



CUARTO INFORME AL CONGRESO

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

PROCURADURÍA
GENERAL DE LA
NACIÓN

Delegada Preventiva y
de Control de Gestión
5. para el Seguimiento
al Acuerdo de Paz

Octubre 2022

República de Colombia
Procuraduría General de la Nación
Informe al Congreso Abril 2021 – Marzo 2022



Margarita Cabello Blanco
Procuradora General de la Nación

Silvano Gómez Strauch
Viceprocurador General

Carlos Alberto Castellanos Araújo
Secretario General

Ceneida de J. López Cuadrado
Directora del Informe
Procuradora Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5. para el Seguimiento del Acuerdo de Paz

Ramón Esteban Laborde Rubio
Procurador Delegado Preventivo y de Control de Gestión 4. para Asuntos Étnicos

Autores

Reforma Rural Integral

José Luis Rodríguez
Arévalo
Erika Vanesa Enríquez
Chacón
Camila Cuellar Pizano
Angélica Rocío
Barbosa Salamanca
Diana Milena Yáñez
Vargas

Participación Política

Jessica Escalante
Jiménez
Claudia Marcela
Ovalle Rodríguez

Fin del Conflicto

Silvia Juliana Pradilla
Rivera
Carol Vanessa Barajas
Ramírez
Jessica Escalante
Jiménez
Rafael Antonio
Bermúdez Yacaman
María Fernanda
Mosquera Narváez

Drogas Ilícitas

José Luis Rodríguez
Arévalo
Camila Cuellar Pizano

Víctimas del Conflicto

Carol Vanessa Barajas
Ramírez
Claudia Marcela
Ovalle Rodríguez
Claudia Santamaría
Vecino
Ana María Gómez
Martínez
Wilson Alfonso Penilla
Medina
Diana Carolina Ruidiaz
Mendoza
Guadalupe Osorio
Bermúdez
Gustavo Elías Cabello
Beltrán

Seguimiento, Verificación y Refrendación

Brayan Alexis Plazas
Díaz
Erika Vanesa Enríquez
Chacón

Capítulo Étnico

Angela Rodríguez
Luz Caldas
Stefany Celis
Cindy Bernal

La Procuraduría General de la Nación agradece a:

Gustavo Adolfo Guerrero Ruíz

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

Javier Augusto Sarmiento Olarte

Procurador Delegado con Funciones Mixtas 1. Para la Defensa de los Derechos Humanos

Rosa Elvira Gómez Lugo

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

German Daniel Robles Espinoza

Procurador Delegado con Funciones Mixtas 2, para la Restitución de Tierras

Contenido

Índice de gráficas	11
Índice de tablas	12
Índice de mapas	18
Siglas y acrónimos	19
Prólogo	1
Introducción	6
Notas metodológicas	18
Punto 1: Reforma Rural Integral	20
Descripción	21
Indicadores PMI	24
Acceso a la Tierra y Uso del Suelo	25
Acceso a la Tierra	25
Avances y dificultades	29
Fuentes potenciales para el fortalecimiento de las medidas de acceso a la tierra.....	59
Formalización masiva de la propiedad rural	68
Análisis de los indicadores de adjudicación y formalización de tierras.....	77
Uso del Suelo Rural y Gestión Catastral	81
Avances y dificultades.....	82
Mecanismos de resolución de conflictos y la especialidad agraria	82
Catastro multipropósito	86
Cierre de la frontera agrícola y zonificación ambiental	96
Protección de las Zonas de Reserva Campesina	99
Conclusiones y Recomendaciones	106
Conclusiones.....	106
Recomendaciones	117
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial	122
Avances y dificultades	123

Información disponible para hacer seguimiento al PDET	123
Implementación del PDET	126
Iniciativas con una ruta de implementación activada.....	129
Obras PDET.....	139
Obras por Impuestos.....	142
Hoja de Ruta Única	143
PDET e indicadores Plan Nacional de Desarrollo.....	158
Conclusiones y Recomendaciones	162
Conclusiones.....	162
Recomendaciones	169
Planes Nacionales Sectoriales	174
Avances y dificultades	181
Planes adoptados	182
Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER).....	182
Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR)	187
Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR).....	193
Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNRDECFC)	196
Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES).....	200
Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNGI-ECFC).....	205
Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural (PNAPSB).....	214
Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNPC-ECFC).....	216
Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales (PPPS).....	219
Plan Nacional Especial de Educación Rural (PNER).....	222

Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (PNVSR)	225
Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (PNAT)	231
Plan de Zonificación Ambiental y Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural	235
Planes no adoptados.....	235
A. Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación (PNSGPA)	235
B. Plan Nacional de Salud Rural (PNSR)	236
Conclusiones y Recomendaciones	238
Conclusiones.....	238
Recomendaciones	251
Punto 2: Participación Política	261
Descripción	262
Indicadores PMI	264
Garantías para el ejercicio de la política	265
Avances y Dificultades	265
Mecanismos democráticos de participación ciudadana	269
Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local.....	293
Conclusiones y Recomendaciones	300
Conclusiones.....	300
Recomendaciones	302
Punto 3: Fin del Conflicto	306
Descripción	307
Indicadores PMI	310
Reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP a la vida civil	311
Avances y dificultades	311
Reincorporación Política	311
Reincorporación Social y Económica	317

Conclusiones y Recomendaciones	390
Conclusiones.....	390
Recomendaciones	402
Garantías de Seguridad	410
Avances y Dificultades	412
Pacto Político Nacional	412
Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.....	414
Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales	417
Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	429
Los programas de seguridad y protección para exintegrantes de las FARC-EP	431
Medidas de prevención, protección y seguridad para excombatientes de las FARC-EP, sus familiares y colectivos	433
Estrategia de seguridad, Acción 4.26 y violencias basadas en género	436
Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.....	439
Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales.....	448
Acciones de la Procuraduría para la prevención y protección de los líderes, lideresas, defensoras y defensores de derechos humanos	452
Acompañamiento y vigilancia al proceso de territorialización del PIGMLD.....	456
Conclusiones y Recomendaciones	460
Conclusiones.....	460
Recomendaciones	466

Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	472
Descripción	473
Indicadores PMI	476
Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	477
Avances y Dificultades	478
Institucionalidad	478
Articulación entre las estrategias de sustitución voluntaria de cultivos y las erradicaciones forzadas	483
Verificación	485
Estado de vinculación de los beneficiarios del PNIS	486
Participación y liderazgos PNIS	492
Plan de Atención Inmediata (PAI) Familiar	493
Pagos de Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI).....	495
Componente productivo del PNIS: Asistencia técnica, proyectos de seguridad alimentaria, proyectos de ciclo corto y proyectos de ciclo largo.....	496
Estrategia para Áreas de Especial Importancia Ambiental	503
Atención a los recolectores o gestores comunitarios.....	506
Planes Integrales municipales y comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA).....	509
Plan de Atención Comunitario	511
Formalización de tierras para sustituir	512
Avances en la formulación y ejecución de nuevos modelos de sustitución.....	513
Condiciones de seguridad para las comunidades y territorios donde se está implementando el PNIS	518
Conclusiones y Recomendaciones	523
Conclusiones.....	523
Recomendaciones	530
Programas de prevención del consumo y salud pública	535

Avances y dificultades	535
Programa Nacional de Intervención frente al consumo de sustancias psicoactivas como una instancia de alto nivel.	535
Generación de conocimiento en materia de consumo de drogas ilícitas.....	536
Planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional.....	537
Personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas.....	537
Conclusiones y Recomendaciones	540
Conclusiones.....	540
Recomendaciones	541
Solución al fenómeno de producción y comercialización ..	543
Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos	545
Judicialización efectiva.....	547
Estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico	549
Conclusiones y Recomendaciones	551
Conclusiones.....	551
Recomendaciones	552
Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; y Compromiso sobre Derechos Humanos	554
Descripción	555
Indicadores PMI	559
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición	560
Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.....	560
Avances y dificultades.....	561

Conclusiones y Recomendaciones	577
Conclusiones.....	577
Recomendaciones	578
Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	
.....	581
Avances y dificultades.....	582
Conclusiones y Recomendaciones	620
Conclusiones.....	620
Recomendaciones	622
Medidas de Reparación Integral	625
Avances y dificultades	625
Reparación colectiva	627
Rehabilitación psico-social	634
Retornos y reubicaciones.....	638
Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de	
Atención y Reparación Integral a Víctimas.....	648
Entrega de bienes FARC-EP para la reparación integral	649
Conclusiones y Recomendaciones	653
Conclusiones.....	653
Recomendaciones	655
Articulación del Sistema Integral para la Paz	659
Conclusiones y Recomendaciones	661
Conclusiones.....	661
Recomendaciones	661
Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de	
los derechos humanos.....	663
Avances y dificultades	664
Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos	664
Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos	668

Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz	671
Transversalización del enfoque de género en el Compromiso de Derechos Humanos	675
Conclusiones y Recomendaciones	678
Conclusiones.....	678
Recomendaciones	679
Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación	681
Descripción	682
Indicadores PMI	684
Implementación física del Acuerdo de Paz	685
Avances y dificultades.....	685
Conclusiones y Recomendaciones	708
Conclusiones.....	708
Recomendaciones	710
Recursos financieros para la implementación del Acuerdo de Paz	714
Avances y dificultades.....	714
Sistema General de Participaciones (SGP) y Recursos Propios de las Entidades Territoriales.....	724
Presupuesto General de la Nación (PGN).....	732
Conclusiones y Recomendaciones	782
Conclusiones.....	782
Recomendaciones	788
Capítulo Étnico	795
Introducción	796
Salvaguardas y Garantías	799
1. Reforma Rural Integral	801
Indicador PMI Punto 1	802

