciones a cargo del SIVJNR, particularmente con la JEP. En su respuesta a la STCIV, la JEP se refirió concretamente a los procesos judiciales abiertos, tales como el caso 04 y las medidas cautelares de protección del resguardo Emberá Chamí de San Lorenzo en Caldas. Estos casos dan cuenta de una coincidencia territorial y de comunidades que antes de ser acreditadas como víctimas ante la JEP ya se encontraban avanzando en procesos de reparación integral y restitución de derechos territoriales a través de las entidades del SNARIV. Sobre este aspecto, la STCIV evidenció una falta de articulación y coordinación entre las entidades del SIVJNR y el SNARIV (STCIV, 2021).

Así, la Procuraduría considera que la información sobre reparación y restitución debe ser oportuna y periódicamente compartida por la UARIV, la URT y el SNARIV en general y tenida en cuenta por las entidades del SIVJNR, particularmente por la JEP, de manera que lo avanzado en materia de reparación en el marco de los Decretos Leyes Étnicos -análisis de contexto, estudios preliminares, informes de caracterización, demandas, autos de medidas cautelares, sentencias y demás providencias y órdenes judiciales- sea valorado como parte de los procesos de justicia transicional a su cargo. Esto evitará reprocesos y duplicidad de acciones, dará claridad a las comunidades participantes y les permitirá distinguir las acciones reparadoras a cargo del SIVJNR de aquellas que corresponden al SNARIV.

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Cuadro 2. Salvaguarda en materia de PDET

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), cuya realización esté proyectado hacerse en territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, orientados a la implementación de los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes de los pueblos étnicos.

Fuente: Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera - Elaboración propia.

Este aparte del informe comprende la evaluación de la implementación PDET enfocada desde la perspectiva étnica para dar cuenta de los avances, niveles de participación, dificultades metodológicas y prácticas observadas en el marco de la fase de formulación e implementación de las iniciativas ya aprobadas mediante la participación de los líderes, comunidades y pueblos étnicos de estos territorios, cuya realidad se aspira transformar mediante los PDET y el estado actual de dichas iniciativas, la valoración de resultados de la aplicación de los diferentes mecanismos e instrumentos de la política pública para la transformación de las 16 subregiones (170 municipios).

Estado de la Implementación de los PDET

La Reforma Rural Integral (RRI) y la implementación territorial de diversas medidas del Acuerdo de Paz, tiene en los PDET un mecanismo de implementación que a través de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito del punto 4 del Acuerdo Final, así como con los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y Planes de Retorno y Reubicación del punto 5 del mismo acuerdo.

Participación Étnica en los PDET

Según informe del Gobierno Nacional (Paz con Legalidad del 16 de junio de 2021) respecto de la Participación Étnica en los PDET se reportó que concurrieron a este escenario 715 Cabildos o Resguardo Indígenas y 517 Concejos Comunitarios, la población que se reconoció con pertenencia étnica y participó

en la ruta PDET correspondió a 35.464 personas en etapa veredal, 4.550 personas en etapa municipal y 1.152 en etapa regional.

Respecto de las iniciativas PDET se presentaron 15.277 iniciativas no étnicas, 9.150 iniciativas comunes étnicas y 8.381 iniciativas propias étnicas. En cuanto a los indicadores étnicos PDET en implementación y seguimiento se dieron 12 subregiones PDET con ruta de participación concertada con las autoridades étnicas a través de lineamientos técnicos operativos cuya construcción concertada con la participación de 323 autoridades étnicas en representación de 12 subregiones PDET.

Como avance en iniciativas étnicas propias el Gobierno reportó la participación en 1.890 planes de trabajo entre 2020 y 2021, de los cuales 1.065 con ruta de implementación activa, 67 iniciativas con ruta de gestión activada para 2021.

La Participación a través de los MEC

La participación real de los pueblos étnicos en los PDET a través del Mecanismo Especial de Consulta (MEC), establecido en el Decreto 893 de 2017, se orientó al establecimiento de las garantías efectivas de participación de las comunidades en el diseño de los PATR (Planes de Acción para la Transformación Regional). A este respecto, la secretaria técnica del Componente de Verificación Internacional – CINEP, señaló que

(...) la participación de los MEC en la formulación de los PATR no significó la constitución formal del mecanismo. El primer informe de la ST señaló la lentitud con la cual se estaban formalizando los MEC, lo que ha tenido un impacto negativo en el proceso de priorización e implementación de este (STCIV, 2021).

Las comunidades eligieron representantes para llevar a cabo el seguimiento y veeduría de los procesos a través de los “Grupos Motor” mediante los cuales se cogestionaron, articularon y posicionaron las iniciativas PDET, estos procesos contaron con el apoyo del PNUD que coadyuvó y acompañó la participación de los líderes en los escenarios institucionales en los que se priorizaron las iniciativas PDET y se incorporaron estas en los Planes de Desarrollo Territorial (PDT), dinámica a través de la cual se incorporaron 12.364 iniciativas en los PDET, de ellos un 47,6% corresponden a iniciativas común étnicas o propias (CPEC, 2020). Este proceso se dio en dos momentos diferentes, el primero relacionado con el proceso de formulación y priorización de iniciativas previo a la firma de los PATR (2018-2019), y el segundo, priorización de iniciativas en los Planes

de Desarrollo Territorial (2020), el cual se hizo a través de las estrategias de la ART de nuevos mandatarios y fortalecimiento institucional.

Según lo reportado por el Gobierno Nacional sobre los avances de concertación del Lineamiento Técnico Operativo del Mecanismo Especial de Consulta se relacionaron avances porcentuales así:

Para todas las regiones el avance de Alistamiento corresponde a un 35%, Ejecución en un 40%, en Superación de disensos no se reportó ningún avance en Macarena Guaviare, Pacífico Medio y Alto Patía, en Cuenca Caguán se reportó 5% de avance y en Sierra Nevada, Putumayo, Sur de Córdoba, Montes de María, Chocó, Catatumbo, Pacífico Nariñense, Arauca, Bajo Cauca y NA y Urabá Antioqueño un 15% de este ítem de superación de disensos. Respecto de Concertación se reportó un 10% de avance en Sierra Nevada, Putumayo, Sur de Córdoba, Montes de María, Chocó, Catatumbo, Pacífico Nariñense, Arauca, Bajo Cauca y NA y Urabá Antioqueño, para las regiones de Alto Patía, Cuenca Caguán, Pacífico Medio y Macarena Guaviare no se reportó ningún porcentaje de avance.

Los Lineamientos Técnicos Operativos en 2021 presentan avances en su conformación así:

- 1- 3 LTO – MEC Conformados en las Subregiones: Urabá Antioqueño, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Alto Patía y Norte del Cauca.
- 2- 1 reunión para la superación de disensos con autoridades étnicas de la Subregión Cuenca Caguán y Piedemonte Caqueteño.
- 3- 1 taller con el Pueblo Indígena Nükak en cumplimiento de la Medida Cautelar ordenada por el Juzgado de Villavicencio - Meta, lográndose la construcción de las pre-iniciativas Nükak – PDET de la Subregión Macarena Guaviare.
4. No obstante, de la concertación del LTO - MEC con las autoridades indígenas Barí en el 2020, se han realizado diálogos para superación de disensos en la construcción del lineamiento técnico - operativo con el Pueblo Indígena Barí de la Subregión de Catatumbo⁴¹⁸.

⁴¹⁸ Gobierno de Colombia – Paz con Legalidad Étnico – Junio 16 de 2021

Igualmente, informó como avances los Planes de Trabajo de la Estrategia para Operativizar la participación de las autoridades étnicas de las Instancias MEC, cuyo objetivo es construir con estas el plan de trabajo de 2021 que cuenta con 3 componentes estratégicos:

1. Incidencia: A través del cual se identifican las iniciativas que serán gestionadas durante el año, así como las estrategias de articulación para la participación de los Pueblos Étnicos de las Subregiones, teniéndose en cuenta lo dispuesto en los Planes de Trabajo 2020 – 2021.
2. Seguimiento: Se define la articulación para el seguimiento de las iniciativas con componente étnico de los PDET.
3. Gobernabilidad: Fortalecimiento de capacidades en las Autoridades Étnicas (Por ejemplo: Regalías), comunicación de los avances PDET en Lengua Nativa y Español⁴¹⁹.

Adicionalmente, reportó 6 planes de trabajo concertados para la operatividad en la implementación y seguimiento de las iniciativas étnicas en las Subregiones: Putumayo, Chocó, Montes de María, Pacífico y Frontera Nariñense, Urabá Antioqueño, y Bajo Cauca-Nordeste Antioqueño.

El informe reporta algunos avances en la concertación del lineamiento técnico operativo del Mecanismo Especial de Consulta, sin embargo la Secretaría Técnica manifestó preocupación por el limitado alcance de los MEC que no van más allá de los ejercicios de planificación (CPEC, 2020), hecho que se suma a lo manifestado por las comunidades que consideran que la cantidad de jornadas que implican los ejercicios de planificación no se materializan en avances sino que pueden constituirse en una legitimación de las políticas gubernamentales que no se refleja en modificaciones serias de las condiciones de las comunidades étnicas (Comisión Étnica, 2021), también reprochan la falta de articulación interinstitucional, redundancias y duplicidad en los procesos de levantamiento de información (SRC, 2021).

En la lectura realizada de los diferentes informes citados en este documento, la Procuraduría observó que dentro de las dificultades que se presentan tenemos que las dinámicas varían de un departamento o región a otro, presentándose limitaciones como el desgaste de líderes por cuenta de la cantidad de espacios, mecanismos, rutas

⁴¹⁹ Ibidem

y lineamientos que implican un esfuerzo pedagógico, en el que incide negativamente la dificultad de asumir una perspectiva integral del proceso, que muchos aprecian como burocratizados deliberadamente para dilatar el proceso.

Subsiste una gran preocupación entre las organizaciones étnicas por la exclusión de zonas habitadas por pueblos en riesgo de extinción entre los que se encuentran alta presencia de comunidades nómadas, seminómadas y agricultores itinerantes de los municipios de Cumaribo, Puerto Inírida, Barranco minas, Uribia, Mitú, Carurú o áreas no municipalizadas de los Departamentos de Vaupés, Guainía y Amazonas, no obstante que reúnen los criterios objetivos para la priorización de los PDET en estos territorios, hecho que desconoce lo dispuesto en el Acuerdo respecto a la incorporación gradual de una mayor cantidad de zonas priorizadas, como también va en contravía del espíritu de la salvaguarda contenida en el Capítulo Étnico.

Hoja de Ruta Única - HRU

A través de la HRU (Hoja de Ruta Única) quedaron determinados los mecanismos de priorización y articulación de las iniciativas PDET y los demás planes e instancias de gestión de la implementación del Acuerdo como son los PIRC, los PAI, los PISDA y el PMI, con los planes de desarrollo municipal y departamental y con los planes de vida, salvaguardas o mecanismos de etnodesarrollo atendiendo a las particularidades de cada territorio colectivo. Sin embargo, se percibe que la HRU se queda corta en términos de articulación con otros instrumentos de planeación territorial. Dentro de las fases definidas para el proceso se establecieron las de construcción técnica, socialización de la metodología y la validación territorial de estas (CPEC, 2020).

Con la implementación del mecanismo HRU el Gobierno Nacional busca garantizar la articulación de todas las herramientas de la política pública para responder a las complejidades de los ejercicios de planeación y gestión de manera que se optimicen los recursos de la implementación.

Dentro de las fases definidas para el proceso se establecieron las de socialización, validación territorial y construcción técnica. De estas solamente se han terminado los procesos en el Sur de Córdoba, Sur de Bolívar y Catatumbo⁴²⁰, las demás aún se encuentran en etapa de socialización (ART, 2021). En las subregiones de Montes de María, Sur de Córdoba, Putumayo, Perijá y Sierra Nevada hubo la necesidad de establecer mesas

⁴²⁰ A la expedición de este informe se tuvo conocimiento de que ya fueron terminadas las HRU de Catatumbo y Putumayo.

virtuales para adelantar el trabajo de concertación de cuatro lineamientos técnicos con las autoridades tradicionales de estas zonas.

Para los líderes y las comunidades del Pacífico Medio, la participación efectiva en términos de prácticas, usos y costumbres tradicionales presenta déficit, además de algunas características de inflexibilidad del mecanismo respecto de los contextos territoriales.

La ST identificó la exclusión de las personas étnicas que viven por fuera de los territorios colectivos e identificó la necesidad de tener en cuenta la diversidad étnica en los territorios que no cuentan con Resguardos Indígenas y/o Consejos Comunitarios. Este es el caso del Sur de Bolívar, por ejemplo, donde no hay territorios colectivos y no se realizó un proceso especial de consulta. No obstante, el 22% de la población de los municipios priorizados de esta región pertenece a comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras. En San Pablo, por ejemplo, el 74% de la población se auto reconoce como afrocolombiana y en Arenal el 41,5%. También en Catatumbo se ha alertado sobre discriminación contra las comunidades afrocolombianas sin territorios colectivos (STCIV, 2021).

La Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación identificó, a través de entrevista a líderes de los territorios priorizados en las que observaron, reiteradas objeciones por la ausencia de medidas afirmativas y diferenciales para garantizar la participación efectiva en este proceso. Para las comunidades consultadas los PART no reflejan los aportes como lo consideran en especial las mujeres entrevistadas. De otra parte, algunos integrantes de la comunidad manifiestan desconocer los resultados de los ejercicios de planeación participativa, a pesar de que estos hayan contado con enfoque étnico y cultural y se hayan realizado aportes desde lo ancestral (STCIV, 2021).

El Mecanismo OCAD Paz

El proceso de implementación de las iniciativas PDET se da a través de dos herramientas: Obras PDET, iniciativas PDET y obras por impuestos, estas últimas son financiadas con recursos propios de las entidades territoriales, del SGP, de Cooperación Internacional, entre otras fuentes, a través del OCAD Paz. De acuerdo con el informe étnico CPEC (2020), las iniciativas fueron aprobadas y financiadas a través del mecanismo OCAD Paz en los segmentos de Saneamiento Básico, Minas y Energía, Acueducto, Transporte y Vivienda. Estas iniciativas y proyectos PDET que se financian a través de los recursos del Sistema

General de Regalías (SGR) generalmente corresponde a proyectos de infraestructura de tamaño considerable y corresponden a obras como conexión a internet, infraestructura eléctrica y vías intermunicipales, todas las cuales son gestionadas a través del OCAD Paz⁴²¹.

Según el Segundo Informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia de la STCIV, la Consejería para la Estabilización informó que el 68% de los proyectos encaminados a comunidades afrocolombianas e indígenas están dirigidos a la reactivación económica, productiva y ambiental, de las cuales han sido aprobadas 64 iniciativas, de las cuales 46 (72%) orientadas a los pueblos étnicos por valor de \$506.635 millones de pesos. Otros proyectos han sido enfocados hacia infraestructura fluvial, vial y energías alternativas.

De acuerdo con este mismo informe, la Procuraduría alertó que:

(...) 41% de los recursos aprobados por el OCAD Paz fueron destinados a los 344 municipios clasificados como ZOMAC y sólo 28% de los recursos a los municipios PDET y que, además, casi el 87% de los recursos aprobados son para financiación de proyectos de infraestructura vial, mientras que los proyectos de desarrollo rural, educación preescolar, básica y media, manejo de residuos sólidos o vivienda no superan el 3% de los recursos aprobados. A esto se suma el bajo nivel de ejecución de los recursos, que explica en parte la gran brecha entre los avances reportados por el Gobierno Nacional (basados en indicadores de gestión) y la percepción de las comunidades sobre el nivel de avance (basada en lo observado en el territorio).

Una de las críticas formuladas a este procedimiento OCAD Paz, a través del cual se anticipan regalías con vigencia proyectada a dos mandatos presidenciales, es que ha sido enfocado más a “obras de hierro y cemento” como lo advirtió un investigador de la Corporación Viso, que señaló la necesidad de mayor énfasis en inversiones en desarrollo económico, social, ambiental y cultural (STCIV, 2021). También se señaló el posible desvío de recursos vía cooptación de los recursos para la implementación de los PATR hacia proyectos de infraestructura que terminan beneficiando a la industria extractiva, la agroindustria y grandes terratenientes (Valbuena, 2021).

Para la Procuraduría es necesario fortalecer los mecanismos de participación y control ciudadano para garantizar la incorporación del enfoque étnico y cultural de los proyectos ejecutados con recursos del Sistema General de Regalías, “especialmente donde las capacidades organizacionales son más bajas, lo cual requiere una atención institucional

⁴²¹ https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/

por oferta y no por demanda, además de subsanar las inconsistencias en los reportes de información oficial, que evidencia la PGN, y hacer más fácil su acceso” (PGN, 2020).

Las obras PDET

Es necesario, entonces, diferenciar el mecanismo de iniciativas PDET del denominado obras PDET. En esta última el proceso de participación de las comunidades y los líderes étnicos varia, ya que se contrae al ejercicio de control social y aporte de mano de obra; y no se da en los niveles de planeación participativa por cuenta de la complejidad técnicas de las mismas.

Sin embargo, preocupa que para las grandes obras no han operado las instancias de participación, concertación y veeduría ciudadana por cuenta de las supuestas limitaciones técnicas de las instancias de concertación. Se tiene previsto realizar inversiones por \$21.458 millones de pesos en proyectos de gestión étnica en obras PDET así: “8.381 iniciativas étnicas en los PATR de los 16 PDET, 31 proyectos OCAD Paz con iniciativas étnicas, y 6 proyectos que benefician a pueblos étnicos financiados mediante el mecanismo de obras por impuestos” (CPEC, 2020).

No obstante que los municipios y departamentos adoptaron los PATR a través de Acuerdos y/u Ordenanzas, y adicional a ello la ART a través de la estrategia de nuevos mandatarios trabajo con las entidades territoriales en la priorización e inclusión de iniciativas en los Planes de Desarrollo de acuerdo con los recursos y necesidades de cada entidad, el incumplimiento del Acuerdo Final respecto de la reforma de la Ley 152 de 1994 que permitiría a alcaldes y gobernadores incluir en sus planes de desarrollo los indicadores del PMI y de los PATR de los PDET ha derivado en dificultades para priorizar las iniciativas de los diversos instrumentos de planeación.

Sin embargo, estas realidades, los informes generan gran inquietud pues no es claro si las iniciativas PDET corresponden al desarrollo de la implementación del Acuerdo Final o si estamos ante proyectos propios de la oferta institucional del Estado, asunto que no se dilucida a través de los informes.

Por otra parte, de cara a la generación de mayor legitimidad y confianza de las comunidades en la institucionalidad estatal se sugiere agilizar la implementación de las iniciativas de los PATR como forma de materializar los dividendos de la paz en los territorios mediante el cumplimiento de los compromisos como los señaló la Secretaría Técnica.

El Gobierno Nacional, a través de la CPEC, informó que por cuenta de la modalidad obras PDET en los territorios étnicos se han concretado 85 proyectos ya ejecutados y 21 se encuentran en ejecución, y que se han fortalecido 60 organizaciones étnicas, de las cuales 12 corresponden a cabildos indígenas, dos resguardos, una organización de base, 42 consejos comunitarios afro y tres asociaciones étnicas. (CPEC, 2020)

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- A cinco años de la firma del Acuerdo de Paz, ninguno de los cuatro casos étnicos priorizados en el capítulo étnico para el programa de retorno, devolución y restitución, correspondientes al pueblo Nukak (Guaviare), a las comunidades Embera Katío del resguardo Quebrada Cañaveral en el Alto San Jorge (Córdoba) y los consejos Comunitarios de Alto Mira y Frontera (Nariño) y Curvaradó y Jiguamiandó (Chocó) tienen hoy restablecidos sus derechos. La deforestación ha seguido creciendo en el territorio Nukak, mientras su proceso de restitución continúa sin cierre de la etapa administrativa y el retorno de las familias no ha sido posible. Por su parte, los casos de los Emberá del Alto San Jorge y de Alto Mira y Frontera fueron rechazados por los jueces especializados en 2021, dejando estas solicitudes en situación de incertidumbre.
- Es necesario que la Agencia Nacional de Tierras avance en la reglamentación de la subcuenta étnica del Fondo de Tierras y destine los recursos necesarios para cumplir integralmente con las metas y compromisos del Capítulo Étnico en materia de acceso, formalización y restitución de derechos territoriales étnicos. Así mismo, esta agencia debe depurar la información concerniente a las hectáreas adjudicadas y formalizadas a las comunidades étnicas tras la firma del Acuerdo de Paz, y mejorar sus sistemas de registro de información con el fin de dotar de claridad los datos y permitir verificar el cumplimiento de los criterios y salvaguardas establecidos en el Capítulo Étnico y el Decreto Ley 902 de 2017 para su contabilización

- Respecto de las expectativas y solicitudes de constitución, ampliación, formalización y saneamiento de los territorios colectivos pendientes de trámite, se evidencia una falta de acceso progresivo a la tierra, por cuenta de los mínimos avances de solicitudes que corresponden, incluso, a un periodo anterior al inicio de la implementación del Acuerdo de Paz. Adicionalmente, tales avances no guardan plena correspondencia con las salvaguardas contempladas en el Capítulo Étnico y en el Decreto Ley 902 de 2017, elemento que redundará también en riesgos latentes de regresividad de los derechos especiales de las comunidades. En algunos casos, estos rezagos van más allá de 15 años, por lo que se considera poco significativo los avances en el acceso a la tierra dentro de la implementación de los compromisos de la Reforma Rural Integral y la incorporación del enfoque étnico durante este proceso. “Ejemplo de esto es la subcuenta étnica del Fondo de Tierras que no está reglamentada ni tiene fondos asignados. Se identifica una ralentización de la implementación de los compromisos relacionados con el acceso y uso de la tierra que no puede ser atribuido completamente a la pandemia del COVID-19. Además, persiste y tiende a agravarse el riesgo de desaparición física y cultural de algunos pueblos y comunidades étnicas.”, como lo afirmó la Secretaría Técnica.
- Las medidas de protección y restitución de derechos territoriales étnicos, en tanto parte de las salvaguardas y garantías del Capítulo Étnico deben fortalecerse y articularse con los planes, proyectos e iniciativas encaminadas a la implementación de los demás puntos del Acuerdo de Paz. En particular, los PATR, los ejercicios de catastro multipropósito y las demás formas de ordenamiento social de la propiedad rural. Lo anterior, con el fin de respetar el principio de progresividad y no regresividad en los derechos territoriales de los pueblos étnicos y evitar su revictimización.
- La Procuraduría considera que la falta de garantías en el acceso, restitución, tenencia y goce efectivo de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades étnicas, aunada a los hechos de violencia que han generado desplazamientos, confinamiento y abandono de los territorios étnicos, particularmente en 2020 y 2021, redundan en el riesgo de su desaparición física y cultural.
- Integrar todos los componentes y mecanismos de la reparación resulta altamente relevante, teniendo en cuenta no solamente que la restitución y el goce efectivo de los derechos territoriales operan como condición de posibilidad para la realización de otros derechos, sino también, como garantía de no repetición.

- La prórroga de los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011 representa una oportunidad de fortalecimiento del SNARIV en materia de reparación de los derechos étnicos y de articulación y continuidad con el SIVJNR para avanzar en los procesos de reparación colectiva, así como en las medidas de protección y participación efectiva de los pueblos étnicos.
- Para la Procuraduría, es necesario que en la Hoja de Ruta Única se prioricen los Planes de Reparación Colectiva y se definan los mecanismos para su articulación con el cumplimiento de las órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales étnicos y con los demás planes, programas e iniciativas que buscan implementar el Acuerdo de Paz.
- La Procuraduría encuentra que no existe una mirada comprehensiva e integral respecto de la reparación colectiva adelantada a través del SNARIV y las iniciativas PATR, los programas y obras PDET. Es decir, que por ejemplo, pese a que en varias providencias judiciales de restitución de derechos territoriales (sentencias y autos de medidas cautelares) se han dado órdenes complejas o estructurales -como la construcción de infraestructura comunitaria, vías de comunicación, señalización de territorios, protección de derechos de la infancia, del derecho a la vivienda, la alimentación, proyectos productivos, diseño e implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva y Planes de Retorno, entre otros-, no hay claridad suficiente sobre las instancias de articulación entre estas órdenes judiciales, los procesos de reparación colectiva y de retorno y las iniciativas, obras y proyectos encaminados a implementar los diferentes puntos del Acuerdo de Paz.
- La falta de indicadores específicos para restitución de derechos territoriales étnicos en el Plan Marco de Implementación se reconoce como una grave falencia para la articulación entre SNARIV y las entidades y procedimientos creados por el Acuerdo de Paz.
- Se identifica la necesidad de que la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y en general, las entidades del SNARIV, establezcan instancias y mecanismos periodicos de intercambio de información con las entidades del SIVJNR, sobre reparación y restitución de derechos territoriales, particularmente la JEP. Lo anterior con el fin de que lo avanzado en materia de reparación en el marco de los Decretos Leyes Étnicos, -análisis de contexto, estudios

preliminares, informes de caracterización de daños y afectaciones territoriales, planes de reparación colectiva, planes de retorno, demandas, autos de medidas cautelares, sentencias y demás providencias y órdenes judiciales- sea valorado como parte de los procesos de justicia transicional a su cargo. Esto evitará reprocesos y duplicidad de acciones, dará claridad a las comunidades participantes y les permitirá distinguir las acciones reparadoras a cargo del SIVJNR de aquellas que corresponden al SNARIV.

- El panorama de recrudescimiento de los conflictos ha venido propiciando una regresividad respecto del derecho colectivo a la tierra y del derecho a la no repetición, además de mayor amenaza y vulneración de derechos fundamentales de las comunidades y pueblos étnicos, lo que se refleja en nuevos ciclos de desplazamiento y otras formas de violencia que ahora se presenta.
- La percepción de las comunidades étnicas es de excesiva burocratización, del funcionamiento paralelo de espacios de participación, de fenómenos de cooptación y prolongación de los procesos con el consecuente agotamiento y confusión de algunos líderes y autoridades étnicas, lo que también ha generado una percepción de que la estrategia PDET no ha logrado llevar a los territorios los dividendos tempranos de la paz (CONPA, 2020).
- De acuerdo con los informes referenciados como soporte de este documento, el panorama es de reducción del número de iniciativas étnicas propias en la priorización para 2021, en detrimento del buen vivir de los pueblos étnicos en los territorios por cuenta de la disminución de medidas afirmativas, dificultades en la articulación de los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) con los demás procesos de planeación y priorización, por cuenta del bajo ritmo de conformación de este mecanismo. Adicional a ello, subsiste la falta de garantías plenas para la participación efectiva en las instancias y escenarios de priorización de las iniciativas de los PATR. (Comisión Étnica, 2019)
- Por otro lado, se evidencia una afectación especial a la participación como consecuencia de la pandemia del Covid-19, en particular respecto de las mujeres que adicional a las limitaciones de acceso a herramientas de comunicación han debido asumir en mayor medida las tareas de cuidado en este periodo.
- La ART afirma que la falta de articulación de los planes veredales, municipales y regionales con los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento

territorial y sus equivalentes, se ha superado en alguna medida a través del proceso de planeación de los PATR, sin embargo, para las comunidades étnicas la implementación de los PATR en sus territorios debe acompañarse de consulta previa y de una participación efectiva en la totalidad del proceso de implementación de la política pública, por lo que resulta necesario tener en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 que incluyó un acuerdo relativo a las estrategias de diálogo social en el marco del Mecanismo Especial de Consulta – MEC, como quedó en el artículo 12 del Decreto 893 de 2017. De otra parte, es de considerar también la existencia de la ruta especial de participación de las comunidades negras en la ejecución y seguimiento de los PATR (CONPA, 2020).

- El informe CONPA llama la atención acerca de cómo en la implementación de los PATR no se ha iniciado la formulación de los proyectos, no se ha definido la financiación, ni se tiene regulación de los mecanismos de articulación con los planes de desarrollo por cuenta de la falta de modificación de la Ley 52 de 1994, en términos generales refleja una decepcionante brecha entre las expectativas creadas y la respuesta del Estado.

Recomendaciones:

- I.** A la Unidad de Restitución de Tierras, articularse con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la Agencia de Renovación de Territorio, para compartir toda la información relacionada con las solicitudes de protección y restitución de derechos territoriales étnicos en todas sus fases y definir instancias y mecanismos periódicos para la actualización y cruce de información.
- II.** A la Agencia de Renovación del Territorio, priorizar en la Hoja de Ruta Única las órdenes judiciales de restitución de tierras y precisar las instancias y mecanismos de articulación para la entrega periódica de información y la coordinación en la gestión de los procesos de restitución de derechos territoriales étnicos, los Planes Integrales de Reparación Colectiva y Retorno, las órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales étnicos para efectos de la planeación y puesta en marcha de todos los planes, programas y proyectos encaminados a implementar el Acuerdo de Paz. Particularmente, las iniciativas PDET y los ejercicios de Catastro Multipropósito y de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

III. Al Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizar un diagnóstico del estado actual de los sistemas de registro de información sobre procesos de constitución, ampliación, saneamiento, titulación colectiva y restitución de derechos territoriales étnicos de las comunidades étnicas.

IV. Al Departamento Nacional de Planeación, revisar y hacer seguimiento a la manera en que las entidades como la UARIV y la ANT están reportando el cumplimiento de los indicadores, puesto que no es clara la determinación de los denominadores sobre los cuales se están calculando los porcentajes de cumplimiento. Esto conlleva a que se reporten altos porcentajes en materia de gestión, que no se corresponden con la materialización efectiva de los derechos. Por ejemplo, el indicador E.E.12 que reporta un 80,55% de cumplimiento, pese a que, ninguno de los Planes Integrales de Reparación Colectiva Étnica se encuentra implementado.

V. Al Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), revisar las metas anuales estipuladas para cada indicador y los denominadores sobre los cuales se calculan los porcentajes de cumplimiento, particularmente en relación con los indicadores relacionados con acceso a tierras, restitución de derechos territoriales y reparación colectiva. Es fundamental tener en cuenta todas las órdenes judiciales en esta materia para que las metas incluyan estos procesos.

VI. A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y en general, las entidades del SNARIV, que establezcan instancias y mecanismos periódicos de intercambio de información sobre reparación y restitución de derechos territoriales con las entidades del SIVJNR, particularmente la JEP, de manera que lo avanzado en materia de reparación en el marco de los Decretos Leyes Étnicos -análisis de contexto, estudios preliminares, informes de caracterización de daños y afectaciones territoriales, planes de reparación colectiva, planes de retorno, demandas, autos de medidas cautelares, sentencias y demás providencias y órdenes judiciales- sea valorado como parte de los procesos de justicia transicional a su cargo. Esto evitará reprocesos y duplicidad de acciones, dará claridad a las comunidades participantes y les permitirá distinguir las acciones reparadoras a cargo del SIVJNR de aquellas que corresponden al SNARIV.

VII. A la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) y al Departamento Nacional de Planeación, revisar los indicadores del PMI relacionados con restitución de derechos territoriales y reparación colectiva, con el fin de que estos permitan impulsar una adecuada gestión de las solicitudes, que, preferiblemente permita el seguimiento específico, por un lado, del avance de los procesos de restitución y por otro, de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.

VIII. Al Departamento Nacional de Planeación y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, promover el ejercicio de construcción participativa de las fichas técnicas de los indicadores faltantes en clave de goce efectivo de derechos y no solamente de gestión. Asimismo, definir, junto con la IEANPE, nuevas actividades, indicadores y metas para el periodo de los próximos diez años, teniendo en cuenta la prórroga de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 hasta 2031.

IX. Al Departamento Nacional de Planeación, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, tener en cuenta las recomendaciones en materia de articulación entre las medidas de reparación a cargo del SNARIV, -particularmente las órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales- y los planes, programas e iniciativas para la implementación de PDET, POSPR y Catastro Multipropósito, así como entre el SNARIV y el SIVJRNR que aquí se han planteado.

X. A la Agencia Nacional de Tierras, avanzar en la reglamentación de la subcuenta étnica del Fondo de Tierras y destinar los recursos necesarios para cumplir integralmente con las metas y compromisos del Capítulo Étnico en materia de acceso, formalización y restitución de derechos territoriales étnicos.

XI. A la Agencia Nacional de Tierras, depurar la información concerniente a las hectáreas adjudicadas y formalizadas a las comunidades étnicas tras la firma del Acuerdo de Paz, y mejorar sus sistemas de registro de información con el fin de dotar de claridad los datos y permitir verificar el cumplimiento de los criterios y salvaguardas establecidos en el Capítulo Étnico y el Decreto Ley 902 de 2017 para su contabilización.

XII. A la Sociedad de Activos Especiales (SAE) y la Agencia Nacional de Tierras, articularse para determinar la conformación de la subcuenta étnica del FT en relación con los predios objeto de procesos de extinción de dominio colindantes con áreas de resguardos o territorios de comunidades negras.

XIII. Al Ministerio de Defensa, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio del Interior, la Unidad para las Víctimas y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, que adopten medidas decididas para cumplir con los compromisos establecidos en el Capítulo Étnico en relación con el diseño e implementación efectiva de planes de retorno y restablecimiento de los derechos territoriales del Pueblo Nukak, el Pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge y los Consejos Comunitarios de Alto Mira y Frontera y Jiguamiandó y Curvaradó. En el caso del territorio Nukak, que se estudie la necesidad de adoptar medidas sancionatorias en contra de los actores que han ocasionado la deforestación y han adelantado carreteras y proyectos ganaderos y de siembra de monocultivos.

XIV. A la Agencia de Renovación del Territorio, que se garantice el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada a través del Mecanismo Especial Consulta pactado en el capítulo étnico del Acuerdo Final. Para ello, es indispensable contar con la participación efectiva de las comunidades tanto en lo local, regional y nacional, y brindar las garantías necesarias y suficientes para que la IEANPE pueda hacer seguimiento efectivo a la implementación.

XV. Al Ministerio del Interior, que se garantice el derecho fundamental a la consulta previa de la implementación de los PDET y los PATR cuando se trata de territorios de los pueblos y comunidades étnicas.

XVI. Al Ministerio del Interior, ejercer el liderazgo y la coordinación frente a las distintas entidades responsables de la formulación de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral para que se garantice la incorporación del enfoque étnico diferencial en cada uno de ellos.

XVII. Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a avanzar en el Plan nacional de zonificación ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, con enfoque étnico.

XVIII. Al Ministerio del Interior para que en coordinación con las organizaciones étnicas se establezcan mecanismos de fortalecimiento de las comunicaciones de las organizaciones comunitarias para garantizar el acceso a la información a todos los interesados y no solamente a los liderazgos centralizados.

Participación Política Indicadores PMI

Este Punto tiene 24 indicadores en el PMI, de los cuales ocho son objeto de seguimiento en este capítulo. En cuanto al cumplimiento de los indicadores del PMI, se señala lo siguiente:

- Ocho (100%) indicadores tienen ficha técnica, 7 de ellas aprobadas y una por ingresar.
- Dos (25%) indicadores cuentan con avance del 100% reportado en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) con fecha de corte a marzo de 2021.
- Seis (75%) indicadores no cuentan con avance reportado en el SIIPO con fecha de corte a mayo de 2021.

Salvaguarda en materia de Participación

“En materia de participación.

Se garantizará la participación plena y efectiva de los representantes de las autoridades étnicas y sus organizaciones representativas en las diferentes instancias que se creen el marco de la implementación del Acuerdo Final, en particular las consagradas en el punto 2 y las instancias de planeación participativa. Se adoptarán medidas para garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz – CTEP, cuando su Circunscripción coincida con sus territorios”.

Fuente: Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. (Mesa de Conversaciones, 2016)

El Acuerdo de Paz marca un hito en el reconocimiento que el Estado colombiano hace de los pueblos y comunidades étnicas del país, así como las obligaciones y la corresponsabilidad en la implementación de este. De la misma manera marca un camino para el fortalecimiento de la participación efectiva de los pueblos étnicos.

En cuanto a participación, el Acuerdo Final establece dentro de sus salvaguardas y garantías que “se respetará el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa libre e informada y el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición, siempre que procedan. En consecuencia, la fase de implementación de los acuerdos, en lo que concierne a los pueblos étnicos, se deberá cumplir garantizando el derecho a la consulta previa libre e informada respetando los estándares constitucionales e internacionales. Se incorporará un enfoque transversal étnico, de género, mujer, Familia y generación” (Mesa de Conversaciones, 2016).

De esta manera, la participación efectiva de los pueblos étnicos de Colombia se convierte en un pilar fundamental del éxito de la implementación del Acuerdo de Paz. La incorporación del enfoque étnico en los programas, proyectos y actividades para la implementación se orientará por los siguientes principios:

- Libre determinación y autonomía
- Participación y consulta.
- Identidad e integridad social, económica y cultural.

Un escenario fundamental de participación fue la concertación entre el Gobierno Nacional y la Instancia Especial de Alto Nivel para Pueblos Étnicos (IEANPE) para lograr la incorporación de metas trazadoras e indicadores en el capítulo sobre pueblos y comunidades étnicas en el Plan Marco de Implementación (PMI) desarrollado entre julio y diciembre de 2017. Se calcula que hubo un nivel de acuerdo del 74% de los indicadores propuestos.

No obstante, estos reportes del Gobierno en el desarrollo institucional y normativo, como en las herramientas de gestión y seguimiento institucional del Acuerdo Final y en los planes de política pública, presentan factores de exclusión política (CONPA, 2020): “A tres años de su suscripción, estas herramientas no están funcionando satisfactoriamente, pues solo hasta el año 2020 se aprobó el presupuesto para poner en marcha la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos-IEANPE, siendo el único componente del sistema de impulso, seguimiento y verificación del Acuerdo que no cuenta con las garantías para su funcionamiento. Tampoco se cuenta con el acompañamiento internacional contemplado para los otros puntos del Acuerdo Final, y enfoques diferenciales, lo que ha resultado crucial para la implementación del enfoque de género ... El balance general evidencia una exclusión política y discriminación institucional sistemática de las comunidades negras en el proceso de implementación del Acuerdo Final. Esto no solo se refleja en lo relacionado con la representación política y la participación efectiva de los líderes y comunidades afrocolombianas, sino también en “omisiones legislativas”, exclusión de medidas afirmativas, Invisibilización en las políticas públicas y presupuestos discriminatorios”.

El CONPA en su informe señala que entre otras prácticas discriminatorias se ha presentado la de desconocer las vocerías afrocolombianas a través de la delegación de dicha vocería, sin concertación alguna, en actores diferentes a las propias comunidades étnicas afrocolombianas, igual comportamiento se refleja en las dinámicas de adjudicación presupuestal y en la definición de algunas políticas públicas, fenómenos que implican un claro desconocimiento de los deberes y compromisos del Estado colombiano con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y con lo establecido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD).

Preocupa a los pueblos étnicos que solamente en 2020 “...se aprobó el presupuesto para poner en marcha la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos-IEANPE, siendo el único componente del sistema de impulso, seguimiento y verificación del Acuerdo que no cuenta con las garantías para su funcionamiento. Tampoco se cuenta con el acompañamiento internacional contemplado para los otros puntos del Acuerdo Final, y enfoques diferenciales, lo que ha resultado crucial para la implementación del enfoque de género” (CONPA, 2020).

Aunque las mujeres ejercen un liderazgo esencial en sus respectivas comunidades, su grado de representación tanto en las instancias de decisión creadas por el Acuerdo de Paz como en las propias organizaciones étnicas, es deficitario en términos de equidad, aspecto que refleja una discriminación interseccional y una subrepresentación en estas instancias” (CONPA, 2020).

Por otra parte, el Gobierno Nacional informó que

Se gestionaron \$490 mil dólares los cuales fueron otorgados a la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos – IEANPE para la construcción de su plan de trabajo, lo cual es una garantía para el diálogo intercultural y las salvaguardas establecidas en el Acuerdo de Paz para la implementación y verificación de este. Está pendiente coordinar la próxima sesión bilateral ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). De las 38 sesiones que se han realizado a la fecha con la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), 13 se han realizado de manera conjunta con entidades de Gobierno, 23 han sido de articulación entre CPEC y IEANPE y 2 han sido en el marco de la CSIVI (ART, 2021).

Uno de los ejes clave para la implementación del Acuerdo de Paz es el referente a la participación política, este Punto busca la participación y la representación como medio para que las personas en proceso de reincorporación puedan aportar a la implementación del Acuerdo de Paz. En el Punto 2 se establecieron 4 metas trazadoras distribuidas en dos pilares: i) derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política y ii) promover una mayor participación en la política nacional, regional y local.