La protección y restitución de derechos territoriales como elemento transversal para la implementación del capítulo étnico	809
Balance de los procesos de protección y restitución de derechos territoriales priorizados en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz	814
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET	820
Participación Étnica en los PDET	821
Hoja de Ruta	830
Conclusiones.....	835
Recomendaciones	835
2. Participación Política	837
Indicadores PMI Punto 2	838
Conclusiones.....	850
Recomendaciones	851
3. Fin del Conflicto	852
Indicadores PMI Punto 3	854
Medidas integrales de seguridad y protección.....	857
Lucha contra las organizaciones y conductas criminales y las redes de apoyo	860
Reincorporación	862
Conclusiones.....	867
Recomendaciones	867
4. Solución al Problema de Drogas Ilícitas	869
Indicador PMI Punto 4	872
Conclusiones.....	884
Recomendaciones	884
5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	886
Indicadores PMI Punto 5	887

Reparación colectiva de sujetos étnicos en el fin del conflicto	892
Retornos y reubicaciones	894
Plan Nacional de Derechos Humanos	896
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No	
Repetición -SIVJNR-	896
Conclusiones	904
Recomendaciones	905
6. Implementación, Verificación y Refrendación	907
Indicadores PMI Punto 6	908
Conclusiones	912
Recomendaciones	912
Referencias	914
Anexos	930
Anexo 1. Balance de Indicadores PMI	930
Anexo 2. Presupuesto e inversiones PNS	930

Índice de gráficas

Gráfica 1. Presencia de la población en proceso de reincorporación a nivel departamental	326
Gráfica 2. Porcentaje de familias con recursos comprometidos para proyectos de ciclo corto y ciclo largo.	500
Gráfica 3. Porcentaje de bienes recibidos por la SAE, respecto al inventario entregado	650
Gráfica 5. Monto de proyectos aprobados en el OCAD PAZ en zonas PDET y no PDET, 2017-2022	716
Gráfica 6. Recursos y participación de subregiones PDET en el OCAD PAZ, 2017 a 31 de marzo 2022	717
Gráfica 7. Montos aprobados OCAD PAZ 2017 a 31 de marzo 2022 y vigencias futuras de recursos	721
Gráfica 8. Vigencias futuras de ejecución por sector, 2020	722

Gráfica 9. Avance físico y financiero proyectos vigencias futuras	723
Gráfica 10. Recursos territoriales por punto del Acuerdo de Paz.....	725
Gráfica 11. Comparación MFMP 2017, PPI Paz 2018-2022 y PGN Paz 2020 a 31 de marzo 2022.....	734
Gráfica 12. Focalización 2020 y 2022 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por rubro.....	738
Gráfica 13. Comparación ejecución PGN total y PGN Paz, 2021	760
Gráfica 14. participación sectores obras por impuestos ART 2018 a 31 de marzo 2022	779
Gráfica 15. Valor obras por impuestos ART 2018 a 31 de marzo 2022	780
Gráfica 15. Distribución departamental de solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicos.....	811
Gráfica 16. Estado de órdenes judiciales.....	812
Gráfica 17. Familias de comunidades étnicas protegidas con medidas cautelares dictadas por jueces especializados en restitución de tierras por municipio	813

Índice de tablas

Tabla 1. Recomendaciones enviadas en el Tercer Informe al Congreso por punto del Acuerdo de Paz	6
Tabla 2. Estado de implementación de los POSPR.....	34
Tabla 3. Estado del trámite del RESO	41
Tabla 4. Fondo de Tierras en Subregiones PDET	47
Tabla 5. Avance indicadores catastro PND 2018-2022.....	88
Tabla 6. Detalle hectáreas actualizadas y actualizadas parcial	89
Tabla 7. Detalle hectáreas actualizadas por conservación bajo jurisdicción del IGAC	90
Tabla 8. Detalle del catastro por formar.....	90
Tabla 9. Detalle del Estado Catastral Desactualizado	91

Tabla 10. Distribución de municipios priorizados para las operaciones de crédito.....	95
Tabla 11. Ejecución financiera acumulada del programa a 31 de marzo de 2022	95
Tabla 12. Iniciativas con ruta de implementación activada por subregión PDET	131
Tabla 13. Monto de inversión por subregión PDET	133
Tabla 14. Iniciativas con ruta de implementación activada por pilar .	134
Tabla 15. Inversión reportada por pilar	135
Tabla 16. Iniciativas de género	136
Tabla 17. Proporción de iniciativas de género en implementación ...	137
Tabla 18. Obras PDET por subregión y por estado de la obra	140
Tabla 19. Obras por Impuestos por PDET y no PDET.....	143
Tabla 20. Iniciativas detonantes y dinamizadoras por subregión PDET	147
Tabla 21. Iniciativas con enfoque reparador según categoría de avance y subregión	151
Tabla 22. Iniciativas detonantes y dinamizadoras con enfoque reparador según categoría de avance y subregión PDET	152
Tabla 23. Asociación acciones de los PEII e iniciativas PATR.....	154
Tabla 24. Avance de los indicadores PDET del PND 2018-2022 e indicadores PMI asociados.....	158
Tabla 25. Estado de los Planes Nacionales Sectoriales	175
Tabla 26. Proyección financiera PNS	178
Tabla 27. Avances PNS	181
Tabla 28. Organizaciones de mujeres fortalecidas en capacidades administrativas y productivas.....	205
Tabla 29. Subsidios asignados y entregados de Vivienda de Interés Social Rural a nivel nacional – Min Agricultura	226
Tabla 30. Balance programa vivienda social para el campo	229
Tabla 31. Compromisos comunidades étnicas y campesinas.....	229

Tabla 32. Sentencias judiciales de restitución de tierras.....	230
Tabla 33. Productores atendidos con el servicio de extensión agropecuaria	235
Tabla 34. Número de veedurías ciudadanas	285
Tabla 35. Distribución recursos partido Comunes	315
Tabla 36. Balance del proceso de acreditación.	321
Tabla 37. Instancias de trabajo departamental	329
Tabla 38. Instancias de trabajo municipal.....	330
Tabla 39. No. de personas beneficiadas en formación académica ...	335
Tabla 40. Subsidios de vivienda urbana, asignados a personas en proceso de reincorporación	351
Tabla 41. Líneas de acción del Programa de Acompañamiento Psicosocial	357
Tabla 42. Componentes de la Estrategia de acompañamiento a familias de personas fallecidas.....	359
Tabla 43. Resultados de contacto inicial. Personas en proceso de reincorporación que han fallecido	362
Tabla 44. Características de las personas en proceso de reincorporación víctimas de homicidio	363
Tabla 45. Acceso a formación académica por parte de la población en proceso de reincorporación entre el 01 de julio de 2018 y el 31 de marzo de 2022.	381
Tabla 46. Personas beneficiadas con proyectos productivos	383
Tabla 47. Personas beneficiadas con estrategias orientadas a la autonomía económica	384
Tabla 48. Servicios de primera infancia de hijas e hijos de exintegrantes de las FARC-EP	385
Tabla 49. Atención servicios de primera infancia de hijas e hijos de.	386
Tabla 50. Avance investigativo de la UEI en relación con los hechos victimizantes contra personas defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales.....	420

Tabla 51. Avance investigativo de la UEI en relación con los hechos victimizantes contra personas en proceso de reincorporación y sus familiares	421
Tabla 52. Avance investigativo de la UEI por etapa procesal años 2021 y 2022	424
Tabla 53. Estado procesal de las agencias penales	427
Tabla 54. Organizaciones priorizadas para la formulación de Planes Integrales de Prevención (PIP) del Decreto 660 de 2018	443
Tabla 55. Estado de vinculación de las familias PNIS	489
Tabla 56. Razones de los casos de retiros del PNIS	490
Tabla 57. Avances en los componentes del PAI familiar (AAI, seguridad alimentaria y asistencia técnica)	494
Tabla 58. Avances en los componentes del PAI Familiar (proyectos productivos).....	495
Tabla 59. Recolectores y recolectoras con algún pago.....	506
Tabla 60. Mujeres atendidas a través del programa "Negocios con enfoque de género dirigido a mujeres recolectoras y sus familias" ...	507
Tabla 61. Iniciativas PISDA activadas por subregión.....	510
Tabla 62. Iniciativas PISDA activadas por pilar	510
Tabla 63. Hectáreas erradicadas voluntariamente en PNN	515
Tabla 64. Hectáreas erradicadas voluntariamente en Zonas de Reserva Forestal	516
Tabla 65. Proyectos Hecho a la Medida	517
Tabla 66. Personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas.....	538
Tabla 67. Reporte principales indicadores Ruta Futuro	544
Tabla 68. Prioridades y estrategias del PNB	588
Tabla 69. Avances en la implementación de los PRB.....	594
Tabla 70. Procedimientos de prospección	607
Tabla 71. Acciones humanitarias de recuperación	611