En cuanto a las garantías de seguridad para la participación política no se ha avanzado, por el contrario, los asesinatos han venido en aumento, entre 2016 a la fecha de terminación de este informe (31 de marzo de 2021) se registra la cifra de 904 homicidios de líderes sociales de las cuales el 50,9% son víctimas indígenas y el 10,7%

son víctimas afrocolombianas (Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los derechos territoriales, 2021); además del asesinato de 276 excombatientes de las FARC-EP desde la firma del Acuerdo en 2016 hasta febrero de 2021. Esta información varía dependiendo del organismo que la reporta, pues mientras la Misión de Verificación de las Naciones Unidas reporta que 13 líderes y lideresas han sido asesinados entre septiembre y diciembre de 2020 (CONPA, 2020), Indepaz reporta el asesinato de 58 líderes y lideresas pertenecientes a pueblos étnicos entre septiembre de 2020 y febrero de 2021.

A estas acciones en contra de la integridad física de los miembros de pueblos étnicos se suma lo siguiente: 23 personas fueron declaradas objetivo militar por parte de las disidencias de las FARC-EP; aumentaron los atentados ejecutados contra diferentes autoridades y líderes étnicos, incluyendo a Feliciano Valencia, senador por el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), en octubre y noviembre de 2020; la estigmatización por parte de la fuerza pública hacia las comunidades étnicas en zonas de disputa; y la ausencia de enfoque diferencial étnico en las medidas de protección asignadas a algunas personas pertenecientes a pueblos étnicos, lo que ha contribuido a agudizar el nivel de riesgo impidiendo la real y efectiva participación.

Por otro lado, para garantizar la participación plena de las autoridades étnicas, se desarrollaron los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC) y las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz (CTEP), sin embargo, no se han abordado y no se ha aprobado el proyecto de ley que crea estas circunscripciones y que beneficiaría a alrededor del 71% de los consejos comunitarios y el 45% de los resguardos indígenas (CONPA, 2020). Tampoco se ha elaborado ni implementado la reforma política y electoral que ha sido anunciada por parte del gobierno. En cuanto al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), tampoco ha entrado en funcionamiento y no se ha articulado con los otros programas de protección y seguridad a líderes sociales, esto además de que no se realizó la consulta previa con las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales (Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los derechos territoriales, 2021).

En cuanto a la participación política en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2020-2022, se incorporaron dos acuerdos que buscan cumplir con esta meta: primero, un programa de fortalecimiento de capacidades en participación ciudadana, control social, anticorrupción y transparencia, y administración pública con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y Función Pública; segundo, una serie de compromisos

para revisar la normatividad que regula como se conforman los espacios de representación en comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras. También incluye un acuerdo para financiar el fortalecimiento de consejos comunitarios con \$125.000 millones, de los cuales solo han sido asignados \$25.000 millones a 2020. En cuanto a la meta de protección de líderes y lideresas afrocolombianas se hace necesario el fortalecimiento de sistemas propios y articulación con la Unidad Nacional de Protección (UNP), en esta misma línea, el PND comprende otros dos acuerdos para este fin, aunque no se incluyó el plan propuesto por las comunidades afrodescendientes que es específico para la atención y protección de las mujeres afro, raizales y palenqueras víctimas del conflicto (DNP).

El Ministerio del Interior reportó la elaboración y socialización de material pedagógico para el desarrollo de un conducto de prevención, atención y seguimiento a la violencia contra las mujeres en la política, así como la Escuela de formación política para mujeres que se creó como parte del Programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer. Sin embargo, no existe información clara sobre el cumplimiento de esta meta. De igual manera, se expidió el Decreto 1097 de 2020 que crea la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas. Por otra parte, el CONPA consigna que de 75 municipios que registran 234 Consejos Comunitarios en Colombia, el 43% tienen dificultades para el acceso a puestos de votación y el 11% tienen una situación de extrema dificultad para este fin, de la misma forma, el 65% de los resguardos indígenas tienen dificultades para votar (CONPA, 2020).

Estas barreras para ejercer el derecho al voto se presentan con mayor énfasis en el Amazonas y el Pacífico, además de no tener en cuenta a poblaciones con menos de 400 habitantes lo que conlleva a una invisibilización estadística por parte de las instituciones gubernamentales contra algunas comunidades étnicas. Aun así, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación reporta el cumplimiento en los ajustes respecto a la participación para la formulación y aplicación de la consulta previa. Por otra parte, se informó que se ha avanzado en la formación de la veeduría ciudadana y se elaboró la propuesta del Plan nacional de formación de veedores con diversos pueblos (Consejería para la Estabilización, 2020a), en 2021 la CPEC reportó que: "...en materia de control social y veedurías por parte de los pueblos y comunidades étnicas el DAFP ha promovido talleres de formación logrando la participación de 827 personas pertenecientes a 77 pueblos y comunidades étnicas" (ART, 2021).

La Registraduría Nacional del Estado Civil por su parte ha adelantado el registro de puestos de votación y de las cédulas de algunos miembros de comunidades étnicas como parte del componente que busca garantizar el derecho al voto en zonas de conflictividad y de difícil acceso, aunque este proceso se ha llevado a cabo sin la consulta previa en las comunidades, adicionalmente informó que “... construyó el Proyecto de Ley de reforma del Código Electoral, aprobado por el Congreso de la República el 18 de diciembre de 2020, que beneficiará a los pueblos y comunidades étnicas de zonas rurales, por medio de la creación o reubicación de puestos de votación. (El proyecto aprobado por el Congreso de la República, se encuentra en revisión por parte de la Corte Constitucional)”⁴²².

Por su parte, MinTic publicó la convocatoria abierta con el propósito de otorgar licencias para prestar el servicio de radio comunitaria en las comunidades étnicas organizadas. En 2021 se reportó que: “El MinTic ha creado 56 Espacios en emisoras destinados a la divulgación de los contenidos propios de los pueblos étnicos esto como medidas para posibilitar la participación en medios de comunicación local, regional y nacional de los pueblos y comunidades étnicas”, y que

(...) el Ministerio del Interior habilitó 3.908 créditos (cupos en diplomados y cursos) para personas con pertenencia étnica (de los 7.520) en la Escuela de Formación de Líderes Sociales con el fin de promover liderazgos y propiciar la participación en escenarios políticos. Estos créditos fueron aprovechados por 2.020 personas, que participaron en la escuela de formación de líderes sociales” (ART, 2021).

Frente al acceso a los medios de comunicación, el PND 2020-2022 establece acuerdos para asegurar las licencias de radiodifusión en comunidades negras y reformar el proceso de selección e inclusión en base de datos como parte del enfoque diferencial étnico. También se capacitó a aproximadamente 150 integrantes de comunidades étnicas en asuntos relacionados a la industria audiovisual y otorgó estímulos de \$2 millones a 5 emisoras, 2 para comunidades indígenas (Valle del Cauca y Tolima) y 3 para comunidades afrocolombianas (Antioquia, Magdalena y Nariño). La Radio Televisión de Colombia (RTVC) en 2019 divulgó 21 espacios con contenido étnico y emitió más de 50 producciones étnicas (CONPA, 2020).

Finalmente, en cuanto a la veeduría ciudadana como componente de participación e inclusión política, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) realizó talleres virtuales para 11 comunidades étnicas, en las cuales 336 personas se vieron

beneficiadas. De igual forma, el DAFP reportó las dificultades para el desarrollo de estos talleres, pues se habían planteado de forma presencial, por lo que, por cuestiones de acceso a internet y problemas de conexión, se tuvo que realizar alianzas con líderes comunitarios para que estos los realicen nuevamente en sus comunidades. En 2021 el DAFP informó que: “En materia de control social y veedurías por parte de los pueblos y comunidades étnicas el DAFP ha promovido talleres de formación logrando la participación de 827 personas pertenecientes a 77 pueblos y comunidades étnicas” (CONPA, 2020).

⁴²² bitem

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- El recrudecimiento del conflicto armado, evidente en el homicidio de líderes sociales, líderes de pueblos étnicos y exintegrantes de las FARC-EP, así como confinamientos y desplazamientos, entre otros factores que agravan las condiciones de vulnerabilidad de estas comunidades. Este se ha constituido como un factor de afectación del derecho a la participación por cuenta de los efectos nocivos de estos fenómenos, en todos los ámbitos de la vida en los territorios.
- La falta de asignación presupuestal oportuna para el ejercicio de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) contribuyó a la demora de los procesos de participación, lo que ha debilitado los escenarios de participación establecidos en el marco del Acuerdo de Paz.
- Se han encontrado falencias para la garantía del ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa libre e informada, y se evidencia una ausencia de perspectiva de género tanto en los escenarios participativos como en la propia dinámica de las comunidades.
- Dadas las características geográficas de los territorios en los que habitan los pueblos étnicos, y debido a la dificultad en las condiciones de acceso a estos, aumentan los obstáculos para el ejercicio de los derechos de participación, tal como ocurre con los procesos electorales.

Recomendaciones

- I. Al Ministerio del Interior y a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, garantizar la asignación presupuestal para el funcionamiento de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IANPE) como instancia consultiva de la implementación del Acuerdo de Paz.
- II. Al Ministerio del Interior, definir una metodología pedagógica que permita socializar en diferentes instancias la necesidad de materializar el enfoque de género, mujer, familia y generación para garantizar mayores niveles de participación desde la perspectiva étnica, así como el fomento a las buenas prácticas en los escenarios de concertación
- III. Al Ministerio del Interior, hacer efectivos los mecanismos de seguimiento de los procesos emprendidos para garantizar su continuidad, y adoptar medidas que garanticen el pleno y eficaz ejercicio constitucional a la consulta previa.

Fin del Conflicto Indicadores PMI

Este Punto tiene 9 indicadores en el PMI, de estos, 2 son objeto de seguimiento en este capítulo. En cuanto al cumplimiento de los indicadores del PMI, se señala lo siguiente:

- Ninguno de los 2 (100%) indicadores tienen ficha técnica.
- Ninguno de los 2 (100%) indicadores cuenta con reporte de avance en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) con fecha de corte a marzo de 2021.

Salvaguarda en materia de Seguridad

En materia de Garantías de Seguridad del Punto 3.4
Para el diseño e implementación del Programa de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios se incorporará perspectiva étnica y cultural. Se garantizará el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos, reconocidos a nivel nacional e internacional como la Guardia Indígena y la Guardia cimarrona.

Fuente: (Mesa de Conversaciones, 2016) Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

En el Acuerdo Final en el Punto 3, Fin del Conflicto, el Gobierno Nacional y las FARC –EP, acordaron una apertura democrática para construir la paz, es decir, la implementación de medidas efectivas para garantizar una plena participación política y ciudadana en condiciones de seguridad, además se comprometieron a proscribir la utilización de las armas en el ejercicio de la política, este acuerdo implicó el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) así como la dejación de las armas. Así, las partes acordaron el establecimiento de

garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenta contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la implementación de un programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, lo que implica asegurar el desminado de minas antipersonal de los territorios afectados (Mesa de Conversaciones, 2016).

Respecto a la implementación del programa especial de armonización, si bien el acuerdo de concertación con el Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP) de Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP), para el Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica con Enfoque Diferencial Étnico y de Género se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del 2018-2022, a 2019, para 2020 se tenía proyectada la formulación del programa.

Para el proceso de implementación del Punto 3 Fin del Conflicto, del Acuerdo Final, en materia de garantías de seguridad se expidieron las siguientes disposiciones:

1. El decreto 660 de 2018, por el cual se crea y se reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, con el propósito de definir y adoptar medidas de protección integral para las mismas en los territorios, incluyendo a los líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensoras de los derechos humanos en los territorios.

2. Decreto 299 de 2017 por el cual se crea el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección, en virtud del cual la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior y demás entidades, dentro del ámbito de sus competencias, incluirán como población objeto de protección, a las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sus actividades y sedes, a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil, así como a las familias de todos los anteriores, de acuerdo con el nivel de riesgo.

3. Decreto 2078 de 2017, por el cual se adopta la ruta de protección colectiva de grupos y comunidades étnicas.

4. Decreto 2252 del 29 de diciembre de 2017 “Prevención y protección de defensores de derechos humanos, líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos por parte de gobernadores y alcaldes”.

5. Decreto 2124 del 18 de diciembre de 2017 “Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

En el Capítulo Étnico del Acuerdo Final (Punto 6.2.), el Gobierno Nacional y las FARC-EP reconocen que los pueblos étnicos han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno y se deben propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones.

Para dar cumplimiento a los propósitos de este Punto, se establecieron dos metas en el capítulo étnico respecto al fin del conflicto que consisten en: por un lado, incorporar una

perspectiva étnica para el planteamiento e implementación del Programa de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios; y, por otro lado, la implementación de un programa especial de armonización para la reincorporación de excombatientes pertenecientes a comunidades étnicas. El primer objetivo implica el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de las comunidades étnicas, llámese Guardia indígena o Guardia Cimarrona; mientras que la segunda busca restaurar la armonía territorial.

El informe del Instituto Kroc señala que de las 7 disposiciones del enfoque étnico del Punto 3 del Acuerdo, el 29% no han sido iniciadas, el 43% tienen un avance mínimo y el 29% un avance intermedio, de modo que ningún acuerdo ha sido implementado en su totalidad (Instituto Kroc, 2020).

Respecto del proceso de reincorporación, no hay claridad total sobre el conjunto de las cifras y tampoco hay datos para precisar el número de mujeres en proceso de reincorporación que pertenecen a comunidades étnicas y se verían beneficiadas por el programa. En cuanto a la participación de las comunidades afrocolombianas, la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) informa que, aunque se ha avanzado en las concertaciones con las comunidades indígenas, no se han generado avances en los diálogos con los pueblos afro, lo que ha llevado a que se presenten inconvenientes en la participación y representación de esta población (ART, 2021).

Cifras más recientes emitidas por la Agencia para la Reincorporación y Normalización con corte a 10 de junio de 2020 dan cuenta de la realización de acciones de concertación de una ruta metodológica especial para consulta previa, igualmente se reporta la apropiación de recursos para la realización de propuestas de armonización en el componente indígena, y una actividad relacionada con el componente étnico afro financiada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) con la participación del Consejo Comunitario del Río Naya, y la implementación de actividades de prevención de reclutamiento durante 2019 y 2020 en varios resguardos y consejos comunitarios.

Los informes presentados por diversas instituciones señalan que los sistemas de seguridad propios no han sido fortalecidos y no se ha progresado en la incorporación de una perspectiva étnica y cultural en los sistemas de seguridad y protección de las comunidades étnicas. Por esto, los miembros de los sistemas de protección propios de estas comunidades han sido objeto de amenazas y violencia por parte de diversos actores armados. Durante el evento territorial de la Comisión Étnica realizado el 11 de febrero de

2021, se informó que el Gobierno no ha cumplido con el plan de acción de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), tampoco ha respetado la autonomía de la guardia y no ha brindado protección a los pueblos étnicos, por el contrario, se ha reportado que en diversas ocasiones se ha ejercido formas de violencia sobre las guardias étnicas, tal es el caso que deja en evidencia el reporte del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) el cual informó que el 9 de mayo de 2021 la policía y personas civiles, en el marco del paro nacional, dejaron a 12 personas heridas tras haber abierto fuego indiscriminadamente contra la minga en la ciudad de Cali (CRIC, 2021).

El informe CONPA 2020 menciona que la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) ha reportado que: “el 43% de las agresiones contra líderes sociales y defensores de derechos humanos afectaron a líderes de las comunidades étnicas, y que aproximadamente 19,7% del total de dichas agresiones afectaron a las mujeres. (...) Entre noviembre de 2016 y diciembre 2019 fueron agredidos 300 líderes étnicos y aproximadamente el 45,7% de la población desplazada pertenece a grupos étnicos” (CONPA, 2020).

En relación con la perspectiva étnica del proceso de reincorporación, la Agencia de Reincorporación y Normalización a través del informe Paz con Legalidad Étnico de junio 16 de 2021 informó la realización de las siguientes acciones:

Concertación con la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas -CDDHHPI-, de una Ruta Metodológica especial-excepcional, en el marco del proceso de consulta previa, la cual fue protocolizada en agosto de 2020 con la MPC ampliada con CDDHHPI.

En el año 2020, se apropiaron recursos para la formulación de las propuestas del Programa Especial de Armonización en su componente indígena a través de las organizaciones que conforman la CDDHHPI; y frente al componente de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras se realizó a través de la OIM y el Consejo Comunitario del Río Naya. Estas propuestas son el principal insumo para adelantar el proceso de consulta en el territorio.

Para la presente vigencia (2021), se apropiaron recursos con el fin de realizar la consulta previa en territorio, respecto a la propuesta del Programa especial de Armonización indígena y su instrumento normativo. Así mismo, se llevará a cabo el proceso de preconsulta con el Espacio Nacional de Consulta Previa – ENCP, respecto

al Programa especial de Armonización para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y su instrumento normativo.

Entre 2019 y 2020 se implementaron actividades de prevención temprana de reclutamiento, uso y utilización de NNAJ por parte de Grupos Armados Organizados y Grupos Delincuenciales Organizados por un valor de \$590 millones de pesos en: (i) Resguardo Mayasquer, en Cumbal, Nariño (29 NNAJ del Pueblo Pasto), (ii) Resguardo Colonial Cañamomo y Lomapieta, en Riosucio, Caldas (50 NNA Pueblo Embera Chamí) y (iii) Consejos Comunitarios Santa Cecilia y Piedras Bachichí, Pueblo Rico, Risaralda (60 NNA participantes). Por su parte, se implementó un Modelo de Fortalecimiento Comunitario por \$152 millones de pesos en los Consejos Comunitarios Santa Cecilia y Piedras Bachichí en Pueblo Rico, Risaralda con una participación de 38 miembros de los Consejos.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo (2020) emitió 137 alertas tempranas con respecto a la presencia de grupos armados en los territorios de comunidades étnicas. Según esta institución, entre noviembre de 2016 y abril de 2020, 163 líderes y lideresas sociales miembros de pueblos étnicos han sido asesinados, así como 126 indígenas y 37 miembros de comunidades negras; resultando como agravante el alto nivel de impunidad de estos casos y la ineficaz labor para el desmantelamiento de las estructuras criminales que violentan a los miembros y los territorios étnicos. Para afrontar esta situación el gobierno expidió los Decretos 2078 de 2017 y 660 de 2018 mediante los cuales se adoptó una ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal, y el programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en sus territorios, respectivamente. No obstante, la falta de recursos financieros y la no implementación en todos los territorios ha llevado a que no se puedan adoptar estos mecanismos (Instituto Kroc, 2020).

A pesar de la creación de un enfoque étnico en la ruta de protección colectiva contenida en el Programa de prevención y protección de la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio de Interior, no se ha establecido una vía para concertar el cumplimiento del enfoque étnico del programa. Durante 2019, solo el 0,22% del presupuesto de la Unidad Nacional de Protección (UNP) fue destinado a la ruta de protección colectiva (DDHH, 2020).

Tampoco se ha progresado en la creación de una estrategia pedagógica para la divulgación de principios contra la discriminación racial y de las mujeres, jóvenes y niñas desvinculadas del conflicto; contrario a esto, se ha reportado el retorno e incremento de

la práctica de reclutamiento forzado masivo de jóvenes, niños y niñas pertenecientes a pueblos étnicos. A lo anterior, se suma la práctica de delitos contra la integridad sexual, entre 2016 y 2018 se ha registrado 458 casos de este tipo, lo que representa el 31% del total de estos casos en el país (Unidad para las víctimas, 2020).

En cuanto al desminado tampoco se pueden reportar avances importantes porque a pesar de que ya se había dado inicio al proceso, no se le dio continuidad al mismo. Esta situación conllevó a que las comunidades que se encontraban priorizadas en el programa de desminado no estén siendo beneficiarias de este proceso, recrudesciendo así la inseguridad en el territorio y contribuyendo al incremento de las formas de violencia sobre comunidades étnicas lo que afecta la libre movilidad por el territorio.

La Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios menciona que se presentó un aumento superior al 30% durante el 2020 en los confinamientos (OCHA, 2020). Esto vulnera los derechos fundamentales de los pueblos étnicos porque pone en riesgo el acceso a bienes y servicios básicos para la supervivencia de estas comunidades, así como el libre desarrollo de sus tradiciones y cultura. Tan solo entre enero y septiembre de 2019, 18.504 personas se encontraban confinadas en el departamento del Chocó, que es el lugar donde más se ha concentrado esta práctica. En cuanto a la proporción de población afectada por estas acciones, el 40% de las personas confinadas pertenecen a comunidades afro y el 58% a comunidades indígenas (OCHA, 2019). De acuerdo con cifras de la Defensoría del Pueblo, entre enero y junio de 2021 en el departamento del Chocó se ha reportado el confinamiento de 18.009 personas pertenecientes a 3.527 familias⁴²³.

En 2019 se inició un diálogo entre la IANPE y la ARN para el diseño y el proceso de consulta previa del programa especial de armonización, sin embargo, no se ha dispuesto el presupuesto necesario para la financiación del proyecto; estas instituciones solicitaron ampliar el plazo para la creación de este para el año 2026 (Instituto Kroc, 2020). Ante la negativa de la propuesta, la IANPE ha propuesto asesoramiento para la construcción del programa de armonización con enfoque étnico y de género. No obstante, gracias a la cooperación internacional, por medio del apoyo con recursos, será posible que en 2021 se dé inicio al proceso. La Agencia para la Reincorporación y Normalización informó que: “Para el caso del componente de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en esta vigencia se llevará a cabo el proceso de preconsulta con el

Espacio Nacional de Consulta Previa – ENCP, del Programa Especial de Armonización y su instrumento normativo, donde se espera concertar una ruta metodológica que permita definir el proceso de consulta previa en territorio y la población a participar” (ART, 2021).

A raíz de esto, ante de la demora en la implementación del programa de armonización, se generan tensiones entre las comunidades y las y los excombatientes, ya que se interfiere en la organización y estructura comunitaria. Los participantes del Encuentro Territorial de la Comisión Étnica aseguran que la no armonización del cuerpo y el espíritu aumenta el riesgo de reinserción en grupos armados (Comisión Étnica, 2021).

Este incumplimiento ha contribuido a que en los territorios se presente un aumento y agudización del conflicto que revictimiza a los miembros de los pueblos étnicos, al verse replicadas prácticas de violencia que se pretendían disminuir por medio de los acuerdos. Esto se evidencia con el actual aumento en la inseguridad en los territorios étnicos, que demuestra el fracaso en la implementación del Punto 3 y el poco o nulo avance en los compromisos adquiridos. No se evidencia iniciativa por parte del Gobierno para plantear alternativas que se orienten hacia la protección de las comunidades, de modo que la afectación a las mismas se encuentra en aumento y pone en riesgo la integridad y la existencia física tanto de la población como de sus territorios.

El Gobierno Nacional aprobó en 2019 el Proyecto de apoyo a la reincorporación socioeconómica de exintegrantes FARC con enfoque comunitario, de género, étnico y poblacional, a través de financiación de la ONU y del Fondo Multidonante que pretende beneficiar a 1.592 personas en proceso de reincorporación (CPEC, 2020). También se creó en 2017 el Programa Camino Diferencial de Vida que busca la reparación, el restablecimiento de derechos y la reincorporación de los menores de 18 años desvinculados de las FARC. En este programa participan 124 menores, de los cuales 21 se autoreconocen como miembros de una comunidad étnica.

El componente Comunes surgido de los Acuerdos de Paz realizó una peregrinación en noviembre de 2020, en la que se organizó un espacio para exponer temas étnicos y de género. En este se formularon reparos respecto de casos de seguridad en La Guajira, Cauca, Cesar, Arauca y Magdalena, en otros escenarios. Han expresados hechos de discriminación de la misma comunidad hacia las personas en proceso de reincorporación en regiones como el Cauca y Chocó en donde se ha debido incluso acudir a las autoridades, hechos estos que evidencia la necesidad de fortalecer las intervenciones de armonización.

⁴²³ Alerta Temprana de Inminencia N° 005-2020 de 29 de enero, para proteger a los habitantes de los municipios de San Carlos, Planeta Rica, Pueblo Nuevo y Montería, departamento de Córdoba.

En el AETCR⁴²⁴ Tierra Grata se conformó una mesa étnica para discutir los temas de seguridad, que si bien no ha sido formalizada su constitución si ha generado una percepción de seguridad por lo que es indispensable que se adelanten acciones para fortalecer estas iniciativas e instancias a fin de que, entre otras cosas, se dé el reconocimiento del carácter étnico de la población en proceso de reincorporación que perteneciendo a estas comunidades no se encuentran dentro de territorios étnicos. Por otra parte, resulta indispensable establecer un diálogo con esta población, que se puede generar mediante estas mesas, o promoviendo su participación en los Consejos Territoriales de Reincorporación, y demás Consejos y Mesas Departamentales donde se aborda la situación de las personas en proceso de reincorporación. De este modo, se pueden identificar los casos y situaciones que permitan posteriormente construir una estrategia de incidencia en términos de acceso a la oferta social del estado, y garantías de seguridad.

A nivel nacional, se ha avanzado en conversaciones para que se conforme la mesa étnica en el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), sin embargo, aún no se ha adelantado su consolidación y resulta urgente. Existe una resistencia a crear nuevas mesas técnicas en el CNR y este manifestó que ya cuentan con un programa, no obstante, no se tiene conocimiento de ningún avance al respecto. Las mesas técnicas permiten una coordinación importante con los diferentes componentes y la transversalidad del enfoque, por ello, es indispensable establecer esta mesa étnica al interior del CNR. Por otra parte, el equipo encargado del tema étnico en la ARN no tiene un manual de funciones, y quienes se encargan del tema de reincorporación en particular no cuentan con los recursos para poder ejecutar acciones que redunden en la implementación del enfoque étnico.

La ARN informó que: “Para la participación de organizaciones étnicas que no hagan parte de la MPC, CDDHHPI y ENCP, es importante resaltar que, en el marco del proceso de consulta previa del Programa Especial de Armonización indígena, la ARN concertó con la CDDHHPI, una Ruta Metodológica especial - excepcional, la cual fue protocolizada en agosto de 2020 con la MPC ampliada con CDDHHPI. Dicha ruta contempla en su segunda fase, la consulta previa, socialización y retroalimentación del Programa especial de Armonización en las comunidades indígenas, territorios y personas dónde se llevan a

cabo los procesos de reincorporación y reintegración focalizando principalmente aquellos territorios donde hay mayor presencia de esta población, fase que se desarrollará en la presente vigencia (2021), y para la cual la ARN apropió los recursos acordados, los cuales ascendieron de \$1.383.435.962 para tal fin” (ARN, 2021).

Dentro de las observaciones presentadas por personas en proceso de reincorporación es necesario destacar la ausencia de un adecuado registro de personas en proceso de reincorporación pertenecientes a grupos étnicos. El Registro Nacional de Reincorporación no cuenta con información actualizada que permita conocer detalles sobre esta población. En este sentido, el ejercicio de caracterización que se pretende adelantar por parte de la ARN, se constituye en una oportunidad para contar con información sobre personas pertenecientes a grupos étnicos que se encuentren en proceso de reincorporación y sus necesidades particulares. Por otro lado, manifestaron que hay iniciativas colectivas -mayoritariamente étnicas y pluriétnicas- que han generado nuevas formas de organización y requieren de un acompañamiento particular para que puedan continuar sus procesos y para que el proceso de reincorporación les comprenda.

Por otro lado, el recrudecimiento del conflicto en los territorios ha ocasionado un agravamiento de las condiciones de seguridad, propiciando una crisis alimentaria y humanitaria -como sucede en los casos de las comunidades Wiwa y Cogui- situación que contribuye a incidir negativamente en los procesos de reincorporación. Se entiende que la reincorporación no se cumple de manera efectiva, siempre que los derechos de sus comunidades no están siendo garantizados. En este sentido, se debe garantizar una respuesta integral que atienda las necesidades de las comunidades.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones:

- Se presentan problemas significativos de consolidación de cifras al respecto del número de personas pertenecientes a grupos étnicos que aparece en el Registro Nacional de Reincorporación (17,40%), pues no coincide con las de censos anteriores (30,2%). Además, las categorías propuestas para la identificación de las personas no comprenden ciertas identidades, por lo que es posible que haya un subregistro en esta cantidad. Según el censo, hay 3.003 personas pertenecientes a grupos étnicos en proceso de reincorporación, lo que equivalía al 17,40% del total, pero hoy se habla del 20%, lo que genera dudas sobre la fiabilidad de estas cifras. Adicionalmente, no se ha tenido en cuenta el proceso de autorreconocimiento de pertenencia étnica, pues hay información sobre, al menos, 62 personas que se auto reconocen como perteneciente a grupos étnicos, pero que no han sido incluidas en el registro⁴²⁵.
- Persisten problemas de identificación de algunas personas en proceso de reincorporación por la dificultad en los trámites de cedula, lo que representa una barrera para el ejercicio de sus derechos. En varios casos no se han brindado las garantías para eliminar dicha barrera en la comunicación, por falta de traducción y por el uso de tecnicismos en las interlocuciones. Este tipo de problemas ha afectado especialmente a los pueblos indígenas.

⁴²⁵ Información recopilada mediante entrevista a líder de reincorporación del componente Comunes.

Recomendaciones:

- I.** Al Ministerio del Interior y a la Agencia para la Reincorporación y Normalización, determinar con claridad el número de personas en proceso de reincorporación que pertenecen a comunidades étnicas, para establecer acciones que garanticen el acceso a la oferta social del Estado, y medidas de protección que incorporen el enfoque de género.
- II.** A la Unidad Nacional de Protección y al Ministerio del Interior, implementar los mecanismos que permitan fortalecer los sistemas de seguridad propios, a través del respaldo a las capacidades de las organizaciones étnicas reconocidas a nivel nacional e internacional, como la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona. Incorporar efectivamente la perspectiva étnica y cultural en los sistemas de seguridad y protección de dichas organizaciones.
- III.** Al Ministerio del Interior, aplicar los criterios de perspectiva étnica para el planteamiento e implementación del Programa de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.
- IV.** A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, implementar efectivamente el programa especial de armonización para la reincorporación de excombatientes pertenecientes a comunidades étnicas.
- V.** A la Unidad Nacional de Protección, activar los mecanismos necesarios para la implementación de las rutas de protección colectiva establecidas en el Decreto 2078 de 2017 y 660 de 2018, mediante los cuales se adoptó la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal, y el programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en sus territorios, respectivamente.
- VI.** A las alcaldías, gobernaciones, al Ministerio de Defensa y al Ministerio del Interior, cumplir las normas para la protección de las autoridades étnicas, sus comunidades y territorios, como lo establece la Directiva 002 de 2017 de la Procuraduría General de la Nación, a partir de los criterios establecidos en las siete disposiciones del enfoque étnico establecidas en el Punto 3 del Acuerdo de Paz para avanzar efectivamente en los resultados al respecto.

Solución al Problema de Drogas Ilícitas

Indicadores Plan Marco de Implementación (PMI)

Este Punto tiene 16 indicadores en el PMI, de estos, 14 son objeto de seguimiento en este capítulo. En cuanto al cumplimiento de los indicadores del PMI, se señala lo siguiente:

- 10 (71.4%) indicadores tienen ficha técnica, 9 aprobadas y una por ingresar.
- 5 (35.7%) indicadores cuentan con reporte de avance en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIPO) con fecha de corte a marzo, abril y junio de 2021.
- De los 5 indicadores con avance, 3 (21.4%) cuentan con 100% de avance mientras que los otros 2 cuentan con 40% y 33.33% respectivamente.

Salvaguarda en materia de Solución al problema de drogas ilícitas

- Se garantizará la participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución del PNIS, incluyendo los planes de atención inmediata respecto de los Territorios de los pueblos étnicos. En cualquier caso, el PNIS respetará y protegerá los usos y consumos culturales de plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito. En ningún caso se impondrán unilateralmente políticas de uso sobre el territorio y los recursos naturales presentes en ello.
- En la priorización de los territorios se atenderá a las realidades de los territorios de pueblos étnicos, se tendrá en cuenta los territorios afectados por cultivos de uso ilícito de los pueblos étnicos en riesgo de exterminio físico y cultural o en riesgo de extinción, así como los territorios de los pueblos étnicos en situación de confinamiento o desplazamiento.
- El Programa de Desminado y Limpieza de las áreas del territorio nacional se desarrollará en concertación con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas. Se atenderá de manera prioritaria los casos del pueblo Embera ubicado en el municipio de Puerto Libertador en Córdoba e Ituango en Antioquia, los del pueblo Jiw ubicado en el municipio de San José del Guaviare en Guaviare, el pueblo Nukak departamento del Guaviare, en los municipios de Mapiripán y Puerto Concordia en el Meta, así como en el municipio de Tumaco río Chagüí y el del pueblo Awá en el departamento de Nariño. También los casos de los Consejos Comunitarios Alto Mira y Frontera y río Chagüí y el municipio de Buenos Aires, vereda La Alsacia en el departamento del Cauca.
- Como un gesto de voluntad de paz, reparación y humanidad, el Gobierno Nacional, las FARC-EP y las organizaciones representativas de los pueblos étnicos se comprometen a desarrollar un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge resguardo Cañaveral, así como del territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó.

Fuente: (Mesa de Conversaciones, 2016) Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

La problemática de las drogas ilícitas ha sido un factor fundamental en las dinámicas del conflicto armado en el país. El cultivo, la producción y comercialización de la coca ha sido una fuente de financiación de grupos armados ilegales y de organizaciones criminales. La guerra contra las drogas ilícitas es fuente inminente de riesgo y amenaza para el goce efectivo de los derechos colectivos e individuales de los pueblos étnicos.

El bloque de derechos colectivos de los pueblos étnicos está pactado en la Constitución Política de 1991, la cual, en el artículo séptimo establece como principio fundamental del Estado social de derecho, el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. De allí se desprende el universo de referencia interpretativo contemplado en el ordenamiento jurídico nacional constitucional y legal que ha venido estableciendo estándares de protección normativos y jurisprudenciales, especialmente, la normativa relativa a la propiedad colectiva de la tierra, los mecanismos para la protección jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente contemplados en los decretos 2333 de 2014 y el 2154 de 1995, la Ley 70 de 1993 y su decreto reglamentario 1745 de 1995. La autodeterminación y gobierno propio de los pueblos étnicos hace parte integral del goce efectivo de sus derechos territoriales, su sistema de gobierno, justicia y dinámicas organizativas y culturales propias. Para los pueblos étnicos la integralidad territorial implica la complementariedad de las dimensiones culturales y espirituales que están en íntima relación con la ley de origen, derecho mayor y derecho propio.

En el Punto 6.2.3. Salvaguardas y garantías, “Literal d). En materia de solución del problema de drogas ilícitas”, dispone que se debe: (i) garantizar la participación efectiva y consulta previa de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución de los PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito), incluyendo los planes de atención inmediata respecto a los territorios de los pueblos étnicos. En cualquier caso, el PNIS respetará y protegerá los usos y consumos culturales de las plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito. En ningún caso se impondrán unilateralmente políticas de uso sobre el territorio y los recursos naturales presentes sobre ellos; (ii) en la priorización de los territorios se tendrá en cuenta a las realidades de los territorios de los pueblos étnicos en riesgo de exterminio físico y cultural o en riesgo de extinción, así como los territorios de los pueblos étnicos en situación de confinamiento o desplazamiento; (iii) el Programa de Desminado y Limpieza de las áreas del territorio nacional se desarrollará en concertación con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas. Se atenderá de manera prioritaria

los casos de los pueblos Embera ubicados en el municipio de Puerto Libertador en Córdoba e Ituango en Antioquia, los del pueblo Jiw ubicado en el municipio de San José del Guaviare en Guaviare, el pueblo Nukak en el departamento de Guaviare, en los municipios de Mapiripán, y Puerto Concordia en el Meta, así como en el municipio de Tumaco río Chagüi y el del pueblo Awá en el departamento de Nariño. También los casos de los Consejos Comunitario Alto Mira y Frontera y río Chagüi y en el municipio de Buenos Aires, vereda la Alsacia en el Departamento del Cauca; y (iv) como un gesto de voluntad de paz, reparación y humanidad, el Gobierno Nacional, las FARC-EP y las organizaciones representativas de los pueblos étnicos se comprometen a desarrollar un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral, así como los territorios del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó.

Para solucionar el problema de las drogas ilícitas desde una perspectiva étnica, el cuarto Punto del Acuerdo Final propone desarrollar el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) en los territorios étnicos y la creación de un enfoque diferencial étnico en el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, para esto los compromisos adoptados en el capítulo étnico del Acuerdo Final están dirigidos a: en primer lugar, “garantizar la participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos, incluyendo los Planes de Atención Inmediata (PAI) respecto a los territorios de los pueblos étnicos”; en segundo lugar, la priorización de los territorios que “atenderá las realidades de estos pueblos, tendrá en cuenta los territorios afectados por cultivos de uso ilícito de los pueblos étnicos en riesgo de exterminio físico y cultural o en riesgo de extinción, así como los territorios de los pueblos étnicos en situación de confinamiento y desplazamiento”; tercero que “el Programa de Desminado y Limpieza de las áreas del territorio nacional se desarrollará en concertación con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas”; y por último, un “programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral, así como el territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó” (Mesa de Conversaciones, 2016).

Pese a lo anterior, el PNIS -creado mediante el Decreto Ley 896 de 2017- no cuenta con un enfoque étnico y fue hasta diciembre de 2020, en sesión de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC), donde se acordó una

consulta con las comunidades indígenas para la ejecución del PNIS en sus territorios; sin embargo, el Gobierno manifestó su voluntad de implementar el programa en territorios que no han sido formalizados como resguardos, por lo que no se consultaría con las comunidades que habitan estos espacios (Comisión Étnica, 2021). Con corte al 30 de junio de 2021, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) tiene formulado el documento de lineamientos que guía las modalidades de sustitución voluntaria con comunidades indígenas; no obstante, de acuerdo con los resultados de la última MPC desarrollada en marzo de 2021, el documento de lineamientos no ha sido concertado. El obstáculo que impide la concertación es el requerimiento de garantías económicas solicitado por la MPC, pese a que en el artículo 8 del Decreto Ley 896 también se contemplan planes de formalización territorial para quienes decidan sustituir cultivos con el fin de evitar la repetición de prácticas como el desplazamiento forzoso y los conflictos interétnicos por un mal proceso de adjudicación de tierras.

La Procuraduría considera que solamente en la zona de Alto Mira y Frontera en Tumaco se ha avanzado con los compromisos del PNIS de la mano del Consejo Comunitario (CONPA, 2020). De acuerdo con informe del Gobierno Nacional, la cifra de familias beneficiadas corresponde a 13.105. Sin embargo, es importante aclarar que entraron al programa como familias y no como sujeto colectivo, desatendiendo el principio de lo colectivo en lo étnico.

Con respecto al caso de la comunidad indígena Emberá Katío del Resguardo Cañaveral y territorio ancestral del Alto San Jorge en los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré, en el departamento de Córdoba, conviene recordar el asesinato de su Gobernador en el año 2000 y el desplazamiento masivo de la población. La comunidad continúa afectada por varios factores vinculados y subyacentes al conflicto armado interno, como la siembra de minas antipersona y el control territorial que ejercen actores armados ilegales, que han obligado a la comunidad al confinamiento. Todo ello, sumado al recrudecimiento del conflicto armado en el departamento de Córdoba que ha ocasionado un nuevo desplazamiento masivo de las comunidades indígenas Zenú y Emberá de Córdoba desde abril de 2021⁴²⁶.

La Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, con corte a 31 de marzo de 2021, informó que de las 99.097 familias vinculadas entre 2017 y 2018 al PNIS, 13.105 pertenecen a comunidades étnicas. De las cuales 2.794 son pertenecientes a pueblos indígenas, 1.910

tenían la condición de cultivadores, 45 no cultivadores y 839 recolectores. Igualmente informó que 1.838 de estas familias recibieron al menos un pago de asistencia alimentaria. Se desarrollaron 480 acciones de asistencia técnica integral e igual número de acciones en seguridad alimentaria. El monto de inversión ascendió a \$17.281.231.695.