Tabla 72. Sujetos de Reparación Colectiva en la Ruta de Reparación Colectiva por fase.....	627
Tabla 73. Iniciativas por pilar que coinciden con acciones en los PIRC	631
Tabla 74. Fondos transferidos al Patrimonio Autónomo	650
Tabla 75. Pagos realizados por la SAE para la reparación a las víctimas del conflicto armado	651
Tabla 76. Conformación CADHPAZ	672
Tabla 77. Número de fichas técnicas de indicadores del PMI sin ingresar a SIPO, según Entidad	686
Tabla 78. Contenidos asociados al Acuerdo de Paz en los informes sectoriales de gestión.....	687
Tabla 79. Contenidos asociados al Acuerdo de Paz en los informes de empalme	691
Tabla 80. Asignaciones OCAD PAZ por sector SUIFP, 2017- a marzo 31 2022	718
Tabla 81. Estado de proyectos SGR, 2017-a 31 de marzo 2022	718
Tabla 82. Avance físico proyectos SGR, 2017 a 31 de marzo 2022	719
Tabla 83. Avance financiero proyectos SGR, 2017 a 31 de marzo 2022	720
Tabla 84. Vigencias futuras de ejecución por ubicación geográfica, aprobadas en 2020.....	722
Tabla 85. Recursos fuentes de financiación territoriales vigencias 2019 a 31 de marzo 2022.....	725
Tabla 86. Recursos fuentes propios por punto del Acuerdo de Paz, vigencias 2019-a marzo 31 2022.....	727
Tabla 87. Estimación distribución recursos propios por pilar PMI, vigencias 2019 a marzo 31 2022	728
Tabla 88. Recursos SGP por punto del acuerdo de paz, vigencias 2019 a 31 marzo2022.....	729

Tabla 89. Estimación distribución recursos SGP por pilar PMI, vigencias 2019 a 31 de marzo 2022	731
Tabla 90. Participación de los puntos del Acuerdo de Paz en el MFMP 2017 y PGN a 31 de marzo 2022	736
Tabla 91. Focalización 2020 a 31 marzo 2022 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por Punto del Acuerdo de Paz	739
Tabla 92. Focalización del rubro de inversión 2020 a 31 de marzo 2022 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por punto del Acuerdo de Paz	741
Tabla 93. Focalización del rubro de inversión 2020 a 31 de marzo 2022 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por Entidad.....	743
Tabla 94. Proyectos de inversión PGN que más disminuyeron su focalización en el trazador Construcción de Paz 2020-2021	745
Tabla 95. Proyectos de inversión PGN que más disminuyeron su focalización en el trazador Construcción de Paz 2021 a 31 de marzo 2022	749
Tabla 96. Focalización del rubro de funcionamiento en el trazador "Construcción de Paz" PGN por punto del Acuerdo de Paz, 2020 a 31 de marzo 2022	755
Tabla 97. Focalización del rubro de funcionamiento 2020 a 31 de marzo 2022 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por Entidad	757
Tabla 98. Focalización en fondos en el trazador "Construcción de Paz" PGN por Entidad, 2020 a 31 de marzo 2022	758
Tabla 99. Ejecución presupuestal PGN Paz 2021, por sectores.....	764
Tabla 100. Entidades con ejecución de recursos PGN Paz inferior o igual al 70%, 2021	766
Tabla 101. Distribución de recursos de la Bolsa Paz por Entidad, 2020-2021	767
Tabla 102. Recursos distribuidos de la Bolsa Paz por parte del MinHacienda, frente a recursos marcados en trazador Paz del SUIFP, 2021	768

Tabla 103. Recursos Cooperación Internacional programados en Cíclope por punto Acuerdo de Paz 2019-2021	772
Tabla 104. Recursos Cooperación Internacional programados en Cíclope por pilar Acuerdo de Paz 2019-2021.	773
Tabla 105. Recursos Cooperación Internacional programados en Cíclope por subregión PDET 2019-2021	775
Tabla 106. Convenios Cooperación Internacional ARN 2017 a 31 de marzo 2022	776
Tabla 107. Número de empresas ZOMAC 2016-2022.....	781
Tabla 108. Balance Metas Trazadoras Punto 1	803
Tabla 109. Órdenes Judiciales	816
Tabla 110. Proyectos Étnicos – Recursos y Fuentes.....	824
Tabla 111. Balance Metas Trazadoras Punto 2	839
Tabla 112. Participación Étnica	846
Tabla 113. Balance Metas Trazadoras Punto 3	854
Tabla 114. Alertas Temprana que integran el enfoque étnico.....	858
Tabla 115. Balance Metas Trazadoras Punto 4	872
Tabla 116. Balance Metas Trazadoras Punto 5	888
Tabla 117. Mesas territoriales y nacionales de retorno y reubicación para pueblos étnicos	894
Tabla 118. Acuerdos pendientes por cumplir JEP	897

Índice de mapas

Mapa 1. Estado del Catastro en Colombia	93
---	----

Siglas y acrónimos

- **AC:** Autoridad Catastral
- **Acuerdo de Paz:** Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera
- **ADR:** Agencia de Desarrollo Rural
- **AEI:** Artefactos explosivos improvisados
- **AEIA:** Áreas de especial interés ambiental
- **ANLA:** Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
- **ANT:** Agencia Nacional de Tierras
- **AENIFP:** Agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública
- **AETCR:** Antiguos Espacios Territoriales para la Capacitación y la Reincorporación
- **APC:** – Colombia Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional en Colombia
- **ARN:** Agencia para la Reincorporación y Normalización
- **ART:** Agencia de Renovación del Territorio
- **C.P:** Constitución Política
- **CACEP:** Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular
- **CAI:** Comandos de Acción Inmediata
- **Cancillería:** Ministerio de Relaciones Exteriores
- **CAR:** Corporaciones Autónomas Regionales
- **CCCP:** Compromiso Claro, Concreto y Programado
- **CDDHPI:** 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
- **PRyR:** Planes 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
- **SIVJNRN:** Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
- **SNARIV:** Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- **SNGT:** Sistema Nacional de Gestión de Tierras
- **SNIA:** Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria
- **SNR:** Superintendencia de Notariado y Registro
- **SPA:** Sustancias Psicoactivas
- **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 construcción de paz es un imperativo en toda democracia. Por tanto, más allá de la disminución de los hechos de violencia, esta debe sustentarse en la superación de las condiciones generadoras del conflicto armado. Las profundas transformaciones sociales y económicas que la sociedad espera deben llevar al fortalecimiento de los mecanismos institucionales que garanticen los derechos fundamentales.

En ese sentido, el marco de acción y la dimensión temporal de la consolidación de la paz debe tener una visión a largo plazo que, desde las bases, asegure la firme transición de la violencia hacia la paz. En ese proceso, los derechos de las víctimas deben ser la prioridad, de tal forma que, con su pleno ejercicio de ciudadanía, se logren reconstruir los lazos sociales por medio de la adecuada inclusión de los enfoques diferenciales, étnico y de género, a fin de lograr una verdadera reparación integral de las comunidades más afectadas.

Desde la Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento de nuestras funciones legales y constitucionales, en especial del mandato contenido en el artículo 3º transitorio del Acto Legislativo 01 de 2016, realizamos el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz con el propósito de contribuir desde la institucionalidad al desarrollo de esta ambiciosa apuesta por la paz. Hemos priorizado la vigilancia del cumplimiento de lo acordado con énfasis en la situación de la ruralidad, y con un enfoque especial en la defensa de los derechos de las víctimas que día a día siguen enfrentando el conflicto y sus consecuencias. Nos hemos centrado así en desarrollar una visión preventiva, por medio de la cual identificamos los avances, retos y barreras en el cumplimiento del Acuerdo. Con ello, desarrollamos acciones para anticiparnos a la ocurrencia de situaciones que vulneren los derechos de la población y que puedan generar escenarios de revictimización.

En este Cuarto Informe sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz que se radica ante el Honorable

Congreso de la República, hemos hecho seguimiento a la implementación de todas esas medidas necesarias para construir paz, con base en lo acordado en 2016, incluyendo los avances en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo.

Mediante el análisis técnico de toda la información remitida y los informes oficiales generados por las entidades competentes, se presenta un balance integral de cada uno de los puntos acordados, con la incorporación del enfoque de género y étnico. De esta forma, se reconocen los aciertos y se identifican los desafíos, a la vez que se realizan 301 recomendaciones a las distintas entidades, en aras de lograr la correcta implementación del Acuerdo.

En el primer punto, sobre la reforma rural integral, encontramos una serie de retos en la adjudicación de tierras y la formalización de la mediana y pequeña propiedad rural. Con corte a 31 de marzo de 2022, se reportan 485.349 hectáreas entregadas con cargo al Fondo de Tierras a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, así como a comunidades étnicas, lo que representa un avance del 16,2% de la meta de 3.000.000, y 2.612.983,8 hectáreas de tierra formalizadas, las cuales corresponden a un 37% de la meta de los 7.000.000 establecidas en el Acuerdo de Paz.

Igualmente, hasta la misma fecha de corte, el área geográfica del país con catastro actualizado y formado es de 31.580.066 hectáreas. Esta cifra representa el 27,68% del territorio nacional, mientras que la meta del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, para el año 2022, estaba fijada en un 60%.

Asimismo, en relación con la participación política, hemos encontrado aspectos positivos en la garantía de los derechos reconocidos en la Ley 1909 de 2018, con un avance en el 47,25% de los compromisos establecidos en el Plan Marco de Implementación. Sin embargo, hacen falta algunas reformas normativas importantes frente a este punto, como los proyectos de ley para la garantía y la promoción de la participación de organizaciones y movimientos sociales, la movilización y la protesta social, y la reforma política.