Respecto a los pueblos NARP (Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras) 8.710 eran cultivadores, 1.346 no cultivadores y 182 recolectores. En Asistencia Alimentaria Inmediata 9.068 han recibido al menos un pago de asistencia, en cuanto a las acciones de asistencia técnica integral se implementaron 4.756, y en Seguridad Alimentaria las acciones corresponden a 4.720. El monto de inversión ascendió a \$110.399.377.890.

El informe del CONPA 2020 reporta que no se ha avanzado en ninguna de las 8 metas propuestas y hay riesgo de regresividad en los derechos obtenidos. Las entidades encargadas de la supervisión de la aplicación del PNIS reportan que el Gobierno Nacional ha presentado demoras y trabas en la implementación del programa y argumentan falta de recursos para esta labor, a pesar de que la ONU, que supervisa este proceso, ha declarado reiteradamente que la erradicación forzosa representa un mayor gasto financiero, mientras que se ha demostrado que el programa ha sido efectivo en los territorios donde se ha implementado como se había acordado (CONPA, 2020).

Esta problemática se agrava porque hay una discordancia entre la población étnica que firmó los acuerdos comunitarios y la población que está inscrita y se beneficia del programa, lo que termina en la presentación de unos resultados en los indicadores de los compromisos con cifras alejadas de la realidad, pues se reporta un avance mayor al que en realidad se presenta en los territorios.

La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio de Interior expidió la Resolución 001 de 2020, por la cual certificó no presencia de comunidades étnicas en los territorios en los cuales se pretende adelantar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersione aérea con el herbicida Glifosato (PECIG), este interviene 104 municipios entre los cuales se encuentran territorios étnicos de posesión ancestral o en trámite de titulación o ampliación. Por este motivo, los consejos comunitarios y las organizaciones indígenas del Pacífico Nariñense presentaron una tutela por la vulneración al derecho de la consulta previa, libre e informada, de modo que el Tribunal Superior de Pasto, dándoles la razón, falló en contra de la Resolución. No obstante, se solicitó la revisión de esta tutela a la Corte Constitucional además de las dos

⁴²⁶ <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-desplazamiento-masivo-y-confinamiento-de-comunidades-indigenas-del-alto-sin>.

sentencias que ya se encuentran en revisión y que tratan el problema de los métodos de erradicación de cultivos ilícitos (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2021).

Los obstáculos para el desarrollo del PNIS parten de las limitaciones materiales de la población étnica para realizar la sustitución de cultivos, pues resulta más sencillo y lucrativo continuar con los cultivos ilícitos que realizar el tránsito a cultivos legales. Esto lleva a otros problemas como lo son las “mulas humanas” que transportan los cultivos por el Bajo Atrato y el Darién, se reporta que hay miembros de comunidades étnicas realizando estas prácticas, de igual forma, algunos migrantes que usan el Darién para atravesar el continente se involucran en estas actividades. De igual forma, este Programa ha generado conflictos comunitarios entre cultivadores y no cultivadores, comunidades originarias y colonos, entre otras tensiones que desarticulan y obstruyen el cumplimiento del PNIS. Todo lo anterior, posibilita que los grupos armados ejerzan presión sobre la población étnica para que sigan con los cultivos ilícitos.

Por otra parte, también se deben implementar la atención a consumidores de sustancias psicoactivas, labor que está contemplada en el cuarto Punto del Acuerdo Final. Para esto, en enero de 2021 el gobierno creó el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Sustancias Psicoactivas, el cual establece 5 compromisos:

- Revisión y ajuste participativo de la política pública frente al consumo de drogas ilícitas.
 - Diseño y puesta en marcha de un Sistema Nacional de Atención al consumidor de drogas ilícitas.
 - Desarrollo de capacidades y apoyo para la implementación de planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional.
 - Evaluación y seguimiento de las acciones que se adelanten en materia de consumo.
 - Generación de conocimiento en materia de consumo de drogas ilícitas.
- (Comisión Étnica, 2021).

Las metas establecidas para la consulta previa y la participación en la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas no han presentado grandes avances, pues se ha informado que no hay claridad sobre los procesos para la consulta previa y se ha generado una implementación desigual entre comunidades indígenas y afro, donde las primeras ya han adelantado procesos de consulta para la construcción

de esta política. Sumado a lo anterior, en los pueblos indígenas hay una tendencia a la reducción de los cultivos de coca en sus territorios, de modo que se reportaron 21 resguardos menos que en 2018, mientras que en las comunidades afrocolombianas se mantiene la tendencia en la que 7 consejos comunitarios son los más afectados por los cultivos de coca (STCIV, 2021)

Es necesario mencionar que el Punto 4 del Acuerdo Final incluye dos metas que hacen referencia al tratamiento penal de los pequeños cultivadores que requiere de la articulación de los sistemas de justicia ordinaria, la justicia especial para la paz y el sistema de justicia propia. El avance de este proceso está pendiente debido a una reforma normativa que se está esperando desde el 2017, de modo que quienes se han sometido al PNIS están en una situación poco clara respecto a su tratamiento jurídico, el cual debe tener un tratamiento diferenciado y ser consultado con los pueblos étnicos (CONPA, 2020).

La inclusión del enfoque étnico en el PNIS requiere la concertación de una ruta étnica como herramienta de acción afirmativa que reconozca el carácter colectivo del programa para comunidades indígenas y afrodescendientes, así como los usos y consumos culturales de plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito. Además, este enfoque debería generar mecanismos de sustitución alternativos para los pueblos étnicos que no han sido incluidos en el PNIS y que han manifestado su interés de avanzar en la sustitución voluntaria (Instituto Kroc, 2020).

En el capítulo étnico se incluye una salvaguarda sobre los usos y consumos de plantas tradicionales, así mismo, se expresó en el encuentro de la Comisión Étnica, las preocupaciones sobre la normatividad de regulación del cannabis porque desconoce el papel de las comunidades étnicas en el cultivo de cannabis de forma legal y la competencia desigual con multinacionales (Comisión Étnica, 2021).

Dentro de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional se dispuso la formulación del Modelo Alternativo con Enfoque Étnico, con el cual se establece una línea de tiempo que define los aspectos relacionados con las fases de formulación e implementación de esta estrategia.

Tabla 82. Modelo Alternativo con Enfoque Étnico Línea de Tiempo

Formulación		Implementación	
Mes 1 al 3	Mes 4 al 9	Más meses de implementación	
Manifestación expresa de la voluntad de sustituir	Gestión de disponibilidad presupuestal ante fuentes de financiación	Monitoreo 1: Acciones para la definición de la línea de base	Implementación de la Estrategia: Asistencia inmediata Seguridad Alimentaria Proyecto productivo y Comercialización Asistencia técnica integral transversal Monitoreo 3
Jornada de identificación de iniciativas productivas	Cierre financiero del proyecto	Levantamiento del cultivo ilícito	
Diseño y formulación detallada del proyecto (presupuesto, flujo de caja, plan operativo)	Firma de Acuerdo Étnico de Sustitución	Monitoreo 2: Verificación e informe	
	Gestión y suscripción de convenio entre las partes aportantes	Proceso de contratación de operadores	
Conformación equipo técnico entidades aportantes del proyecto			
Identificación y concesión de aliados comerciales			
* Cumplimiento de tiempos condicionado a las prácticas organizativas y a los espacios de toma de decisión de las comunidades étnicas		■ Hecho ■ En desarrollo ■ Por iniciar	

Fuente: (Gobierno Nacional, 2021)

En cuanto al desminado de Minas Antipersona (MAP) y de Municiones Sin Explotar (MUSE) en los territorios étnicos, durante 2020 se han reportado al menos nueve víctimas de las MAP sembradas en comunidades étnicas, y al menos 2000 indígenas han sido confinados forzosamente por la siembra de MAP/MUSE en sus territorios (STCIV, 2021). Por lo anterior, se ha declarado la emergencia humanitaria en los pueblos étnicos ante el aumento de la presencia de MAP y MUSE en sus territorios. Se tiene planteado en el PND 2020-2022 el desarrollo de proyectos para la prevención de accidentes por MAP y MUSE por medio de la educación en el riesgo por minas antipersona en los territorios de comunidades afro, raizales y palenqueras, así como planes para ejecutar el desminado humanitario en los territorios colectivos.

Es importante referirnos al caso del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, en el que los hechos victimizantes ocurridos están relacionados con los procesos de erradicación forzada y la implementación del PNIS, pero tal situación se agudizó, entre otros factores, porque no se dio cumplimiento al proceso de

restitución de derechos territoriales en el marco del Decreto Ley 4635 de 2011, competencia de la Unidad de Restitución de Tierras. Tampoco se ha dado el proceso de saneamiento por parte de la Agencia Nacional de Tierras. Sin resolver estas cuestiones, la implementación del mecanismo alternativo posiblemente tienda a exacerbar los conflictos territoriales en las zonas con presencia de cultivos de uso ilícito.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones:

- I. El Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) no ha contado con un enfoque diferencial étnico, y se limitó el ingreso de nuevas familias y territorios colectivos al Programa de manera muy temprana, con ocasión de las limitaciones de techo presupuestal. Aunque se encuentra el modelo de sustitución de “Sustitución con legalidad”, aún no se han concretado alternativas de sustitución por fuera del PNIS. Esta situación dejó a las poblaciones étnicas, asentadas en territorios con presencia de cultivos de coca, en una compleja situación, que se agudizó con la puesta en marcha de la erradicación forzada, de tal modo que las comunidades quedaron sin su sustento y con la frustración de la expectativa de sustitución planteada y no cumplida.
- II. La Procuraduría alerta sobre los efectos adversos derivados de la débil y desarticulada implementación de los PNIS. En particular, la falta de presencia y gestión institucional efectiva en los territorios, la falta de enfoque diferencial étnico y de medidas de protección para los beneficiarios ha derivado en riesgos para su vida, libertad e integridad física y cultural. Además, se ha producido un traslado desmedido de responsabilidades del programa hacia las comunidades, lo que hace que algunas de ellas perciban las acciones derivadas del programa PNIS como una “acción con daño” (CONPA, 2020).

Recomendaciones:

- I. A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, al Ministerio de Justicia y a la Consejería para la Estabilización y Consolidación, implementar del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) y el Plan Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) en los territorios de los pueblos indígenas y afrocolombianos, con la participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos, y brindar alternativas de sustitución sostenibles acorde con las salvaguardas establecidas en el Acuerdo de Paz.
- II. Al Ministerio del Interior, garantizar el derecho fundamental a la consulta previa de la implementación del mecanismo alternativo cuando se trate de territorios de los pueblos y comunidades étnicas, y concertar las rutas metodológicas para la construcción de los instrumentos, planes, programas y proyectos de implementación de los programas de sustitución derivados del Acuerdo Final.
- III. A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, al Ministerio de Justicia y a la Consejería para la Estabilización y Consolidación, coordinar y articular las estrategias contra los cultivos de uso ilícito, como la erradicación forzada y el PNIS, para evitar la exacerbación de los conflictos sociales en el territorio que ponen en riesgo tanto a las comunidades que habitan en zonas con presencia de cultivos de coca, y los logros alcanzados en la transformación integral de las condiciones de vida en las zonas más afectadas por el conflicto.
- IV. Al Ministerio de Defensa Nacional, avanzar en el desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluido el paramilitarismo y los grupos posdesmovilización, que representan la mayor amenaza a la implementación del PNIS.
- V. A la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, al Ministerio de Salud y Protección Social, y al Ministerio de Justicia y del Derecho, avanzar en el cumplimiento de los indicadores étnicos en materia de solución al problema de drogas ilícitas dentro del PMI, como garantía de la transversalización del Capítulo Étnico del Acuerdo.

Acuerdo Sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

Indicadores Plan Marco de Implementación (PMI)

Este Punto tiene 13 indicadores en el PMI, de estos, cuatro son objeto de seguimiento en este capítulo. En cuanto al cumplimiento de los indicadores del PMI, se señala lo siguiente:

- Los 4 (100%) indicadores tienen ficha técnica aprobada.
- 1 (25%) indicador cuenta con reporte de avance del 100% en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) con fecha de corte a diciembre de 2020.
- 3 (75%) indicadores no cuentan con avance reportado en el SIIPO con fecha de corte a mayo de 2021.

Salvaguarda en materia de Víctimas

En materia de víctimas del conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”

- El diseño y ejecución del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición respetará el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con los estándares nacionales e internacionales vigentes.
- En el diseño de los diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales acordados respecto a los pueblos étnicos se incorporará la perspectiva étnica y cultural. Se respetará y garantizará el derecho a la participación y consulta en la definición de estos mecanismos, cuando corresponda.
- En el marco de la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz se crearán mecanismos para la articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena según el mandato del artículo 246 de la Constitución y cuando corresponda, con las autoridades ancestrales afrocolombianas.
- Se concertará con las organizaciones representativas de los pueblos étnicos un programa especial de armonización para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a dichos Pueblos, que opten por regresar a sus comunidades, para garantizar el restablecimiento de la armonía territorial. Se concertará una estrategia pedagógica y comunicativa de difusión de los principios de no discriminación racial y étnica de las mujeres, jóvenes y niñas desvinculadas del conflicto.

Fuente: (Mesa de Conversaciones, 2016)

Se anunció al país durante el desarrollo de las negociaciones de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC – EP, que las víctimas eran el centro del acuerdo, es así como las partes reconocieron “que los pueblos étnicos han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos; que además han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno” (Mesa de Conversaciones, 2016). La Corte Constitucional ya había establecido que el conflicto armado ha ocasionado daño desproporcionado a los pueblos étnicos al punto del inminente riesgo de su extinción física y cultural, siendo resultado de este pronunciamiento la expedición de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011⁴²⁷.

El Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz recoge lo que ha ordenado la Corte Constitucional y la legislación contenida en los Decretos Ley para víctimas étnicas, en donde se han establecido mandatos taxativos a las entidades de Gobierno Nacional y Territorial. Luego de años de seguimiento al cumplimiento de estos instrumentos, se observa un importante rezago en la materialización de los derechos de las víctimas étnicas.

Tras años de recopilación y sistematización de información de diversas fuentes, el Observatorio de Memoria y Conflicto entregó a la Jurisdicción Especial para la Paz datos reveladores y escalofriantes de la desproporción con la que el conflicto ha impactado a los pueblos étnicos; así mismo, el Registro Único de Víctimas reporta 1.688.726 personas pertenecientes a pueblos étnicos como víctimas, la situación de crisis humanitaria en los territorios étnicos se ha recrudecido en el contexto de la pandemia, caracterizándose por la operación de diversos grupos armados que han generado varios focos regionales de confrontación armada, la lucha por el control de territorios estratégicos para la explotación de recursos naturales (maderas, minería ilegal), el narcotráfico (áreas de cultivo de uso ilícito, la existencia de corredores para el tráfico y vinculación de la población a las dinámicas de esta economía) y el despojo de tierras. Las poblaciones han sido afectadas por hechos victimizantes como desplazamiento forzado, confinamientos, amenazas generalizadas, desconocimiento de las autoridades étnicas, asesinatos selectivos y violencia contra las mujeres.

Si bien las víctimas fueron el centro del Acuerdo Final, contrariamente los informes

⁴²⁷ Que establecen las medidas de atención y reparación a las víctimas individuales y colectivas, pertenecientes a grupos étnicos: Decreto Ley 4633 de 2011 para Pueblos Indígenas, Decreto Ley 4634 para el Pueblo Rrom o Gitano y Decreto Ley 4635 de 2011 para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Decretos con Fuerza de Ley expedidos mediante procesos de consulta previa adelantados por medio de facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por medio del artículo 205 de la Ley 1448 de 2011.

institucionales presentan insuficiencia en el reporte de acciones con respecto a las medidas de Reparación Integral para la Construcción de la Paz, frente a las cuales se concertaron 13 indicadores alusivos a las medidas de reparación colectiva y retornos de grupos étnicos.

Debemos observar que las bases de datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) son confusas y requieren de manera urgente un ajuste en temas de calidad y confiabilidad, pues no son claras las variables y no es posible tener datos certeros. Según información entregada por la UARIV, en la Ruta de Reparación Colectiva se desarrollaron acciones afirmativas dentro de las medidas de atención y asistencia:

Tabla 83. Ruta de Reparación Colectiva

<p>503 Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) incluidos en el Registro único de Víctimas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 46 planes para la implementación de medidas colectivas de reparación han sido consultados o concertados. • 22 sujetos de reparación colectiva étnicos en territorios PDET han sido identificados y atendidos. Cuentan con planes de reparación colectiva concertados o consultados. • 32 sujetos colectivos étnicos fueron indemnizados en el marco del proceso de reparación colectiva, a marzo de 2021. • 188.614 familias étnicas se encuentran adelantando procesos de restitución de tierras y/o protección preventiva sobre sus territorios colectivos, de las cuales 102.497 se encuentran ubicadas en los 170 municipios PDET.
<p>Acciones afirmativas y estructurales en las medidas de atención, asistencia y reparación colectiva</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 125 demandas de restitución étnica han sido radicadas ante los Jueces Civiles Especializados en Restitución de Tierras, con ellas se busca proteger los derechos de 54.134 familias étnicas sobre un total de 3.132.342 hectáreas. De estas demandas, 90 corresponden a territorios ubicados en los municipios priorizados en los 170 municipios PDET.

Fuente: : (Gobierno Nacional, 2021)

Sin embargo, la información reportada por la UARIV no da cuenta de la población priorizada en el marco del Acuerdo y corresponde a gestiones realizadas por esta entidad en el periodo comprendido entre 2011 y 2021 sin que estas acciones respondan específicamente al cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo de Paz.

En materia de retornos y reubicaciones, en el Punto 1 del Acuerdo de Paz se resalta el propósito del Gobierno Nacional y de las FARC-EP para garantizar “El retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento” (Mesa de Conversaciones, 2016) , mientras que en el Punto 5 se establece que se implementarán unas medidas para poner en marcha programas específicos de retorno y reubicaciones, las cuales deben tener en cuenta los siguientes elementos: i) la priorización de los planes de retornos y reubicación en las zonas PDET ; ii) “en particular los PDET, los planes de vivienda rural y aguas, las medidas de generación de acceso a tierras, generación de ingresos, fomento a la economía campesina y los programas de limpieza y descontaminación del territorio de MAP, AEI y MUSE o REG, así como con los procesos de restitución de tierras” AFP (P. 183); iii) la implementación de medidas para garantizar los derechos a la vida e integridad personas; y iv) el fortalecimiento de las funciones de protección y promoción de los derechos humanos.

Pese a lo anterior, transcurridos 10 años de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 y a casi cinco años de haberse firmado el Acuerdo de Paz, no existe un protocolo de retornos y reubicaciones en concordancia con los derechos de las comunidades y pueblos étnicos.

A la fecha de corte de este informe (31 de marzo de 2021), se registran 228 comunidades y pueblos étnicos con plan de retorno y reubicación formulado en todo el país, el 29% (66) de éstas se encuentra en jurisdicción de 33 municipios PDET.

En el presente aparte abordaremos los dos indicadores étnicos del PMI relacionados con Retornos y reubicaciones de población desplazada y víctimas en el exterior que incluye el PMI: “El porcentaje de planes de retorno o reubicación concertados e implementados de manera efectiva en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad (E.E.5) y “Programa de asentamiento retorno, devolución y restitución acordado e implementado con los territorios y pueblos étnicos priorizados en el literal d del punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz en cada pueblo y territorio” (E.E.13).

Respecto al primero, sus metas están establecidas solo hasta 2021, no tiene reporte cuantitativo de 2020 en SIIPO, ni registra porcentaje de avance. En el reporte cualitativo se

menciona que en el año 2020 se registraron dos solicitudes de retorno o reubicación de comunidades étnicas, el cabildo indígena Zenú (Barranquilla) y la comunidad Wounaan (Yumbo), cuyos planes no lograron ser concertados debido a la emergencia por el COVID-19. Igualmente, al referirse a implementación de los planes, reporta avances en el plan de retorno de la comunidad Jiw del Resguardo Naexal Lajt (Mapiripán) . Así las cosas, la Procuraduría reitera lo manifestado en el Segundo Informe en el que se señaló que las acciones reportadas no corresponden con la descripción del indicador, pues este hace referencia a Planes de Retorno y Reubicación (PRyR) concertados e implementados de manera efectiva en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad sobre el número de solicitudes de retorno y reubicación.

No es claro para la Procuraduría sobre qué denominador se está calculando el porcentaje de cumplimiento de este indicador de 2017 a 2019 pues, de acuerdo con lo reportado por la UARIV, 127 comunidades étnicas han solicitado retorno o reubicación desde el año 2017, de las cuales 30 se encuentran en subregiones PDET .

Para que el avance que se reporta sea acorde a los propósitos del Acuerdo Final es necesario que se revisen las fuentes de la fórmula de cálculo puesto que se debe tener en cuenta que la formulación de un plan de retorno no implica necesariamente el acceso a planes, programas y proyectos que conducen efectivamente a la superación de las afectaciones del conflicto y que la etapa administrativa es tan solo un paso en el proceso de restablecimiento del derecho al territorio de las comunidades étnicas.

En cuanto al indicador E.E.13, que tiene vigencia hasta 2021, tampoco tiene reporte cuantitativo ni porcentaje de avance en 2020. En el avance cualitativo se reportan gestiones con 3 de las 5 comunidades priorizadas en el Punto 6.2.3: Jiguamiandó, Cuvaradó y Nukak . Sin embargo, no es claro cuántas son las acciones que se registran en el denominador de la fórmula de cálculo para determinar los porcentajes de avance reportados en 2018 y 2019, de 88% y 63% respectivamente.

La Procuraduría considera que las fuentes para la medición de este indicador no corresponden con el producto, pues estas son acciones relacionadas con la formulación del plan de retorno y de la etapa administrativa de la restitución de tierras , pero no son en sí mismas un “Programa de asentamiento retorno, devolución y restitución acordado e implementado con los territorios y pueblos étnicos”.

En cuanto a los cuatro elementos que deben incluir las medidas para garantizar los procesos de retornos, en la sección de retornos y reubicaciones, del aparte de medidas

de reparación integral, se encuentran las observaciones de la Procuraduría respecto a cada una de estas. En términos generales, aún no se observan avances significativos en el cumplimiento de acciones de los planes de retorno y reubicación en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz.

Tan solo el 5.6% del universo de las acciones de los planes de retorno y reubicación en territorio PDET (5.811) cruza con iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Se requiere identificar de éstas, cuántas corresponden a planes de comunidades y pueblos étnicos. Tan solo 4 de los 33 municipios PDET que tienen en sus jurisdicciones comunidades étnicas con PRyR formulados, incluyeron en la plataforma SIGO programas dirigidos a la atención de procesos de retorno y reubicación, sin embargo, se desconoce si estos contemplan atención específica y diferencial para dichas comunidades.

Según el Informe del Instituto Kroc (2020), de las 10 disposiciones del enfoque transversal étnico acordadas en el Punto 5 del Acuerdo Final, el 10% no ha iniciado, el 70% está en un avance mínimo y el 20% tiene una implementación completa. A pesar de esto, es el punto del Acuerdo que presenta mayor avance en la implementación.

Al igual que en los puntos anteriores, este punto contiene cuatro salvaguardas en el capítulo étnico que hacen referencia a las víctimas. La primer salvaguarda menciona el respeto por el derecho a la participación y consulta en la definición y diseño de los diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales para garantizar la incorporación de la perspectiva étnica y cultural; la segunda, es el respeto por el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales; la tercera, sobre la articulación de los sistemas propios de justicia con la Jurisdicción Especial para la Paz; y la cuarta, acerca del retorno y la reparación priorizada del pueblo Nukak, el pueblo Emberá Katío y los consejos comunitarios del Alto Mira y Frontera y de Curvaradó y Jiguamiandó.

Se plantearon 8 metas que están relacionadas con la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), al cual pertenece la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y debido al conflicto armado (UBPD). Sobre estos, la Secretaría Técnica de Verificación del Acuerdo de Paz solicita que se amplíe la presencia en los territorios por parte de la JEP, la CEV y la UBPD, además de garantizar la socialización con las comunidades étnicas del trabajo y la información recopilada a

partir del trabajo con los pueblos y en sus territorios. En esta vía, en agosto de 2019, las entidades del SIVJRNR entregaron un documento que compila los protocolos de diálogo intercultural y de coordinación interjurisdiccional con estos pueblos.

Las entidades que conforman el SIVJRNR han cumplido con la primer salvaguarda en la medida en que han establecido protocolos especiales con enfoque étnico para su funcionamiento y han garantizado la participación de las comunidades étnicas por medio de la implementación de la consulta previa, la contratación de funcionarios y directivos provenientes de pueblos étnicos y las comisiones de trabajo especializados en la promoción de los derechos especiales de las comunidades étnicas (Comisión Étnica, 2021). Además, a pesar de la subfinanciación de este sistema, las entidades de este tienen recursos específicos destinados a la implementación del enfoque étnico, a la vez que se tiene en cuenta la afectación diferencial en los casos priorizados por la JEP. De los 7 macro casos abiertos por la JEP, 3 tienen un enfoque para priorizar territorios étnicos: i) Caso 02: prioriza la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño), ii) Caso 04: prioriza la situación territorial de la región de Urabá, iii) Caso 05: prioriza situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca.

Asimismo, cabe resaltar que, en los otros casos priorizados por la JEP, se ha tenido en cuenta la afectación desde la perspectiva étnica. No obstante, en el seguimiento que realiza la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos se ha podido establecer la escasa participación de estos pueblos en el marco de Jurisdicción Especial para la Paz, lo cual generó la necesidad de construir una estrategia que permita fortalecer la presentación de observaciones por parte de las víctimas étnicas en la Jurisdicción.

Como un primer paso se realizó un proceso de identificación de las razones que han impedido que los pueblos étnicos acudan al SIVJRNR. Los liderazgos étnicos identificaron las siguientes dificultades: i) el recrudecimiento del conflicto en el territorio dificulta la participación en estos escenarios, ii) las limitaciones de financiación para generar los espacios, iii) la necesidad de realización de pedagogía y capacitaciones para la comprensión y asimilación del sistema, iv) dificultad para la materialización de los protocolos, v) la percepción de las organizaciones y los pueblos étnicos en que se le generen falsas expectativas, vi) necesidad de fortalecimiento de los procesos organizativos y de armonización de la jurisdicción especial indígena y la JEP, vii) necesidad de una visión integral del concepto de paz en los pueblos, más allá del concepto institucional.

Por otra parte, se destacan tres aspectos importantes de la Comisión de la Verdad que buscan transversalizar el enfoque étnico en el desarrollo de su mandato: i) la creación de la dirección de pueblos étnicos para garantizar la participación; ii) la aprobación de una metodología con enfoque étnico contra el racismo y la intolerancia que es transversal con los objetivos de la comisión, además de un protocolo con autoridades étnicas para reconocer las estructuras de gobierno propio; iii) un capítulo destinado a pueblos étnicos en el informe final.

La implementación de los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) establecidos en la construcción de los PDET fueron determinantes como espacios de participación, pues se plantearon 116 rutas de participación con la presencia de 715 cabildos indígenas y 517 consejos comunitarios (Gobierno Nacional, 2021). Sin embargo, la no aprobación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP) ha impedido “garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Territoriales cuando éstas coincidan con sus territorios” (Instituto Kroc, 2020).

Por su parte, la UBPD recibió a diciembre de 2020, 9.482 solicitudes de búsqueda, 47 informes de organizaciones de la sociedad civil y 258 aportes voluntarios de información (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2021). También ha posibilitado el reencuentro de 3 personas dadas por desaparecidas, la entrega de 97 cuerpos y ha apoyado la identificación de 25.000 cuerpos (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2021). Este organismo se vio especialmente afectado por la pandemia debido a que depende principalmente del trabajo presencial.

La CEV creó la Dirección de Pueblos Étnicos a través de un diálogo en la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos indígenas (MPC) que tiene como función la de coordinar acciones institucionales con los pueblos étnicos. Además, cuenta con 22 Casas de la Verdad que promueven la participación de comunidades étnicas. Según la comisión “se adelantaron 29 procesos de pedagogía y diálogo con los pueblos étnicos para el esclarecimiento de la verdad, los cuales contaron con un total de 203 colectivos y 774 participantes” y se construyeron 10 guías metodológicas para la recolección de testimonios con enfoque étnico (STCIV, 2021).

Por otro lado, en cuanto a la segunda y tercera salvaguarda, sobre el respeto por el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales y la articulación de los sistemas propios de justicia con la JEP, se aprobó un procedimiento en la Sala de

Amnistía e Indulto que permite que se establezca a qué organismo compete la comparecencia de una persona indígena, si a la JEP o a la justicia propia del pueblo indígena.

Se resalta nuevamente que el proceso para acceder al programa de reparación colectiva presenta demoras por la ineficiencia en cuanto a la inscripción para poder hacer efectiva la participación de las comunidades en el mismo. Se reporta que las comunidades necesitan diligenciar hasta 27 formatos para acceder al programa, de modo que en promedio tardan de 2 a 3 años en poder hacer parte del proceso (Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los derechos territoriales, 2021). Por todo esto, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635 expresa su preocupación por el mínimo avance en la reparación colectiva, y la Procuraduría reitera el llamado de atención que ha realizado tanto esta Comisión como diferentes organizaciones étnicas referente al carácter inconstitucional, ilegal y regresiva que representa la Resolución 3143 de 2018 “Por la cual se adopta el modelo operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

En el PND 2020-2022 se contempla la articulación entre la URT y el Ministerio de Salud para concertar procesos de reparación colectiva en cuanto a la reparación de derechos territoriales y la atención psicosocial a las víctimas. En el indicador de atención psicosocial con pertinencia cultural y perspectiva de mujer, familia y generación, no se presentan avances significativos, por el contrario, el Ministerio de Salud reportó que no tiene la capacidad para satisfacer la demanda de sus servicios. Esto preocupa a las comunidades porque el seguimiento de la implementación del programa no se está realizando de la mano de las necesidades que presentan las comunidades, sino a partir de las metas establecidas que, además, no pueden ser monitoreadas correctamente porque los sistemas de información del Ministerio de Salud no tienen información desagregada que permita el cruce de datos para el análisis contextual de los casos, sumado a que el número de casos y víctimas siempre está en aumento.

Finalmente, para garantizar los derechos de la población étnica y la promoción de los derechos humanos desde el enfoque étnico, se está construyendo el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, acordado para 2018, y se creó la Comisión Asesora de Paz y Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo. Así mismo, se incluyeron acuerdos en el PND 2020-2022 para el fortalecimiento del Observatorio contra la Discriminación Racial del Ministerio del Interior, la formulación del Plan Nacional de Acción en DDHH con las comunidades negras, el fortalecimiento de la subcomisión de DDHH de la consultiva de Alto Nivel de las comunidades afro, el desarrollo de un programa de formación no formal

en DDHH y DIH para comunidades negras, y la creación de una estrategia de prevención con enfoque diferencial para comunidades afro. Finalmente, se incluye la creación del Sistema Nacional de las Mujeres para promover los derechos humanos de la mujer y el enfoque de género y étnico para mujeres (CONPA, 2020).

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones:

- Aunque se reportan avances del 100% y del 63% en las metas de los indicadores E.E.5 y E.E.13, respectivamente, para la Procuraduría no es claro cómo se están estableciendo dichos avances, pues no es posible determinar los denominadores de sus fórmulas de cálculo.
 - Las acciones reportadas para la medición de los indicadores E.E.5 y E.E.13 no permiten identificar avances en el cumplimiento de los propósitos del Acuerdo, ni de lo establecido en los Decretos Ley para el acompañamiento a procesos de retorno o reubicación, pues no implican el acceso a planes, programas y proyectos que conduzcan efectivamente a la superación de las afectaciones del conflicto en comunidades y pueblos étnicos víctimas de desplazamiento forzado.
 - Es preocupante el rezago en materia de reparación colectiva, al igual que el desconocimiento del marco normativo previsto para la atención y la reparación de los grupos étnicos, como los Decretos Ley 4633, 4634, 4635 de 2011.
- IV. Las adecuaciones institucionales, como la Resolución 3143 de 2018, que modifica el modelo de reparación sin la participación de los pueblos y comunidades étnicas, van en contravía de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT y de la Corte Constitucional.
- Es necesario implementar acciones estructurales de mejora para la articulación entre el del Gobierno Nacional y los entes territoriales para la atención y reparación integral a las víctimas étnicas. En ese ejercicio se debe vincular al Ministerio Público

y a las instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) en los Comités de Justicia Transicional, que son espacios clave para la coordinación de acciones.

- Es necesario adoptar medidas decididas para fortalecer la articulación al interior del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y entre este y el SIVJRNR. Esta articulación es fundamental para que la nueva institucionalidad logre potenciar positivamente las acciones reparadoras a las víctimas y recoger las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de la justicia transicional de la última década. Asimismo, es determinante para que las víctimas cuenten con la claridad necesaria respecto de sus derechos y de los procedimientos para la restitución y reparación integral.

Recomendaciones:

- I. Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, revisar los porcentajes de avances reportados en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto para los indicadores E.E.5 y E.E.13 y ajustarlos de acuerdo con las fórmulas de cálculo.
- II. Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, revisar la descripción contenida en las fichas técnicas de los indicadores E.E.5 y E.E.13, con el fin de que las fuentes usadas para su cálculo den cuenta del acceso a planes, programas y proyectos que permitan superar las afectaciones del conflicto a las comunidades y pueblos étnicos víctimas de desplazamiento forzado. De esta manera, los reportes deben dar cuenta de los avances en la implementación del Acuerdo de Paz, de acuerdo con su finalidad.
- III. Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, ajustar la ficha técnica del indicador E.E.13, para que incluya metas hasta 2031, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-588 de 2019, prorrogó la vigencia inicial de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
- IV. A la Unidad para las Víctimas, diseñar e implementar un plan de mejoramiento para la gestión de los datos de la entidad, que permita acceder a información confiable y oportuna.

V. Al Ministerio del Interior, poner en marcha un proceso pedagógico de comprensión del enfoque de género, mujer, familia y generación, disponible para la sociedad en general, servidores públicos y organizaciones étnicas que presentan un rezago al respecto durante la implementación del capítulo étnico.

VI. A la Unidad para las Víctimas, a la Unidad de Restitución de Tierras y al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, compartir la información sobre reparación y restitución para que sea tenida en cuenta por las entidades del SIVJRNR, particularmente por la JEP, de manera que lo avanzado en materia de reparación, en el marco de los Decretos Ley Étnicos (análisis de contexto, estudios preliminares, informes de caracterización, demandas, autos de medidas cautelares, sentencias y demás providencias y órdenes judiciales) sea valorado como parte de los procesos de justicia transicional a su cargo. Esto evitará que ocurran reprocesos y duplicidad de acciones, dará claridad a las comunidades participantes y les permitirá distinguir las acciones reparadoras a cargo del SIVJRNR de aquellas que corresponden al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Implementación, refrendación y verificación

Indicadores PMI

Este Punto tiene 11 indicadores en el PMI, de estos, solo 1 es objeto de seguimiento en este capítulo. En cuanto al cumplimiento de los indicadores del PMI, se señala lo siguiente:

- El indicador (100%) tienen ficha técnica aprobada.
- El indicador cuenta con reporte de avance del 100% en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) con fecha de corte a enero de 2021.

Salvaguarda en materia de Implementación, Verificación y Refrendación

En materia de Implementación y Verificación

- Se creará una Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos para el seguimiento de la implementación de los acuerdos, que se acordará entre el Gobierno Nacional, las FARC-EP y las organizaciones representativas de los Pueblos Étnicos. La instancia tendrá las funciones de actuar como consultora, representante e interlocutora de primer orden de la Comisión de Implementación, Seguimiento Y Verificación del Acuerdo Final de Paz y de Resolución de Diferencias (CSVV). Lo anterior sin detrimento de las funciones y atribuciones que tengan instancias de gobierno propio y de participación que ya existen.
- Las fuentes de financiación para la implementación de los acuerdos no involucrarán aquellos acuerdos en materia presupuestal que ya se hayan realizado entre el Gobierno Nacional y los Pueblos Indígenas y afrocolombianos, consignados en el Plan Nacional de Desarrollo vigente y demás políticas consultadas y concertadas.

Fuente: (Mesa de Conversaciones, 2016) Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

El Capítulo Étnico de la Habana en materia de Implementación y Verificación contempló la creación de una Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) para el seguimiento de la implementación de los acuerdos, la cual tiene como funciones, actuar como consultora, representante e interlocutora de primer orden de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Sin embargo, desde su creación ha tenido dificultades para su funcionamiento, al no contar con las garantías suficientes para el ejercicio de su labor.

Por su parte, la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos ha manifestado su preocupación por el poco avance en la implementación del Capítulo Étnico y la falta de voluntad del Gobierno Nacional para brindar las garantías para su funcionamiento.

El Plan Marco de Implementación, la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos logró concertar con el Gobierno Nacional 97 indicadores con enfoque étnico, los cuales, tienen relación con cada punto del Acuerdo Final.

Es importante señalar, que, si bien el Capítulo Étnico se encuentra incorporado en el Punto 6 del Acuerdo Final sobre Implementación y Verificación, este se transversaliza en cada punto del acuerdo; es por ello, que cada punto tiene sus propias metas trazadoras e indicadores desarrolladas en el Plan

Marco de Implementación. Por esta razón, para el presente informe sobre el particular, tendremos en cuenta las 6 metas trazadoras y los 8 indicadores desarrollados en el PMI.

El último punto del Acuerdo tiene como fin establecer los lineamientos según los cuales se van a brindar las garantías para el cumplimiento y la calidad de su implementación. Para esto se elaboraron unos mecanismos e instancias de planeación, control y veeduría del proceso. Por ejemplo: Las instancias para la implementación y verificación (CSIVI, Instancia de Género, IEANPE, Comisión Internacional de Verificación (CIV), Acompañamiento internacional), herramientas de seguimiento y políticas públicas (PND, PDET, PMI y el SIIPO), financiación, y finalmente medios de comunicación y pedagogía.

De igual forma, se establecieron 6 metas trazadoras de las cuales una, la que establece las garantías para la consulta previa se encuentra en riesgo de regresividad mientras las otras se encuentran estancadas y en atraso. No obstante, no existen indicadores específicos que permitan medir con exactitud los recursos específicos que se están destinando al desarrollo e implementación del enfoque étnico del acuerdo; la IEANPE no cuenta con sistemas para realizar seguimiento y verificación a las cuestiones financieras (SCTIV, 2021).

El Instituto Kroc reporta que se establecieron 17 disposiciones para el Punto 6, de las cuales el 35% no ha iniciado, el 29% se encuentra en implementación mínima, el 18% en avance intermedio y el 18% completadas (Instituto Kroc, 2020).

En cuanto a lo contemplado en el Capítulo Étnico, se propuso la creación de la Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), además de declarar que la financiación para los acuerdos se hace por aparte de los compromisos financieros ya acordados con las comunidades. Para esto se construyeron los dos primeros indicadores de este punto, los cuales presentan un retraso de 2 años, pues fue hasta marzo de 2020 que se aprobó el proyecto y el presupuesto para el funcionamiento de la IEANPE. Adicionalmente, esta Instancia también debe trabajar de la mano de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI) de modo que permita apoyar la representación e interlocución entre las dos instancias. Según el informe CONPA (2020), “los delegados de la IEANPE han buscado por cuenta propia formas de adelantar sus gestiones con el Gobierno Nacional, junto con las organizaciones y plataformas que representan, con resultados importantes durante estos años”. No obstante, la comisión

étnica por su parte resalta los atrasos y la obstaculización de los espacios de diálogo entre la IEANPE y las instancias políticas del gobierno a causa de diversas situaciones logísticas como lo son la falta de preparación de los funcionarios públicos y la falta de quórum (Comisión Étnica, 2021).

Es necesario que el Gobierno Nacional presente mayor claridad sobre la financiación del Acuerdo, pues no se ha dejado claro qué recursos se invierten en el marco de los compromisos y metas trazadas para el Acuerdo de Paz y cuáles recursos se invierten para programas y acuerdos elaborados previamente a la firma del Acuerdo. De igual forma, se exige que se establezcan cuáles recursos provienen del gobierno y cuáles de la cooperación internacional.

Por su parte, desde el gobierno se reformó el sistema de regalías para garantizar la financiación de los acuerdos para los siguientes 10 a 15 años. Según esto, las comunidades deben también hacer parte en el desarrollo de los proyectos, permitiendo que estas puedan aumentar su participación en la implementación y se refuercen los sistemas de gobierno y economía propias de las comunidades (Comisión Étnica, 2021). Las instituciones del Ministerio Público han demostrado su compromiso con las comunidades, el 20 de octubre de 2020 se realizó la presentación del Informe Enfoque Étnico de la Defensoría del Pueblo; el 15 de octubre, la Comisión Étnica de Paz y la Procuraduría General de la Nación adelantaron la socialización de la Política Preventiva Étnica (CONPA, 2020).