Con respecto al punto 3, fin del conflicto, identificamos importantes avances en el componente de reincorporación social y económica. Mediante la aprobación de proyectos productivos individuales y colectivos, y la coordinación interinstitucional, se ha logrado la compra de tierras en algunos de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación. Con la compra directa de 14 predios rurales, cuya extensión suma un total de 675,43 hectáreas, se ha podido brindar seguridad jurídica sobre la propiedad rural en beneficio de los firmantes del Acuerdo.

No obstante, se siguen presentando algunas condiciones adversas de seguridad en los territorios, lo que afecta de manera especial a los firmantes del Acuerdo de Paz, líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos. Es necesario el fortalecimiento de la gestión institucional para superar las situaciones de riesgo y amenaza en las que vive esta población.

Para garantizar la seguridad de las personas en proceso de reincorporación, es necesario fortalecer el Plan Estratégico de Prevención y Protección e implementar acciones para los colectivos que se encuentran por fuera de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación. Asimismo, debe garantizarse presupuestalmente la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, establecido en el Decreto 660 de 2018.

Para la solución del problema de drogas ilícitas, existen actividades que evidencian la articulación de los sectores de ambiente y agricultura en el desarrollo de proyectos agropecuarios e iniciativas de uso productivo con conservación, restauración y protección de las áreas de especial interés ambiental para las familias vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Igualmente, se identifica un importante avance en la definición jurídica de los beneficiarios del PNIS que se encontraban suspendidos. Sin embargo, estas decisiones fueron dirigidas, en su gran mayoría, al retiro del programa, y no a la reactivación.

En el punto 5, sobre las víctimas, vale la pena resaltar la presentación del Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, un instrumento que servirá de insumo para la reparación de las víctimas y aportará a la literatura y a la documentación del conflicto armado en Colombia, permitiendo abordar el posconflicto desde una visión distinta, centrada en los relatos de los involucrados en este.

En relación con el punto 6 sobre los mecanismos de implementación y refrendación del Acuerdo, se encontró que 411 proyectos financiados por el OCAD Paz presentan avances físicos menores al 25%, mientras que 291 proyectos tuvieron un avance en su ejecución financiera por debajo de este mismo porcentaje. Por tanto, es necesario monitorear dichos proyectos para emitir alertas tempranas sobre su ejecución.

Por otra parte, en este informe se analizaron los 100 indicadores étnicos del Plan Marco de Implementación, permitiendo dar cuenta de la situación de los pueblos étnicos en cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz, y evidenciando que aún no se superan las condiciones vulneratorias de victimización, exclusión y marginalización de la que son objeto estos pueblos y comunidades.

En este orden, con la revisión de la implementación del proceso de paz que se presenta en este Informe, buscamos poner en conocimiento de la ciudadanía y de las entidades competentes los esfuerzos realizados en pro de la consolidación de la paz, pero también los retos y desafíos que enfrentamos actualmente como país. El éxito de este proceso dependerá, en gran medida, de la capacidad de todas las instituciones y de la sociedad civil de trabajar armónica y coordinadamente, de tal manera que se reconstruyan las bases sociales afectadas por el conflicto y se supere la gran historia de discriminación y de desigualdad que originaron de alguna manera la violencia en Colombia.

Finalmente, como parte de ese compromiso con la construcción de paz, desde la Procuraduría General de la Nación adelantaremos el seguimiento correspondiente a las recomendaciones emitidas en el

presente informe a todas las entidades competentes y responsables de la implementación del Acuerdo de Paz. Así, podremos verificar el cumplimiento de lo pactado y anticipar posibles afectaciones al proceso de paz.

La Procuraduría General de la Nación es una entidad abierta al diálogo social e institucional. Por nuestra parte, siempre habrá voluntad para trabajar mancomunadamente en la implementación del Acuerdo de Paz, la reparación efectiva de comunidades enteras y la transformación de la sociedad colombiana.

MARGARITA CABELLO BLANCO
PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

Introducción

Uno de los grandes compromisos que ha asumido la Procuraduría es trabajar por la construcción de la paz y lo viene haciendo a través del seguimiento riguroso al Acuerdo de Paz, la Política pública de Víctimas y el Estatuto de la Oposición. Como parte de esta labor la Procuraduría General de la Nación (en adelante la Procuraduría) presenta ante el Congreso de la República el Cuarto Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2022.

El informe da continuidad a los análisis del Tercer Informe al Congreso, cuando se presentaron a las Entidades nacionales 322 recomendaciones, que son objeto de seguimiento por parte de la Procuraduría en cumplimiento de su función preventiva. De estas, 42 correspondieron al capítulo étnico. De las restantes 280, 198 (70,7%) fueron acogidas total o parcialmente generando un compromiso de realizar acciones para su materialización, 42 fueron no acogidas (15,0%) y para 40 (14,3%) no se contó con respuestas a pesar de las reiteraciones enviadas por la Entidad.

Tabla 1. Recomendaciones enviadas en el Tercer Informe al Congreso por punto del Acuerdo de Paz

Punto	Total enviadas	Acogidas totalmente o parcialmente		No acogidas		Sin respuesta	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
Punto 1	68	45	66,18%	18	26,47%	5	7,35%
Punto 2	6	3	50,00%	1	14,30%	2	33,33%
Punto 3	60	42	70,00%	2	3,20%	16	26,67%
Punto 4	27	22	81,48%	4	18,60%	1	3,70%
Punto 5	79	60	75,95%	7	10,40%	12	15,19%
Punto 6	40	26	65,00%	10	24,50%	4	10,00%
Total	280	198	70,71%	42	15,00%	40	14,29%

Fuente: Elaboración propia.

A partir del análisis realizado en este Informe, la Procuraduría reconoce importantes avances y retos en la implementación de cada

uno de los puntos acordados y genera recomendaciones dirigidas a abordar estos retos. De manera general se valora que, en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), el 93,6% de los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo de Paz, cuentan con ficha técnica aprobada, lo que resulta indispensable para adelantar las acciones de observación, planeación y programación y, facilita el seguimiento de los organismos de control y el público en general a la implementación del Acuerdo de Paz. Es importante continuar fortaleciendo este Sistema, en particular, incluyendo información financiera y del nivel territorial.

Sobre acceso y uso de la tierra, la Procuraduría valora la gestión sobre la definición técnica y jurídica de las fuentes de procesos que permiten diferenciar los resultados en materia de adjudicación de tierras y los de formalización de la mediana y pequeña propiedad rural. Así las cosas, con corte a 31 de marzo, se reportan 485.349 Ha (hectáreas) entregadas con cargo al Fondo de Tierras, lo que representa un avance del 16,2% de la meta de los tres millones, y 2.612.983,8 Ha de tierra formalizadas, las cuales corresponden a un 37% de la meta de los siete millones.

Para la adjudicación de tierras, según lo definido por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se entenderán todos los procesos de entrega de baldíos y fiscales patrimoniales con y sin ocupaciones previas y los demás mecanismos de acceso (compras directas, subsidios, créditos y derechos de uso); y por formalización, todos los procesos orientados a sanear la propiedad rural que integran los procesos de regularización de las ocupaciones en baldíos y demás formas de tenencia, que tiene la población campesina, es decir, regularizar todos los predios rurales que ocupa. Por esta razón, con base en las fichas técnicas disponibles en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), se establece que los baldíos adjudicados con cargo al Fondo de Tierras,

se tienen en cuenta para medir el avance, tanto del indicador de adjudicación de tierras como del de formalización de la propiedad rural.

En cuanto a la política de Catastro Multipropósito se valora el avance sobre la habilitación de 34 gestores catastrales. Con corte a 31 de marzo de 2022, el área geográfica del país con catastro actualizado y formado corresponde a 31.580.066 Ha, las cuales equivalen al 27,68% del territorio nacional, frente a una meta del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 de 60%. De las 31.580.066 Ha, el 34% (10.724.660 Ha) hacen parte del proceso de actualización y el 66% a conservación catastral, es decir, actividades tendientes a mantener actualizada, en todos los documentos catastrales, la información relacionada con los bienes inmuebles.

Otro componente de la Reforma Rural Integral son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), donde la Procuraduría reconoce como elemento positivo la existencia de informes de seguimiento, los informes sobre las condiciones de vida de los habitantes de estos territorios y el lanzamiento de la Central de Información PDET; sin embargo, se sigue identificando la necesidad de información más detallada sobre el avance y las inversiones en cada una de las iniciativas. A la fecha de corte de este informe, existían 11.297 iniciativas con ruta de implementación activada, las cuales corresponden a 11.428 proyectos, gestiones, contratos o convenios. Lo anterior, equivale al 34,4% de las 32.808 iniciativas, y representa un aumento frente a lo reportado en el Tercer Informe al Congreso, cuando la cifra equivalía al 22,2%. Sin embargo, hay una diferencia en el monto de inversión reportado, que pasó de \$2,8 billones en el Segundo Informe a \$292 mil millones en el Tercer Informe y a \$43,9 billones en el presente Informe.

El Acuerdo de Paz incorpora los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) con el objetivo central de superar la pobreza y desigualdad de la

población rural. Frente a estos objetivos, se observa que, según datos del DANE en el año 2021: i) la pobreza multidimensional se ubicó en 16,0% a nivel nacional y en 31,1% para centros poblados y rural disperso, presentando una disminución de 6 puntos porcentuales (p.p.), respecto a 2020, y cumpliendo la meta que se había registrado en SIPO para 2021 de 34,76%, y ii) la pobreza monetaria extrema en centros poblados y rural disperso se ubicó en 18,8%, frente a una meta reportada en SIPO de 11,3%. A la fecha de elaboración de este informe 14 de los 16 Planes se encontraban adoptados y vigentes, y dos en proceso de adopción: Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación (PNSGPA) y Plan Nacional de Salud Rural (PNSR).