En cuanto a la implementación de la Instancia Especial para mujeres, el CONPA señala que se tuvo en cuenta a 6 organizaciones nacionales y territoriales de mujeres en 2017 para la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo. Sin embargo, en este proceso no se tuvo en cuenta a las mujeres afro, cuestión que debió ser resuelta desde un inicio y no por medio de un reclamo en cuanto a participación. Es necesario recalcar que para este seguimiento hay problemas en los sistemas de información a la hora de la búsqueda de información cruzada entre el componente étnico-racial y el componente de género.

Por otra parte, resulta preocupante el reporte de información en el SIIPO, pues según informa la Comisión Étnica, 40 de los 97 indicadores tienen problemas en su cumplimiento y se ha solicitado la reformulación del 30% de los indicadores, de modo que se deja en evidencia el bajo cumplimiento en los acuerdos trazados. Lo anterior ha sido problemático porque no se realiza una verificación adecuada sobre los acuerdos, de modo que los reportes no son consistentes y se utilizan metas diferentes a las contenidas en los indicadores para señalarlos como cumplidos, cuando en realidad

se está reportando el desarrollo de compromisos elaborados con las comunidades anteriores al acuerdo, como si hicieran parte de los Acuerdos de Paz, además, se está reportando información que no corresponde a los compromisos trazados en el PMI y en el Capítulo Étnico (Comisión Étnica, 2021).

Respecto a la última meta sobre la consulta previa, libre e informada, es claro que no se ha realizado de forma efectiva en las comunidades, por lo que existe un alto riesgo de regresividad en este aspecto. De igual forma, una vez más se reitera la necesidad de subsanar la brecha de reconocimiento y participación entre las comunidades indígenas y las comunidades afrocolombianas, donde las segundas se han visto afectadas porque en sus territorios y comunidades ha sido menor el nivel de participación y gestión en los compromisos de los acuerdos, de modo que no se está cumpliendo con el propósito transversal del acuerdo referente a la participación efectiva de comunidades étnicas y la superación de las formas de violencia discriminatorias y excluyentes que se han ejercido de forma sistemática sobre los pueblos étnicos.

De las 30 iniciativas legislativas y los 35 decretos con fuerza de ley presentados en el período de Fast Track, solo 6 fueron presentadas a la Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Rrom (CND), 5 fueron consultadas con la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas (MPC), y tan solo 1 fue consultada en el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (ENCP). Así mismo, se resalta el papel del derecho a la objeción cultural como parte esencial del Acuerdo, de forma que se debe desarrollar a mayor profundidad, socializarse y aplicarse en los pueblos étnicos.

La Secretaría Técnica de Verificación del Acuerdo de Paz menciona que se identificaron 20 proyectos dirigidos a pueblos étnicos para el cumplimiento del Capítulo Étnico del Acuerdo Final, reportando que fueron adjudicados \$4.117.490,88 USD por parte de la cooperación internacional para el cumplimiento de estos acuerdos.

Por otro lado, la Contraloría General de la República (CGR) diseñó un sistema de reporte de recursos para pueblos étnicos en cuanto a la implementación del Acuerdo Final en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), en el cual no se reportó información de recursos destinados al Punto 6.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones:

- Se ha observado la omisión de los principios, salvaguardas y garantías sustanciales para la interpretación e implementación del Acuerdo de Paz en los territorios ancestrales y colectivos de los pueblos étnicos, generando regresividad de derechos adquiridos, vulnerando el derecho fundamental a la consulta previa con consentimiento previo, libre e informado; lo cual representa mayor inseguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicional por los pueblos étnicos y aumento del riesgo y amenazas a sus organizaciones representativas y sus autoridades étnicas.
- Se hace indispensable brindar el reconocimiento efectivo y las garantías amplias y suficientes para que la Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) cumpla de manera adecuada con las funciones pactadas en el Acuerdo de Paz, que tienen su soporte legal en el Decreto 1995 del 7 de diciembre de 2016 y en el Comunicado Conjunto No 13, concertado entre las organizaciones representativas de los pueblos étnicos y la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI). La participación efectiva de los pueblos étnicos en el diseño de los planes, programas y proyectos derivados de la implementación del Acuerdo de Paz es un diálogo intercultural de saberes que disminuye significativamente los riesgos y amenazas para las autoridades étnicas y sus instancias representativas en la labor por la defensa de sus derechos colectivos territoriales.

- De igual manera, existe una gran preocupación por parte de las organizaciones representativas de los pueblos étnicos, por la presentación al Congreso de la República de distintos proyectos de ley que se han radicado sin las debidas garantías ni el cumplimiento del derecho fundamental a la consulta previa, pese a que goza de protección especial en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final.
- Para la Procuraduría General de la Nación, uno de los factores de riesgo de la implementación del Acuerdo de Paz es el recrudecimiento del conflicto armado en los territorios, la persistencia y el aumento en la siembra, producción y comercialización del cultivo de coca, asociado a la falta de garantías de seguridad para las comunidades y los territorios de los pueblos étnicos y a la presencia de grupos armados, la ausencia del Estado en los territorios, y la falta de adecuación y articulación institucional. El desmantelamiento y la lucha contra las organizaciones criminales son factores fundamentales para la implementación del Acuerdo Final.
- Finalmente, la incorporación del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final es un aporte a la visión sobre la paz territorial, pero, sobre todo, representa un gran avance en la apertura política y la participación efectiva como derecho de los pueblos étnicos en Colombia.

Recomendaciones:

- I.** Al Ministerio del Interior y a la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, fortalecer la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) para el seguimiento a la implementación de los acuerdos, según lo estipulado en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, como una instancia consultora, representante e interlocutora de primer orden de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI), sin ir en detrimento de las funciones y atribuciones que tengan las instancias ya existentes de gobierno propio y de participación.
- II.** A la secretaría técnica ante la CSIVI, respaldar la participación de la IEANPE en los espacios y canales de interlocución para el seguimiento anual al enfoque étnico del PMI.
- III.** A la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, brindar todas las garantías presupuestales al plan de trabajo de la IEANPE a través de un seguimiento anual oportuno.
- IV.** Al Departamento Nacional de Planeación, generar los lineamientos para incorporar

el enfoque étnico a los instrumentos de captura y reporte de información del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, y hacer entrega de informes periódicos de seguimiento. El Gobierno Nacional debe reportar la información sobre el número de proyectos ejecutados por pueblos étnicos en el marco de la implementación del Acuerdo Final.

- V.** Al Ministerio del Interior, garantizar el derecho a la consulta y a la concertación, sin dilaciones, de las normas, proyectos, obras o labores que afecten los territorios, derechos, usos y costumbres de los pueblos y comunidades étnicas.

Referencias

Agencia Nacional de Tierras (2021). Informe de Gestión Agencia Nacional de Tierras de 2020. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Agencia para la Renovación del Territorio (Marzo de 2021). Estabilización en los Municipios PDET. ART. <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>

Agencia para la Renovación del Territorio. (2020a). Documento final Hoja de Ruta Subregión del Catatumbo. Bogotá.

Agencia para la Renovación del Territorio. (2020b). Estrategia de género y mujer rural en los territorios PDET. Bogotá.

Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico (2017). Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario de La Habana: Estimaciones y propuestas alternativas. Universidad de los Andes.

Centro Nacional de Memoria Historica. (2018). Tierras: Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico. Panamericana Formas e Impresos S.A.

CINEP/PPP-CERAC. (2021). Segundo informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica para la Verificación del Acuerdo de Paz. <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/884-segundo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-enfoque-etnico-en-el-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

CNR - Componente Comunes (2021). Boletín sobre acceso a lotes y viviendas para los firmantes de paz. Bogota.

CNR-FARC (13 de julio de 2021). La Reincorporación Económica y Social de los y las exintegrantes de FARC-EP. Respuestas a preguntas a la Procuraduría. Consejo Nacional de Reincorporación.

Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los derechos territoriales. (2021). Tercer Informe de la Comisión Étnica Un proceso de paz en medio de la Guerra. Procuraduría General de la Nación.

Comisión Étnica por la Paz(2020). Segundo Informe de seguimiento de la implementación del Capítulo Étnico, Acuerdo Final de Paz. Procuraduría General de la Nación. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>

Comisión Nacional de Territorios Indígenas (2020) Catastro multipropósito y garantía de los pueblos indígenas. CNTI, <https://cntiindigena.org/catastro-multiproposito-y-garantia-de-los-pueblos-indigenas/>.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (2020). Informe de gestión. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Comisión de la Verdad. https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_de_Gestion2020_VF.pdf

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (24 de diciembre de 2020). Prorrogado hasta enero de 2022 seguimiento a la implementación del Acuerdo. CPEC, <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1621/prorrogado-hasta-enero-de-2022--seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdo/>

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2020). Primer Informe de Avances Implementación Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación. CPEC.

Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (2020). Balance de la Implementación del Acuerdo de Paz. CONPA, <https://convergenciacoa.org/wp-content/uploads/2020/07/Informe-CONPA-2020.-Capitulo-Etnico-de-Paz-1.pdf>

Contraloría General de la República (2020). Auditoría de cumplimiento articulada al proyecto de ordenamiento social de la propiedad rural. Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República (diciembre de 2019). Auditoría de cumplimiento a la política de acceso, formalización y restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas en el PND 2014-2018. CGR.

CSMLV (2020). Séptimo informe de seguimiento a la Ley de Víctimas. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/informe%20seguimiento%20Ley%20de%20V%C3%ADctimas.pdf>

Defensoría del Pueblo (Junio de 2021). Boletín de Movilidad Humana Forzada #4. Defensoría Delegada para la Movilidad Humana. https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Boletin_Movilidad_humana_4-2021.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (2020). Triage poblacional para las subregiones y municipios PDET. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. [https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-](https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/triage-poblacional-territorial-de-colombia-2020#:~:text=El%20Triage%20poblacional%20%2D%20subregiones%20y,Desarrollo%20con%20Enfoque%20Territorial%20%2D%20PDET.)

y-poblacion/triage-poblacional-territorial-de-colombia-2020#:~:text=El%20Triage%20poblacional%20%2D%20subregiones%20y,Desarrollo%20con%20Enfoque%20Territorial%20%2D%20PDET.

Departamento Nacional de Planeación (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Secretaría Técnica. Misión para la transformación del campo. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2020). Informe de Gestión 2020. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/GrupoPlaneacion/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202020%20P%C3%A1gina%20web%2029012021.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2021). Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>

Departamento Nacional de Planeación (Agosto de 2020). Documento Técnico sobre los Métodos de Resolución de Conflictos para el Plan Decenal del Sistema de Justicia. Ministerio de Justicia. <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/PLAN%20DECENAL%20IMAGES/DocPropuestas/DoctecMRCPSJ.pdf>.

Fajardo D. & Salgado H. (2017). El acuerdo agrario. Ediciones Aurora.

Fedesarrollo. (2017). Acuerdo de Paz y Decreto Ley de Tierras. Economía y Política, 10, 1-10. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3420/EyP_No_69.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Finagro (2020). Informe de rendición de cuentas. Enero-diciembre 2020. Gobierno de Colombia. https://www.finagro.com.co/sites/default/files/informe_finagro_rendicion_de_cuentas_acuerdo_de_paz_2020.pdf

Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (2020). Biodiversidad en Riesgo: departamento del Guaviare. USAID, <https://storymaps.arcgis.com/stories/5698c83c1ea143c0a4d9472f8adb5bf1>.

Ibañez, A. M., Catro Osorio, C., Cuéllar, D., Londoño Botero, R., Murcia, M., Nieto, A., Fabio, S. (Junio de 2017). Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario: Estimaciones y propuestas alternativas. Documentos CEDE, 108. <https://ideas.repec.org/p/col/000089/015630.html>

Informe sobre el estado de compra de predios rurales con destino al proceso de reincorporación de la ANT con corte 30 de abril 2021.

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz (10 de mayo de 2021). ¡Participa en las asambleas de elección de las nuevas integrantes de la Instancia Especial de Mujeres! <https://www.instanciagenero.org/2021/05/10/estamos-listas-para-las-asambleas-de-eleccion-de-las-nuevas-integrantes-de-la-instancia-especial-de-mujeres/>

Instituto Kroc (2021). El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales.

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2021). El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación. Iniciativa Barómetro/Instituto Kroc /Escuela Keough de Asuntos Globales.

Jurisdicción Especial para la Paz (2020). Manual para la participación de las víctimas. Comisión de Participación. <https://www.jep.gov.co/Infografias/participacion/manualparticipacion.pdf>

Jurisdicción Especial para la Paz (2021). Manual para la participación de las víctimas. JEP. <https://www.jep.gov.co/Infografias/participacion/guia-informes.pdf>

Marín Llanes y Vélez (11 de mayo de 2021). Impacto de la Restitución de Tierras en la Violencia: Lecciones de una Política Integral. Foco económico. <https://focoeconomico.org/2021/05/11/impacto-de-la-restitucion-de-tierras-en-la-violencia-lecciones-de-una-politica-integral/>

Medina, M. A. (13 de mayo de 2021). La fragilidad de las cifras sobre pobreza rural. El Espectador. <https://www.elespectador.com/economia/la-fragilidad-de-las-cifras-sobre-pobreza-rural/>

Mesa de Conversaciones. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Paz. Gobierno de Colombia / FARC-EP.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2020). Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Gobierno de Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2021). Informe cualitativo de avance del Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria. Gobierno de Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2016). Guía de formalización de la Propiedad Rural por barrido predial. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.

Ministerio de Defensa Nacional (2021). Logros de la Política de Seguridad y Defensa. Agosto 2021. Viceministerio para las políticas y asuntos internacionales. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf

Ministerio de Justicia. (26 de julio de 2021). Por primera vez, Colombia cuenta con un Plan Nacional de Política Criminal. <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/POR-PRIMERA-VEZ-COLOMBIA-CUENTA-CON-PLAN-NACIONAL-POLITICA-CRIMINAL.aspx>

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (28 de junio de 2021b). Emergencias humanitarias reportadas por los Equipos Locales de Coordinación (ELC) en mayo de 2021. OCHA, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/informe_de_emergencias_humanitarias_reportadas_elc_enero_mayo_2021.pdf

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (24 de junio de 2021a). Impacto y tendencias humanitarias entre enero y mayo de 2021. OCHA, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/infografia_impacto_y_tendencias_humanitarias_entre_enero_mayo_2021_vf_2.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (Julio de 2021). Homicidios de defensores y defensoras de Derechos Humanos. <https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/micrositios/homicidios-de-defensoras-y-defensores>

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (Julio de 2021). Víctimas por MAP y MUSE. Organización para las Naciones Unidas. <https://ergit.presidencia.gov.co/arcpre/apps/opdsdashboard/index.html#/d0d6d3d731c04152b91108d220095b8c>

Organización de las Naciones Unidas (2021). Homicidios de personas defensoras de DD. HH. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. <https://www.hchr.org.co/files/micrositios/Homicidios-personas-defensoras-de-DDHH-sept-2021.pdf>

Presidencia de la República (10 de marzo de 2010). Proyecto de inversión para la

sustitución de cultivos, inició con socialización en Putumayo. <https://portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1690/proyecto-de-inversion-para-la-sustitucion-de-cultivos-inicio-con-socializacion-en-putumayo/>

Procuraduría General de la Nación (2019). Primer Informe al Congreso sobre el estado de avance de implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019. PGN. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20de%20avance%20de%20la%20Implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%202016%20-%202019\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20de%20avance%20de%20la%20Implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%202016%20-%202019(1).pdf)

Procuraduría General de la Nación (2020). Segundo Informe al Congreso. Seguimiento al cumplimiento de los derechos establecidos en la Ley 1990 de 2018 – Estatuto de la Oposición Política. Instituto de Estudios del Ministerio Público. <https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/img/ruta/Estatuto%20de%20Oposici%C3%B3n.pdf>

Procuraduría General de la Nación (2021). Recomendaciones para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado. Componente de retorno, reubicación e integración local de la población desplazada víctima del conflicto armado en Colombia. PGN. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PGN%20Balance%20Ley%201448%20de%202011%20Componente%20retorno,%20reubicaci%C3%B3n%20e%20integraci%C3%B3n%20local\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PGN%20Balance%20Ley%201448%20de%202011%20Componente%20retorno,%20reubicaci%C3%B3n%20e%20integraci%C3%B3n%20local(1).pdf)

Restrepo Salazar, J. C., & Bernal Morales, A. (2014). La cuestión agraria: Tierra y posconflicto en Colombia. Penguin Random House Grupo Editorial S.A.S.

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2021). Segundo Informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. CINEP / PPP-Cerac

Tellez, G., & Contreras, M. (2017). Políticas Públicas de tierras y desarrollo rural: Un análisis para los acuerdos de la Habana. Universidad Nacional de Colombia.

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (17 de junio de 2021). Unidad de Búsqueda acordará plan de trabajo con el antiguo secretariado de las FARC-EP para su contribución a la verdad sobre las personas secuestradas dadas por desaparecidas. UBPD. <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/unidad-de-busqueda-acordara-plan-de-trabajo-con-el-antiguo-secretariado-de-las-farc-ep-para-su-contribucion-a-la-verdad-sobre-las-personas-secuestradas-dadas-por-desaparecidas/>

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (Junio de 2020). Identificación general de la frontera agrícola en Colombia. Escala 1:100.000. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Projects_Documents/IDENTIFICACION%20GENERAL%20DE%20LA%20FRONTERA%20.pdf

UNMAS (2018). Guide for the application of International Mine Action Standards (IMAS). [Archivo PDF]. <https://www.mineactionstandards.org/fileadmin/MAS/documents/standards/IMAS-01-10-Ed2-Am9.pdf>

UNODC - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2021). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020. Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf

Valbuena, A. (10 de marzo de 2021). El Capítulo Étnico y Paz de Colombia: Implicaciones Internacionales. Intervención en el Panel Virtual de la Red Global Pueblos Étnicos.

Anexos

Anexo 1. Balance de Indicadores PMI

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/Paz.page>

Anexo 2. Relación con los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz con los objetivos de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

Tabla 84. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNER

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

Fuente: MinMinas. Marzo 2020. Elaboración propia.

Tabla 85. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNVIR

Criterio del Acuerdo de Paz	Objetivos del PNER
La participación de las comunidades –hombres y mujeres– en la priorización, ejecución y seguimiento de las obras.	Identificación de corredores estratégicos mediante la instalación de mesas técnicas de calificación con participación de entidades territoriales, gobernación, representantes de la comunidad y la Corporación Autónoma Regional. Por otra parte, se proponen modalidades comunitarias para la ejecución de los trabajos del PNVIR (Asojuntas, JAC, mingas, convites o encuentros solidarios, cooperativas de trabajo, microempresas u otras formas empresariales, y campesinos) y se identifican los mecanismos para adelantar las intervenciones viales.
La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras.	En el PNVIR se propone involucrar a las comunidades en esquemas asociativos para la sostenibilidad de la infraestructura en cualquiera de sus formas.
El estímulo a la economía local con la contratación de trabajadores y trabajadoras y adquisición de materiales locales como prioridad.	Las modalidades comunitarias propuestas en el Plan tratan de vincular a las personas que viven en la zona de influencia del camino, con el propósito de recuperar la transitabilidad de las vías. Se plantea el indicador Número de municipios con proyectos que implementen mecanismos de participación de la comunidad para su medición. Es responsabilidad de la entidad contratante, pero no existe una acción específica de contratación ni adquisición de materiales.
La promoción y aplicación de diversas soluciones tecnológicas.	El Plan propone implementar el uso de nuevas tecnologías de acuerdo con las evaluaciones y experiencias que haya tenido el Gobierno en su utilización, señala que las entidades pueden apoyar el desarrollo de herramientas metodológicas al respecto (estudios en tramos piloto, validación y/o evaluación de tecnologías alternativas, definición de protocolos para la implementación).
La importancia de garantizar la sostenibilidad de las condiciones socioambientales.	El Plan define una serie de lineamientos para la intervención de proyectos de infraestructura de transporte ambientalmente sostenible, mediante la incorporación de criterios socioambientales en la priorización y consideraciones ambientales para la ejecución, operación y el mantenimiento de esta.

Fuente: MinTransporte. Marzo 2020. Elaboración propia.

Tabla 86. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNCR

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

Fuente: MinTic. Marzo 2020. Elaboración propia.

Tabla 87. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNRD

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

Fuente: PNRD. Marzo 2020. Elaboración propia.

Tabla 88. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PLANFES

Criterio del Acuerdo de Paz	Objetivos del PLANFES
<p>El acompañamiento, apoyo técnico y financiero a las comunidades rurales (hombres y mujeres) en la creación de cooperativas, asociaciones y organizaciones solidarias y comunitarias, especialmente aquellas vinculadas con la producción y el abastecimiento alimentario, en particular la producción orgánica y agroecológica, y las organizaciones de mujeres.</p> <hr/> <p>El fortalecimiento de las capacidades productivas y de las condiciones de acceso a los instrumentos de desarrollo rural (medios de producción, asistencia técnica, formación y capacitación, crédito y comercialización, entre otros).</p> <hr/> <p>Estimular la economía solidaria y cooperativa como medio para canalizar recursos y servicios a la población rural.</p> <hr/> <p>El apoyo con medidas diferenciales a las organizaciones comunitarias y asociaciones, para contribuir a la gestión de proyectos de infraestructura y equipamiento (vías, vivienda, salud, educación, agua y saneamiento básico).</p>	<p>Autogestión para la generación de ingresos, establecer organizaciones solidarias autosostenibles integradas entre sí y articuladas al desarrollo territorial. Fomenta el desarrollo territorial a partir de la conformación, puesta en marcha, fortalecimiento, articulación e integración de organizaciones solidarias desde esquemas asociativos autosostenibles para la generación de ingresos. Estas acciones se logran a través de la innovación en ciencia y tecnología, con una atención especial a la producción y el abastecimiento alimentario, la producción limpia, orgánica y agroecológica, y las organizaciones de mujeres, entre otros proyectos agropecuarios y relacionados con el agro y su cadena de valor o presentes en la ruralidad colombiana. La estrategia contempla: i) la creación y el fortalecimiento de organizaciones solidarias autosostenibles, ii) el fortalecimiento en capacidades administrativas y productivas, iii) la investigación para la innovación, ciencia y tecnología, iv) la promoción de alianzas comerciales para el suministro de bienes y servicios de las organizaciones solidarias, v) la promoción de los territorios solidarios (espacios construidos en lo social, económico, cultural y político con una delimitación física, que buscan el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes con base en sus propios principios, fines y prácticas).</p> <p>Identidad y cultura solidaria, orientada a mejorar las actitudes solidarias y las capacidades organizativas y asociativas de las comunidades para la consecución de servicios y recursos, la gestión de proyectos de infraestructura y de equipamiento, y facilitar su participación en políticas, programas o proyectos imprimiendo en ellas los principios, valores y fines del sector solidario. La estrategia contempla: i) la sensibilización, comprensión y apropiación del modelo solidario, la reactivación de los comités de educación y la implementación del Proyecto Educativo Social Empresarial (PESEM), ii) el estímulo a la participación, el liderazgo comunitario, el emprendimiento solidario y la presentación de proyectos para el beneficio de la comunidad, iii) la promoción del liderazgo gremial para la consolidación de la identidad y formación sectorial, iv) la divulgación de la oferta institucional y de convocatorias públicas como acompañamiento para la presentación de proyectos comunitarios y sectoriales.</p> <p>La estrategia de alianzas interinstitucionales busca mejorar la efectividad de las acciones del Gobierno en el fomento de organizaciones a partir de la optimización de esfuerzos y recursos mediante la formación, gestión del conocimiento y la articulación entre los diferentes actores que han identificado la asociatividad como mecanismo para la implementación de políticas públicas en beneficio de la comunidad en los diferentes sectores, como turismo, artesanías, agropecuario, minería, servicios públicos, financiero, transporte y vigilancia. La estrategia considera: i) formación para servidores públicos, ii) asistencia técnica para el diseño o ajuste de políticas públicas, programas y proyectos que involucren organizaciones solidarias, iii) desarrollo de investigaciones y estudios para el conocimiento y promoción del sector solidario, iv) promoción y consolidación de un sistema de información confiable del sector solidario, v) coordinación interinstitucional entre entidades de inspección, control y vigilancia de organizaciones solidarias, y vi) posicionamiento y visibilización de los logros del sector solidario.</p>

Fuente: MinTrabajo. Marzo 2021. Elaboración propia.

Tabla 89. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNGI - ECFC

Criterio del Acuerdo de Paz	Objetivos del PN
La provisión de recursos de capital semilla no reembolsables que permitan el arranque exitoso de los proyectos productivos de los beneficiarios y beneficiarias de distribución de tierras.	El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en articulación con la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras, en el marco de la provisión de recursos de capital semilla no reembolsables que permitan el arranque exitoso de los proyectos productivos de los beneficiarios y beneficiarias de acceso a tierras.
La promoción de fondos agropecuarios rotatorios de las asociaciones de pequeños productores y productoras y de los medianos productores y productoras con menores ingresos.	Promover alternativas para la auto sostenibilidad de las organizaciones, así como el desarrollo de sus capacidades administrativas, financieras, técnicas y de cohesión social. Para ello, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural, en articulación con las demás entidades que participan en la Mesa Técnica del PNGI_ECFC, establecerán a 2021, una Estrategia para la Constitución y Operación de Fondos Autogestionados para el desarrollo y la consolidación de emprendimientos rurales.
La adopción de un sistema de garantías que facilite el acceso de la economía campesina, familiar y comunitaria al crédito agropecuario	Incentivar la inversión, así como la formulación y promoción de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas para la ACFC. Para ello, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, y en articulación con el Banco Agrario y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, apoyarán entre el 2020 al 2031 aproximadamente 470.400 operaciones (93.167 a 2022) de crédito a nivel territorial por un valor acumulado estimado de subsidio a la tasa de interés durante este periodo, de \$641.102 millones.
A la luz de lo acordado en el punto 1.1.6 sobre inembargabilidad e inalienabilidad, la provisión de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas para la economía campesina, familiar y comunitaria, y actividades complementarias, y con subsidios progresivos para los medianos productores y productoras con menores ingresos, orientados a apoyar el derecho a la alimentación, la reconversión productiva y la generación de valor agregado. Las líneas de crédito subsidiadas para la compra de tierra se otorgarán exclusivamente a los pequeños productores y productoras.	Incentivar la inversión, así como la formulación y promoción de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas para la ACFC. Para ello, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, y en articulación con el Banco Agrario y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, apoyarán entre el 2020 al 2031 aproximadamente 470.400 operaciones (93.167 a 2022) de crédito a nivel territorial por un valor acumulado estimado de subsidio a la tasa de interés durante este periodo de \$641.102 millones.
La promoción de seguros de cosecha subsidiados para la producción agropecuaria de la economía campesina, familiar y comunitaria en todas sus modalidades.	Con el objetivo de fomentar el área asegurada de la actividad agropecuaria por parte de la ACFC, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en articulación con la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, definirán condiciones especiales y porcentajes diferenciales de subsidio o incentivos sobre el costo de las primas a productores ACFC, con el propósito de contar, a 2031, al menos con el 20,2% (7% a 2022) de las hectáreas aseguradas para la producción de la ACFC en el marco del Incentivo del Seguro Agropecuario total otorgado.
El fomento de una cultura de manejo de todo tipo de riesgos.	Fomentar la protección de las inversiones realizadas por los productores ACFC financiadas con recursos de crédito de fomento agropecuario. Para ello, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, y en articulación con la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y el Banco Agrario de Colombia, a 2022 pondrán en marcha una Estrategia para aumentar el aseguramiento de los créditos agropecuarios otorgados a productores ACFC.
Junto con los manuales de crédito subsidiado, se informará ampliamente y se acompañará prioritariamente a los pequeños productores y productoras rurales a través del uso de los mecanismos de normalización de cartera. Esto permitirá retomar la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en sus predios para proteger su subsistencia.	Con el propósito de incentivar la inversión y de formular y promover líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas para la ACFC, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, y en articulación con el Banco Agrario y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, apoyarán entre el 2020 y el 2031, aproximadamente 470.400 operaciones (93.167 a 2022) de crédito a nivel territorial por un valor acumulado estimado de subsidio a la tasa de interés durante este periodo de \$641.102 millones.

Fuente: MinAgricultura. Marzo 2021. Elaboración propia.

Tabla 90. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNAPSB

Criterio del Acuerdo de Paz	Objetivos del PNAPSB
La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (acueductos veredales y soluciones individuales) para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales.	Fortalecer la institucionalidad de sector en todos los niveles del estado, llegando hasta las comunidades organizadas. Mejorar los procesos de planeación sectorial en el nivel territorial para la atención de las zonas rurales. Implementar soluciones adecuadas para las condiciones particulares de los territorios.
La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento, la operación y la sostenibilidad de las soluciones de acceso al agua y manejo de aguas residuales.	Implementar esquemas de asistencia técnica permanente para las organizaciones comunitarias y promoción del uso adecuado del agua en viviendas y escuelas, principalmente. Promover la Articulación intersectorial para la implementación de los esquemas diferenciales de agua y saneamiento básico y proyectos integrales.

Fuente: MinVivienda. Marzo 2021. Elaboración propia.

Tabla 91. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNCR

Criterio del Acuerdo de Paz	Objetivos del PNCR
La provisión de recursos de capital semilla no reembolsables que permitan el arranque exitoso de los proyectos productivos de los beneficiarios y beneficiarias de distribución de tierras.	El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en articulación con la Agencia de Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Ministerio del Trabajo con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, desarrollarán a 2021 un marco común de Caracterización y Valoración de Capacidades de Organizaciones para la Comercialización.
La promoción de fondos agropecuarios rotatorios de las asociaciones de pequeños productores y productoras y de los medianos productores y productoras con menores ingresos.	El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de la Agencia de Desarrollo Rural, el Servicio Nacional de Aprendizaje, la Unidad Especial Administrativa de Organizaciones Solidarias, y en articulación con las demás entidades que pertenecen a la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural, a partir de 2020 fortalecerán (de acuerdo con su misionalidad) los mecanismos de intervención y socialización enfocados en mejorar las capacidades de comercialización, para beneficiar, a 2031, a 16.787 organizaciones ECFC a nivel territorial (4.211 a 2022) por un valor de \$61.450 millones.
La adopción de un sistema de garantías que facilite el acceso de la economía campesina, familiar y comunitaria al crédito agropecuario.	El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Agencia de Desarrollo Rural y en articulación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y las demás entidades que pertenecen a la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural, desarrollará e implementará, a partir de 2020, un nuevo conjunto de mecanismos de intervención de circuitos cortos de comercialización, encadenamientos productivos y agrologística (de acuerdo con su misionalidad) que contribuirán a la integración, a 2031, de 3.852 organizaciones ECFC a nivel territorial (1.030 a 2022) por un valor de \$406.550 millones, en cadenas de valor. Este conjunto de instrumentos se soporta en las metodologías consignadas en el portafolio ComercieRural.
A la luz de lo acordado en el punto 1.1.6 sobre inembargabilidad e inalienabilidad, la provisión de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas para la economía campesina, familiar y comunitaria, y actividades complementarias, y con subsidios progresivos para los medianos productores y productoras con menores ingresos, orientados a apoyar el derecho a la alimentación, la reconversión productiva y la generación de valor agregado. Las líneas de crédito subsidiadas para la compra de tierra se otorgarán exclusivamente a los pequeños productores y productoras.	La cofinanciación de proyectos a través de alianzas productivas o comerciales, entre otras iniciativas, para fortalecer: i) el desarrollo empresarial de organizaciones, ii) los vínculos comerciales entre las organizaciones, la agroindustria y el mercado formal en los distintos eslabones de la cadena de valor agropecuaria, iii) la promoción de las exportaciones de la producción ACFC, identificando productos con valor agregado que tengan potencial exportación, y iv) la promoción de actividades no agropecuarias, según las necesidades de desarrollo rural comercial identificadas en el territorio.

Criterio del Acuerdo de Paz	Objetivos del PNCR
La promoción de seguros de cosecha subsidiados para la producción agropecuaria de la economía campesina, familiar y comunitaria en todas sus modalidades.	El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de la Agencia de Desarrollo Rural, el Servicio Nacional de Aprendizaje, la Unidad Especial Administrativa de Organizaciones Solidarias y en articulación con la demás entidades que pertenecen a la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural, a partir de 2020 fortalecerán (de acuerdo con su misionalidad) los mecanismos de intervención y socialización enfocados en mejorar las capacidades de comercialización, beneficiando, a 2031, a 16.787 organizaciones ECFC a nivel territorial (4.211 a 2022) por un valor de \$61.450 millones.
El fomento de una cultura de manejo de todo tipo de riesgos.	El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de sus entidades adscritas y vinculadas, en coordinación con las entidades del sector agricultura, se concentrará en el impulso a las iniciativas agroindustriales. Se dará prioridad a las organizaciones ECFC conformadas, por población víctima del conflicto (incluyendo grupos étnicos que cumplan con los requisitos de vinculación a los programas). Con esto se buscan resultados en comercialización a través de la identificación y cierre de las brechas existentes para lograr ventas y avanzar en su formalización. A su vez, buscará contribuir a la generación de capacidades locales, mediante el fortalecimiento de modelos de negocio de producción y comercialización agroindustrial con condiciones para el acopio, la transformación y la logística necesaria para implementar procesos de comercialización de manera integral a nivel territorial.
Junto con los manuales de crédito subsidiado, se informará ampliamente y se acompañará prioritariamente a los pequeños productores y productoras rurales en el uso de los mecanismos de normalización de cartera. Esto permite retomar la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, en sus predios, para proteger su subsistencia.	El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de sus entidades adscritas y vinculadas, en coordinación con las entidades del sector de agricultura, se concentrará en el impulso a las iniciativas agroindustriales. Se dará prioridad a las organizaciones ECFC conformadas, por población víctima del conflicto (incluyendo grupos étnicos que cumplan con los requisitos de vinculación a los programas). Con esto se buscan resultados en comercialización a través de la identificación y cierre de las brechas que tienen para lograr ventas y avanzar en su formalización. A su vez, buscará contribuir a la generación de capacidades locales, mediante el fortalecimiento de modelos de negocio de producción y comercialización agroindustrial con condiciones para el acopio, la transformación y la logística necesaria para implementar procesos de comercialización de manera integral a nivel territorial.

Fuente: MinAgricultura. Marzo 2021. Elaboración propia.

Tabla 92. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PPPS

Criterio del Acuerdo de Paz	Objetivos del PPPS
Campañas para la erradicación del trabajo infantil y medidas inmediatas para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil.	Campañas para la erradicación del trabajo infantil y medidas inmediatas para la erradicación de sus peores formas, a través de la promoción de una cultura de cero tolerancias con el trabajo infantil y sus peores formas en el sector rural, y de la adopción e implementación de políticas, lineamientos e instrumentos que permitan la articulación efectiva para este propósito.
La garantía de protección social, mediante un beneficio económico periódico para los trabajadores y trabajadoras del campo en edad de jubilarse y de un subsidio de riesgos laborales, proporcional a un ahorro individual acompañado de un subsidio por parte del Estado.	Garantía de protección social de los trabajadores y trabajadoras del campo en edad de jubilarse. i) Amparar los riesgos de la actividad laboral de los trabajadores con un ingreso inferior al salario mínimo legal mensual vigente, por medio de un Micro seguro BEPS, que cubre los riesgos de enfermedad/ accidentalidad, invalidez y muerte del trabajador, como una medida de protección para la población en condición de vulnerabilidad, con énfasis en el sector rural, que se encuentra por fuera del Sistema General de Riesgos Laborales. ii) Vincular a los ciudadanos en zonas rurales que cumplan con los requisitos de ingreso establecidos en la normatividad vigente al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).
La promoción y estímulo de procesos organizativos de los trabajadores y trabajadoras del campo a través de formas asociativas basadas en la solidaridad y la cooperación, para facilitar el acceso a servicios del Estado orientados al bienestar de los trabajadores y trabajadoras.	Promocionar y estimular los procesos organizativos de los trabajadores y trabajadoras del campo, a través de formas asociativas basadas en la solidaridad y la cooperación, para facilitar el acceso a servicios del Estado orientados al bienestar de los trabajadores(as) en articulación con la línea de economía solidaria a desarrollar en la ruralidad del PLANFES. Las personas asociadas a las organizaciones solidarias fomentadas en el marco del PLANFES recibirán formación en materia de obligaciones y derechos laborales, así como en cultura de la formalización laboral, conforme a lo establecido en el criterio de Capacitación a los trabajadores y trabajadoras agrarios y a las empresas, en materia de obligaciones y derechos laborales, y el fomento de la cultura de la formalización laboral.
La promoción de la vinculación laboral de las personas en situación de discapacidad.	Promover la inclusión laboral de personas con discapacidad en el sector rural a través de tres estrategias: i) Implementar una ruta de empleo para la inclusión de personas con discapacidad en las zonas rurales a través del modelo de inclusión laboral. ii) Implementar la ruta de autoempleo para la inclusión de personas con discapacidad en las zonas rurales. iii) Implementar una estrategia de comunicaciones para la promoción de la inclusión laboral y productiva de la población con discapacidad, en el sector rural. Todas las estrategias a través del modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas.

Criterio del Acuerdo de Paz	Objetivos del PPPS
La promoción de la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales.	Promoción de la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales. Fortalecer programas y proyectos que permitan territorializar y transversalizar el enfoque de género con énfasis en el sector rural, a través de mecanismos que fomenten la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales.
La capacitación a los trabajadores y trabajadoras agrarios y a las empresas, en materia de obligaciones y derechos laborales, y el fomento de la cultura de formalización laboral.	Capacitación en obligaciones y derechos laborales a trabajadores agrarios y empresas, y fomento de la cultura de formalización laboral. i) Sensibilizar y capacitar a los trabajadores y trabajadoras agrarios y a las empresas, en materia de obligaciones y derechos fundamentales del trabajo desde el enfoque del trabajo decente. ii) Fomentar la cultura de la formalización laboral en el sector rural.
El fortalecimiento del sistema fijo de inspección laboral y la creación de un sistema móvil de inspección en las áreas rurales que permita que los trabajadores y trabajadoras puedan exigir debidamente sus derechos laborales y tramitar adecuadamente conflictos de carácter laboral.	El fortalecimiento del sistema fijo de inspección laboral y la creación de un sistema móvil. i) Contar con un sistema de prevención, inspección, vigilancia y control moderno y robusto, cuyo propósito sea velar por la protección, garantía y promoción de los derechos en el trabajo. ii) Diseñar e implementar un mecanismo dinámico y programado a través del cual el Ministerio del Trabajo lleve la oferta de servicios en inspección, vigilancia y control hasta las regiones en las que se dificulta el acercamiento de la comunidad, con énfasis en el sector rural.
Los planes y programas social y ambientalmente sostenibles que se desarrollarán en las zonas rurales, se harán con el concurso de la mano de obra de las comunidades de la zona (hombres y mujeres). Las condiciones laborales de estos programas se adecuarán a la normativa internacional y nacional, y se regirán por los principios de dignidad y equidad.	Los planes y programas sociales y ambientalmente sostenibles que se desarrollarán en las zonas rurales, se harán con el concurso de la mano de obra de las comunidades de la zona. Promover la vinculación de la mano de obra de las comunidades rurales en los planes y programas social y ambientalmente sostenibles que se desarrollarán en sus territorios, como parte de la implementación de los acuerdos de paz, bajo la protección de la normatividad laboral y los principios de dignidad y equidad.
La extensión de programas para la protección eficaz del riesgo económico de la vejez hacia la población rural de tercera edad en extrema pobreza que no está cubierta por el sistema de seguridad social, considerando las necesidades especiales de las mujeres adultas mayores.	Extensión de programas para la protección eficaz del riesgo económico de la vejez hacia la población rural de tercera edad en extrema pobreza. Ampliar la cobertura de programas para la protección eficaz del riesgo económico de la vejez hacia la población rural de la tercera edad en extrema pobreza, que no está cubierta por el sistema de seguridad social, a través del Programa de Protección Social al Adulto Mayor Hoy, Colombia Mayor.

Fuente: MinTrabajo. Marzo 2021. Elaboración propia.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Tercer Informe al Congreso

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