Por su parte, el Punto 2 sobre Participación Política, registra en SIPO un avance en el 47,25% de los compromisos establecidos en el PMI. De los 50 indicadores del PMI analizados en el presente informe, 11 no cuentan con información de avance en el SIPO, y de éstos, cuatro corresponden a la clasificación de género. Este nivel de avance se debe principalmente 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.

Frente a los avances de este Punto, la Procuraduría reconoce los siguientes: i) el cumplimiento de los derechos consagrados en la Ley 1909 de 2018; ii) activismo del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia; iii) acceso a los espacios de radiodifusión sonora; iv) desarrollo de las estrategias pedagógicas para el fortalecimiento de la participación política de grupos poblacionales como mujeres, jóvenes, población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas (OSIGD) y organizaciones políticas; y v) elección de los 16 representantes a la Cámara por las Circunscripciones Transitorias

Especiales de Paz 2022-2026, entre ellos, cuatro miembros de organizaciones afrocolombianas, tres mujeres y un indígena, lo cual favorece la representación política y zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia estatal, como lo establece el Acuerdo de Paz.

En este Punto, es necesario abordar los siguientes aspectos: i) las dificultades relacionadas con garantizar los recursos para el acceso a los medios de comunicación social del Estado o que hacen uso del espectro electromagnético, y contar con un registro de solicitudes sistematizado de las organizaciones políticas, que les permita dar cuenta del cumplimiento del derecho de acceso a la información y documentación oficial, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1909 de 2018; ii) existencia de dificultades administrativas y logísticas en el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y en la ejecución del plan de acción, además es necesario generar un diagnóstico sobre el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Paz, que permita direccionar de manera adecuada y oportuna una estrategia para su fortalecimiento; iii) la falta de información respecto del impacto que tiene la divulgación de contenidos en los territorios a través de los espacios de radiodifusión sonora; y iv) la falta de información en relación con el impacto de las estrategias pedagógicas en la capacidad de incidencia de los liderazgos sociales, políticos y organizativos.

En cuanto a la reincorporación social y económica de los firmantes del Acuerdo de Paz, se identifican avances como la aprobación de proyectos productivos individuales y colectivos; y, la articulación interinstitucional entre la ANT y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), así como la colaboración armónica de otras autoridades territoriales, ambientales, catastrales y registrales, que han dado lugar a la materialización de la compra de tierras en beneficio de la población reincorporada, en razón a que se ha podido avanzar

significativamente hacia la seguridad jurídica sobre la propiedad rural de las personas en proceso de reincorporación, que se ubican en 11 Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR), con la adquisición de 14 predios rurales cuya extensión suma un total de 675,43 Ha, con corte al 31 de marzo de 2022.

En esta materia se requiere poner en marcha el Sistema Nacional de Reincorporación, puesto que el CONPES 3931 de 2019, previó que para el primer semestre de 2019 este Sistema debió haber iniciado su implementación. Asimismo, se requiere avanzar en la hoja de ruta, la cual se constituye en el instrumento que recoge los acuerdos entre los beneficiarios de la ruta de reincorporación social y económica y la ARN, que permitiría realizar el diagnóstico de los avances, obstáculos y retos en su implementación.

Asimismo, es necesario que se actualice la caracterización de la población y sus familias, tanto de quienes aún se encuentran en los AETCR, como de quienes ya no viven en estos espacios, lo anterior, con el fin de optimizar la ejecución de la política pública.

Frente a los proyectos productivos, se reconocen avances en su aprobación, aunque se identificó un lapso de tiempo extenso hasta el desembolso de los recursos que los financian. De la misma forma, se han realizado gestiones interinstitucionales para atender los requerimientos encaminados a la sostenibilidad de los proyectos productivos, pero sería importante que se implementara una estrategia permanente por parte de la ARN para el acompañamiento y seguimiento técnico de estas iniciativas y para mejorar las garantías de seguridad en los entornos donde se están desarrollando estos proyectos.

Por otra parte, se requiere el fortalecimiento de acciones en materia de seguridad, protección y prevención en función de garantizar los derechos a la población en proceso de reincorporación y de los líderes,

lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos. En este sentido, es necesario contar con resultados en el funcionamiento de instancias como el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, particularmente de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, y el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección. Asimismo, este órgano de control reconoce la importancia de garantizar presupuestalmente la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y organizaciones en los Territorios (Decreto 660 de 2018) y fortalecer la gestión institucional respecto a la implementación oportuna de medidas para atender las recomendaciones emitidas en las alertas tempranas.

Particularmente, en lo que se refiere a la situación de seguridad de las personas en proceso de reincorporación, se considera necesario fortalecer el Plan Estratégico de Prevención y Protección y el diseño e implementación de acciones destinadas a garantizar la seguridad de los colectivos que se encuentran fuera de los AETCR y organizados alrededor de proyectos productivos, así como la expedición de una ruta y procedimiento para la atención de los riesgos en los territorios.

Por otra parte, en materia de garantías de seguridad se reconocen avances en torno a la aprobación del reglamento interno de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y en materia de investigación de las afectaciones contra defensores de derechos humanos, dentro de los cuales se incluyen líderes políticos, y personas en proceso de reincorporación y sus familiares presentados por la Unidad Especial de Investigación.

Frente al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), según la información recibida y analizada por la Procuraduría, este Programa cubre un total de beneficiarios con acuerdos individuales de sustitución de 99.097, de los cuales 82.358 se encuentran activos, 3.358 en estado de ingreso, 12.891 excluidos o en

cesación de los beneficios del Programa y 490 permanecen en estado de suspensión. Se destaca el avance de gestión relacionado con la definición jurídica de los beneficiarios del PNIS que se encontraban suspendidos, pero estas decisiones se orientan en su gran mayoría a la exclusión del PNIS y no a la reactivación.

En cuanto a la prevención del consumo, según lo reportado en SIIPO, entre 2020 y 2021 se observa una disminución de 11.539 personas que recibieron tratamiento por consumo de sustancias psicoactivas ilícitas. Esto implica que, si bien en 2020 se tuvo un porcentaje de avance de 104,1% respecto a la meta, en 2021 se observa un porcentaje de avance menor a la meta, con un 77,9%. Además, al analizar estos datos por sexo, se observa que en todas las vigencias se ha atendido un menor porcentaje de mujeres y que no se tiene información disponible para personas con OSIGD. Lo anterior llama la atención, ya que según la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019 (ENSPA), estos grupos poblacionales representan niveles más altos de consumo, donde el 51,8% de las personas consumidoras son mujeres y el 1,2 % personas con OSIGD (DANE, 2020).

Igualmente, durante el 2021 y 2022 se publicaron dos CONPES relacionados con el fenómeno de producción y comercialización; y el MinJusticia y la Universidad del Rosario publicaron el informe final “Caracterización y estimación económica de la cadena de valor del narcotráfico en Colombia”. También, en julio de 2021 se aprobó el Plan Nacional de Política Criminal (PNPC) por parte del Consejo Superior de Política Criminal. Sin embargo, se observa que en el SIIPO algunos indicadores a cargo de la Fiscalía y del MinJusticia no cuentan con ficha técnica, lo que facilitaría el seguimiento a la implementación de los mismos.

Frente al Punto 5, sobre víctimas del conflicto armado, se evidencia la necesidad de contar con un Sistema Integral para la Paz 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.

Sobre la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) se destaca la presentación del Informe Final y la totalidad de capítulos que lo componen, así como de la plataforma Transmedia que alojará los capítulos del Informe y otros materiales didácticos y de interés sobre el trabajo de la Comisión. Es importante que se fortalezca la difusión, estrategias pedagógicas y contribución del mismo aún después de la finalización del mandato de la Entidad, como también abordar retos en relación con la articulación con Entidades territoriales de cara a la apropiación del Informe Final y con el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), para garantizar que el Informe Final y sus recomendaciones sean tenidas en cuenta en el diseño y puesta en marcha del Museo Nacional de la Memoria. Adicionalmente, se valora la expedición de la Resolución 019 del 26 de abril de 2022, por medio de la cual se reglamenta el procedimiento para la composición, funcionamiento, mecanismo de selección, y duración del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV; y el anuncio de quienes conformarán este Comité, realizado el 28 de junio de 2022.

Respecto a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), se valoran los avances reportados frente a: i) la definición de un universo de desaparecidos en 99.325 personas, el cual fue incluido en el Registro Nacional de Desaparecidos; ii) la recuperación de 256 cuerpos de personas dadas por desaparecidas (dos personas dadas por desaparecidas fueron encontradas con vida y se reencontraron con sus familiares); iii) el ingreso de 247 presuntos lugares al Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas; iv) la implementación de 22 Planes Regionales de Búsqueda (PRB) en los territorios del país; v) la construcción de 10 nuevos PRB. Sin embargo, se requiere: i) finalizar el Capítulo Especial sobre personas desaparecidas en el contexto del conflicto armado del Registro Nacional de Desaparecidos; ii) fortalecer la participación de las

víctimas en el marco de los PRB, y iii) avanzar de manera urgente en la creación de la herramienta que genere los reportes de información a los familiares y seres queridos de las personas que se encuentren dadas por desaparecidas.

Se destacan también los avances reportados por el Gobierno nacional frente al Compromiso de Derechos Humanos, sobre ellos se reitera la importancia de finalizar la construcción y aprobación del Plan Nacional de Derechos Humanos (PLANDH) y, de que el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH) incorpore acciones de difusión del Informe Final de la CEV.

En cuanto al fortalecimiento de las medidas de reparación integral se analizaron los resultados con relación a reparación colectiva, rehabilitación psicosocial, procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior. Igualmente, se abordaron los avances y dificultades encontrados en el fortalecimiento participativo de la política y la entrega de los bienes de las FARC-EP. En general, se reconocen los esfuerzos institucionales realizados para garantizar el restablecimiento de derechos de las víctimas y se recomienda fortalecerlos para superar las dificultades advertidas, especialmente en el avance en los procesos de reparación colectiva, su articulación con los PDET, la cobertura de medidas de rehabilitación en zonas rurales y rurales dispersas, y el acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación como uno de los elementos claves para consolidar una paz estable y duradera.

Finalmente, frente a los recursos invertidos en la implementación del Acuerdo de Paz, se realizó un análisis detallado por cada una de las fuentes de financiación, por primera vez fue posible contar con información para analizar el Sistema General de Participaciones (SGP) y los recursos propios de las Entidades territoriales, tanto en términos de la marcación con el trazador presupuestal “construcción de paz” en el SUIFP – Territorio, como de la distribución de los mismos por punto del Acuerdo de Paz.

Sobre el Sistema General de Regalías (SGR), en la ejecución en las diferentes bianualidades de los proyectos financiados con el SGR OCAD Paz se evidencia que el 55,9% de los proyectos se encuentran en estado contratado en ejecución lo que equivale a \$4,2 billones de pesos; los proyectos sin contratar representan el 16,6% (\$1,2 billones), y proyectos terminados el 9,4% (\$711.812 millones).

La Procuraduría evidenció el aumento de recursos focalizados en el Presupuesto General de la Nación (PGN) en 2021, en comparación con la vigencia anterior, así, se encontró que los recursos de inversión focalizados en 2021 fueron \$7,6 billones en 148 proyectos de inversión en comparación con \$3 billones en 127 proyectos para 2020, este aumento se explica por las marcaciones de los proyectos que pasaron de 137 en 2020 a 251 para la vigencia 2021. Igualmente, el PGN 2021 apropió recursos por \$8,67 billones para la implementación del Acuerdo de Paz, de los cuales \$7,67 billones corresponden a gastos de inversión (88% del total) y \$1,005 billones a gastos de funcionamiento (12%). Frente a la ejecución de los recursos, esta correspondió a un nivel de compromisos de \$8,24 billones (95%), obligaciones de \$6,65 billones (77%), y pagos de \$6,55 billones (76%).

En relación con los recursos de cooperación internacional, la Procuraduría evidencia que, durante las vigencias 2019 a 2021 se han recibido aportes por USD1.036 millones para todos los Puntos establecidos en el Acuerdo de Paz, de los cuales el 10,88 % fueron captados en la vigencia 2019, el 48,78% en la vigencia 2020 y el restante 40,35% en la vigencia 2021. En cuanto a las Obras por Impuestos, la Procuraduría observó que, del total de obras realizadas a 31 de marzo de 2022, un 65,97% del valor se ha destinado a municipios que hacen parte de las subregiones PDET (\$ 622.961 millones), y el restante 34,03% se han realizado en municipios no PDET (\$321.980 millones).

Finalmente, frente al Capítulo Étnico, el Acuerdo de Paz contó con la participación de los pueblos étnicos, llevada por iniciativa propia a través de varios de sus representantes, lo que se constituyó en un

hecho de gran importancia para la configuración y aprobación del mismo. A pesar de esta histórica conquista, su materialización en la fase de implementación, aun no se refleja en la superación de las condiciones de marginalidad, exclusión y victimización. No obstante, los avances que se han obtenido, persisten debilidades en la implementación y falta de concreción de los resultados esperados por cuenta de diversas falencias que se señalarán en el presente informe, en el que adicionalmente se presentan algunas recomendaciones que se espera sean útiles para la implementación y para aportar a la garantía y goce efectivo de los derechos de los pueblos étnicos.

Notas metodológicas

Para la elaboración de este Cuarto 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 además aborda temas estratégicos que, por su relación con la implementación, son objeto de seguimiento de este Órgano de Control, dentro de los que 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 por más de 30 Entidades en respuesta a los requerimientos realizados. También se usó la información contenida en los sistemas oficiales que administra el Departamento Nacional de Planeación (DNP), dentro de los que se encuentran el SIIPO, la plataforma Sinergia, el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), y el Gesproy¹; además del aplicativo TRAZA del MinHacienda, y otros sitios web oficiales de las Entidades nacionales y territoriales. También se incluyen los resultados de proyectos conjuntos de la Procuraduría con la Cooperación Internacional.

Para este informe, se analizaron los 517² indicadores del PMI incluyendo los 51 indicadores de género y 100 indicadores étnicos, además de 35 indicadores de los Planes Nacionales Sectoriales, que a la fecha de corte del informe se encontraban contenidos en SIIPO.

¹ 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.

² La variación en el número de indicadores del PMI, que inicialmente eran 501, corresponde a la desagregación de algunos en más de una entidad responsable

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, 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), como la elaboración del capítulo étnico por parte de la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos.

De igual manera, se contó con los aportes y el acompañamiento técnico de la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 3. Para Asuntos Ambientales y Agrarios, de la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 1. Para la Defensa de los Derechos Humanos y, de la Procuraduría Delegada para la defensa del Patrimonio Público, la Transparencia y la Integridad.

Finalmente, este Informe tiene dos anexos técnicos. El anexo uno, contiene una matriz con el análisis de cada uno de los indicadores del PMI del Acuerdo de Paz, con excepción de los étnicos cuyo balance se presenta en el correspondiente capítulo. El segundo anexo, incluye los recursos presupuestados e invertidos en cada uno de los Planes Nacionales Sectoriales.

La Procuraduría realizará el seguimiento a las recomendaciones emitidas en el presente informe a las Entidades con responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz, en aras de contribuir a la construcción de la paz y cumplir con su rol misional de actuar para la prevención de situaciones que puedan vulnerar los derechos de los colombianos.

Punto 1: Reforma Rural Integral

Descripción

El Punto 1 denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral” tiene por 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.

En el subpunto 1.1 se acordó: i) la consolidación de un Fondo de Tierras que dispondrá de tres millones de hectáreas de tierra, ii) programa de 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.

En el Tercer Informe presentado al Congreso de la República, la Procuraduría reiteró la necesidad de que se reportaran los datos sobre adjudicación y formalización de tierras de manera discriminada, que permitiera diferenciar la gestión en materia de entrega de tierras al campesinado que no tiene tierra o que la tiene, pero en extensiones insuficientes, y la que corresponde a la formalización de la propiedad rural. Al respecto, en este informe se valora el avance de la definición de los conceptos y fuentes que van a medir el cumplimiento de los tres millones de hectáreas de tierras con cargo al Fondo, y de los siete

millones de hectáreas formalizadas, puesto que ya se cuentan con las fichas técnicas correspondientes a estos indicadores en el SIIPO; en éste se realiza un análisis del número de tierras formalizadas a campesinos respecto a las extensiones mínimas del régimen de Unidades Agrícolas Familiares (UAF).

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. Los PDET contemplan 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.

En el Tercer Informe presentado al Congreso de la República, la Procuraduría mencionó la necesidad de diseñar un sistema de información de acceso público que diera cuenta de los avances en su implementación de manera integral y que brindara información sobre el estado actual de las iniciativas de los PATR; es así que ahora se puede identificar la creación del sistema público Central de Información PDET; sin embargo, se concluye que es necesario incluir información sobre el avance específico y las inversiones asociadas a cada iniciativa, en particular para las detonantes y dinamizadoras de las HRU. A la fecha de corte de este informe, además del documento metodológico de la HRU, se cuenta con los resultados de su formulación en 15 subregiones PDET; aún está pendiente la del Pacífico Medio.

Por su parte, el subpunto 1.3. Planes Nacionales para la RRI o Planes Nacionales Sectoriales (PNS) tiene como objetivo, en un período de 15 años, la erradicación de la pobreza extrema rural y la reducción en todas sus dimensiones de la pobreza rural en un 50%, además de la convergencia en mejores niveles de vida en la ciudad y en el campo. Los PNS tienen un alcance nacional y priorizan su implementación en los municipios PDET. 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.

A la fecha de publicación de este informe 14, de los 16 Planes se encuentran expedidos, restando el Plan Nacional de Salud Rural y el Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación. En cuanto al seguimiento a la implementación de los PNS, la Procuraduría valora la inclusión del módulo de informes de avances de los PNS en el SIIPO. Frente al componente financiero de los PNS, en el Tercer Informe al Congreso se recomendó continuar fortaleciendo el módulo para el seguimiento a la implementación de los PNS en el 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. A la fecha de corte de este informe, esta información en el SIIPO aún estaba pendiente de desarrollo.

Indicadores PMI

El Punto 1 tiene 220 indicadores en el PMI³. A partir de la información reportada en el SIPO con corte a mayo de 2022, se destaca lo siguiente:

- 207 (94,1%) indicadores cuentan con ficha técnica para el reporte en SIPO. De estos 22 corresponden a indicadores de género, 23 son étnicos, 6 son metas trazadoras, 59 son PDET y 97 son temáticos.
- 35 (15,9%) indicadores no contaban con reporte en el SIPO entre 2017 y mayo de 2022. De estos, cuatro corresponden a indicadores de género, 16 son étnicos, nueve son temáticos y seis son PDET.
- 119 (54,1%) indicadores cuentan con un indicador asociado en el PND 2018-2022, de acuerdo con la información remitida por el 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 SIPO por parte de las Entidades responsables.

³ Adicional a estos 220 indicadores, en el SIPO se reportan 35 indicadores específicos de los PNS, los cuales también se analizan en el presente capítulo.

Acceso a la Tierra y Uso del Suelo

Acceso a la Tierra

Con fundamento en el derecho constitucional sobre el acceso progresivo a la propiedad rural de todos los trabajadores agrarios, contemplado en el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, la normatividad agraria vigente como la Ley 160 de 1994⁴ y el Decreto Ley 902 de 2017⁵, presenta la tierra como factor de inclusión productiva de la población rural y prioritariamente de aquella que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad. Por esto, entre sus objetivos, propone el desarrollo de mecanismos institucionales dispuestos a facilitar el acceso a tierras y gestionar la seguridad jurídica de los derechos de ocupación y tenencia de predios rurales con el fin de generar el bienestar de la población campesina, y promover y consolidar la paz del país. En este sentido, el Acuerdo de Paz plantea que la transformación estructural del campo requiere de la efectividad de las estrategias de adjudicación y formalización de tierras, para resolver parte de las situaciones históricas que dieron lugar al conflicto armado en Colombia (Mesa de Conversaciones, 2016).

Así pues, este marco normativo busca resolver los problemas sobre la exclusión del campesinado, dada la inequitativa distribución histórica de la propiedad rural, los usos improductivos de la tierra y el alto grado de informalidad en la tenencia de la misma. Estas situaciones se han venido documentando en varios estudios, entre los que se destaca los que realiza la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), Entidad que genera los

⁴ Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

lineamientos técnicos para la implementación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR).

En primer lugar, según informe de la UPRA, se encuentra que el 80% de los predios privados del país con vocación agropecuaria están por debajo de una Unidad Agrícola Familiar (UAF)⁶, lo que quiere decir que la población rural que posee esta tierra no cuenta con el área mínima y suficiente para la producción y generación de ingresos necesarios para su sostenibilidad económica, y adicionalmente el 81,2% del área de estos bienes se concentra en el 10% del total de propietarios (UPRA, 2016a, págs. 553 - 556). De igual forma, según cálculos de la UPRA, consignados en el Plan Nacional de la Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR) de diciembre de 2021, el Gini de tierra⁷, durante el periodo 2015 al 2018, oscila entre 0,861 y 0,869, lo que denota una alta desigualdad en la distribución de la propiedad rural en Colombia (MinAgricultura, 2021c).

En segundo lugar, la UPRA (2016b) ha documentado el uso improductivo e ineficiente de la tierra y la sobreutilización del suelo rural en Colombia, principalmente por actividades asociadas a la ganadería. Lo anterior, en razón a que, de los 114 millones de hectáreas del territorio nacional, 26 millones cumplen con la vocación agrícola, pecuaria y forestal, y de estos, solo se produce en 6,3 millones de hectáreas, es decir, el 24,2%. Igualmente, de los 11,3 millones de hectáreas con suelos netamente agrícolas, se aprovecha tan solo el 35%. Además, la UPRA cita que, por el contrario, en lo que respecta a los 8 millones de hectáreas de tierra con vocación ganadera, se dedican 38 millones para su desarrollo, esto es, 4,7 veces más de lo permitido (UPRA, 2016b).

⁶ 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.

⁷ El índice Gini es una medida de desigualdad entre 0 y 1, en donde cero significa el máximo posible de igualdad y uno perfecta desigualdad.

En tercer lugar, como lo indica el informe de la UPRA, el país presenta un alto grado de informalidad en la tenencia de la tierra con un índice del 52,7% para la vigencia 2019⁸, según cálculos a partir del análisis de 1.121 áreas de referencia entre municipios y corregimientos departamentales no municipalizados. De estas áreas, 175 presentan entre el 75% y el 100% de informalidad, 497 entre el 50% y el 75% de informalidad, 351 entre el 25% y el 50% y solo 79 entre el 0% y el 25%, y para los restantes su información tanto registral como catastral es deficiente por lo que no se pudo realizar sobre estos el cálculo de informalidad (UPRA, 2021b, pág. 87).

Aunado a lo anterior, la política de acceso a tierras requiere fortalecer la capacidad de gestión de las Entidades encargadas de su implementación, particularmente, en el desarrollo de las funciones de recuperación y administración de bienes rurales de carácter adjudicables, que faciliten el mayor acceso a estas para la población campesina que no tiene tierra o con insuficiencia de la misma, de manera que contribuya a la reducción de la inequitativa distribución de la propiedad rural, como se refleja en los citados informes de la UPRA y MinAgricultura.

Sobre este aspecto, es preciso señalar que la actual autoridad máxima de tierras, Agencia Nacional de Tierras (ANT), recibió un alto número de procesos sin resolver del extinto Incoder en 31.589 cajas de archivos físicos y más de 4.200 bienes fiscales por administrar y regularizar su ocupación (UPRA, 2021b, pág. 120), lo que ha generado que la ANT concentre todos sus esfuerzos institucionales y presupuestales en resolver este rezago, además, que este alto número de procesos supera la capacidad operativa y financiera de la Agencia.

⁸ Índice de informalidad calculado por la UPRA (2020) a partir del estudio de la base predial de país y teniendo en cuenta las siguientes variables: (i) Predios sin matrícula inmobiliaria en la base de datos catastral, (ii) Predios identificados con mejoras en predio ajeno dentro de la base catastral, (iii) Predios con falsa tradición registrada en el folio de matrícula inmobiliaria (FMI). (iv) Predios con anotaciones en el FMI que presumen alguna situación de informalidad y (v) Predios que hacen parte del inventario de baldíos.

En consecuencia, esta situación ha originado pocos avances en la implementación de los nuevos mecanismos y estrategias de la política de ordenamiento social de la propiedad rural que surge como respuesta a lo establecido en el subpunto 1.1. del Acuerdo de Paz, tal como se analizará en este subcapítulo.

Los retos de la ANT son enormes por garantizar el acceso a la tierra a la población rural con vocación agraria que no tienen este recurso bajo ningún concepto, es decir, quienes no tienen relación de ocupación previa con algún predio rural, que no son propietarios, poseedores ni tenedores. Al respecto, la ANT estimó en el año 2017 que más de 800.000 hogares campesinos cumplían con esta condición, e igualmente calculó que más de 8 millones de predios poseídos u ocupados carecían de título de propiedad (ANT, 2017a, pág. 4).

Por tanto, en este subcapítulo se analiza, en cinco apartados, los principales avances, retos y dificultades en la implementación de los mecanismos y garantías para el acceso a tierras a campesinos sin tierra, o con tierra insuficiente y el programa de formalización de la pequeña y mediana propiedad rural establecidos en el Acuerdo de Paz con corte al 31 de marzo de 2022.

En un primer aparte, se examina el estado de implementación de los instrumentos de planificación rural creados para facilitar el acceso a tierras y formalización de la propiedad rural, a saber: Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) y Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO). En el segundo, se evalúa la implementación y efectividad de los mecanismos de acceso a tierra, en particular, del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, otorgamiento de subsidios y créditos para la compra de tierra y contratos de derechos de uso en áreas inadjudicables. En el tercero, se estudia la gestión realizada por las Entidades del Gobierno Nacional en materia de recuperación de tierras en favor de la nación, que facilite la democratización de la tierra y aporte a la seguridad jurídica que propone el Acuerdo de Paz, a través del trámite administrativo de los procesos

especiales agrarios de clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, extinción administrativa del dominio, reversión y revocatoria de resoluciones de adjudicación, entre otros, como también las tierras que se obtienen por medio del proceso de transferencia de los bienes rurales de extinción judicial del dominio y de la sustracción de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959⁹. En la cuarta parte, se analizan los reportes de avance de las principales metas del pilar de ordenamiento social de la propiedad rural del PMI y sobre las fuentes que se determinaron para efectuar estos reportes de acuerdo con los criterios técnicos señalados en las fichas técnicas, las cuales fueron aprobadas en el primer trimestre de 2022.

Es preciso mencionar que, este subcapítulo recoge el análisis de los objetivos, estrategias y la implementación del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR), adoptado bajo la Resolución 0382 del 20 de diciembre de 2021, teniendo en cuenta que las estrategias planteadas en este, tienen que ver con la gestión en materia del cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo de Paz sobre acceso y formalización de tierras, y los indicadores y metas que se relacionan en el PNFMPR, corresponden a los mismos que se reportan en el SIPO sobre el pilar de ordenamiento social de la propiedad rural.

Avances y dificultades

Estrategias de planificación rural de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural

Ante los lineamientos técnicos de la Misión para la Transformación del Campo (MTC)⁸, el país requirió un cambio en la forma de hacer la política de tierras, con estrategias más eficientes y eficaces para reducir la generalizada informalidad que caracteriza al sector rural, frenar la alta concentración de la estructura de la propiedad rural y el fenómeno de los minifundios. Para ello, propuso llevar a cabo un mapeo general con

⁹ Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.

base en los lineamientos técnicos de la MTC¹⁰, que recogiera en zonas focalizadas todas las situaciones jurídicas de los predios rurales objeto de su intervención (DNP, 2015, pág. 87). Para este propósito, era necesario la formulación e implementación de la metodología basada en el Barrido Predial Masivo, entendido como: “...*el medio para la captura de información necesaria para enrutar los casos hacia los diferentes procedimientos administrativos que pueden surtir los predios...*” (MinAgricultura, 2021c, pág. 36).

Esta metodología, a diferencia del modelo de actuación que se venía implementando en el desarrollo de la política agraria basado en la atención por demanda de solicitudes individuales, permite reducir los costos financieros y de operación para el desarrollo de las actividades relacionadas con el levantamiento predial, visitas de campo y recolección de información sobre las relaciones jurídicas de los solicitantes con los predios (MinAgricultura, 2021c, pág. 29). Así mismo, como se cita en el considerando del Decreto Ley 902 de 2017, se hizo necesario contar con un instrumento unificado para determinar quiénes son los beneficiarios de la reforma agraria del país, y recoger aspectos socioeconómicos de los potenciales beneficiarios de las medidas de adjudicación y formalización de tierras.

Lo anterior, llevó a que se establecieron nuevos instrumentos para hacer más eficiente y eficaz la misionalidad de la ANT en materia de saneamiento técnico y jurídico de la propiedad rural, recuperación y administración de tierras de la nación y generar un mayor acceso a ésta para los campesinos y campesinas que no la tienen. Estos instrumentos corresponden a los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) y el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), los cuales se analizarán a continuación, respecto al estado de su implementación y determinar qué tan eficaces han resultado para el

¹⁰ La Misión para la Transformación del Campo (MTC) fue una estrategia liderada por el Departamento de Planeación Nacional y la Presidencia de la República, como apuesta por la gestión del cambio en el campo colombiano a través de la formulación de políticas públicas que buscan disminuir las brechas existentes entre la ruralidad y lo urbano. El informe de la MTC fue presentado en diciembre de 2015 por el Consejo Directivo del proyecto, dando a conocer una visión general de la situación del campo y una serie de estrategias para el diseño de planes de acción para su intervención.

logro de los objetivos planteados por el Acuerdo de Paz en materia de acceso a tierras, pese a que no fueron contemplados taxativamente dentro de éste, pero son parte de las estrategias de planificación rural creadas para cumplir con las disposiciones del subpunto 1.1.

Planes de Ordenamiento de la Propiedad Rural (POSPR)

Bajo la premisa de que la política de ordenamiento social de la propiedad rural debería ser ejecutada por oferta, de manera planificada, articulada, participativa y expedida, conforme a los lineamientos del Decreto 2363 de 2015¹¹, se crean los POSPR que se implementarán en las zonas focalizadas por MinAgricultura, de conformidad con los criterios adoptados por la ANT para la intervención en el territorio, dando prioridad a aquellos destinados a la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y las áreas donde existan Zonas de Reserva Campesina (ZRC), atendiendo los planes de desarrollo sostenible que se hayan formulado.

A partir de la información que se realice bajo la metodología de Barrido Predial Masivo¹², en la que se visitan todos los predios rurales existentes en un municipio para la recolección de la información en sus aspectos físicos, jurídicos y técnicos, se formulan y ejecutan los POSPR para atender las necesidades de acceso y uso de la tierra rural, los cuales deben surtir las siguientes etapas: i) focalización y programación, ii) formulación, iii) implementación y iv) mantenimiento y evaluación. Una vez se tenga la información completa del BPM, se da aplicación al Procedimiento Único Agrario, el cual contempla todas las

¹¹ Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura.

¹² 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.

actuaciones administrativas que se deban adelantar en materia agraria, 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 que son focalizados, que a su vez permite identificar y administrar las tierras de la nación y promover el acceso progresivo a la propiedad rural (ANT, 2017b).

En el desarrollo de la metodología basada en la atención por oferta, MinAgricultura focalizó 1.047 municipios para la eventual implementación de los POSPR de acuerdo con los resultados de la metodología de selección establecida en la Resolución 130 de 2017¹³, de los cuales la ANT ha programado 59 para la implementación y ejecución de dichos planes con corte a 31 de marzo de 2022. De estos, 48 cuentan con POSPR formulados y aprobados, ocho desprogramados por el deterioro de las condiciones de seguridad que impiden el desarrollo de las actividades de campo y visitas a los predios objeto de intervención, tres en etapa de la formulación y uno en las fases finales de implementación del plan y ejecución del Procedimiento Único Agrario (ANT, 2022b).

Los planes que resultaron desprogramados por razones que afectan las condiciones de seguridad requeridas para su implementación son los de los municipios de Ituango, Tarazá, Valdivia y Nechí del departamento de Antioquia; Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré de Córdoba, y Florida de Valle del Cauca (ANT, 2022b). Sobre este asunto, la Procuraduría entiende que la afectación del orden público en tales zonas limita las salidas de campo, la movilización de los funcionarios, los ejercicios de participación con la comunidad para

¹³ 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”.

el levantamiento de la información, la construcción de los diagnósticos y la ejecución de las actuaciones agrarias previstas en los POSPR.

Así las cosas, el número de municipios objeto de atención se reduce a 51 para ser atendidos bajo la ruta de los POSPR, en los que no se evidencian mayores avances según lo reportado por la ANT, respecto de la materialización del derecho a la tierra y formalización de títulos de propiedad rural, si se tiene en cuenta que el municipio de Ovejas (Sucre) sigue siendo el único que finalizó las etapas de campo e implementación y en culminación de las fases del procedimiento único agrario. Como resultados de la ejecución del POSPR de Ovejas, se reportan avances en materia de entrega de predios baldíos, bienes fiscales patrimoniales y formalización de propiedad privada rural en este municipio.

Por otro lado, se observan avances en materia de formulación e identificación de la información física y jurídica de todos los predios objeto de intervención en los siguientes seis municipios: Córdoba (Bolívar), El Guamo (Bolívar), Planadas (Tolima), Fonseca (La Guajira), Rioblanco (Tolima) y San Juan del Cesar (La Guajira) (ANT, 2022b). Otros cinco municipios como: Ataco (Tolima), Cáceres (Antioquia), Ciénaga (Magdalena), San Jacinto (Bolívar) y Valencia (Córdoba), se encuentran en implementación de las actividades para el levantamiento de la información predial (ANT, 2022b).

Adicionalmente, la ANT reporta que para la vigencia 2022, los siguientes 11 municipios comenzaron la fase de implementación de los POSPR del barrido predial: Pradera (Valle del Cauca), Guaranda (Sucre), Puerto Lleras (Meta), Aracataca (Magdalena), San Andrés de Tumaco (Nariño), Fuente de Oro (Meta), Chaparral (Tolima), Carmen de Bolívar (Bolívar), Sardinata (Norte de Santander), Puerto Rico (Meta) y Santander de Quilichao (Cauca). Así mismo, los siguientes 10 municipios son programados para iniciar la formulación de los POSPR en la vigencia 2023: Mahates, María la Baja y San Juan de Nepomuceno del departamento de Bolívar, San Antonio de Palmito de Sucre, y

Morales, Piendamó, San Cajibío, Almaguer, Piamonte y Mercaderes del departamento de Cauca (ANT, 2022b).

De otra parte, acorde con la información remitida por la ANT se tienen 18 municipios¹⁴ que cuentan con POSPR formulado y aprobado, quedando pendiente la programación para el inicio de las fases de implementación, una vez se aseguren los recursos financieros para tal fin. Sobre este tema de restricciones de tipo presupuestal para la implementación de los POSPR, la Procuraduría recomendó a la ANT, en su Tercer Informe de avance en la implementación del Acuerdo de Paz (Procuraduría General de la Nación, 2021), la búsqueda de socios estratégicos y adelantar las gestiones correspondientes ante MinHacienda, de manera que se avance en la consecución de los recursos financieros faltantes para la ejecución de los POSPR pendientes. Sin embargo, la ANT reitera a este órgano de control que dichas acciones para ésta consecución de recursos se han realizado desde el 2019 y que esto ha permitido avanzar en las fases iniciales de algunos municipios y que otros ya cuentan con programación presupuestal para la actual y próximas vigencias. La Procuraduría identifica que se deben seguir haciendo esfuerzos sobre estas gestiones para la consecución de recursos de financiamiento de los POSPR, dado que continúan estando municipalidades con POSPR formulados y aprobados sin recursos asegurados, tal como se expuso anteriormente.

Tabla 2. Estado de implementación de los POSPR

Estado de implementación de los POSPR	Municipios
Pendiente de implementación del POSPR, en búsqueda de recursos.	18
Implementación del POSPR para la vigencia 2023.	10

¹⁴ Zambrano (Bolívar), Sucre (Cauca), Topaipí (Cundinamarca), Dibulla (La Guajira), Santa Marta (Magdalena), Puerto Gaitán (Meta), San Onofre (Sucre), San Carlos (Antioquia), Achí (Bolívar), Magangué (Bolívar), San Jacinto del Cauca (Bolívar), Ayapel (Córdoba), Lebrija (Santander), Caimito (Sucre), Majagual (Sucre), San Benito Abad (Sucre), San Marcos (Sucre) y Sucre (Sucre).

Estado de implementación de los POSPR		Municipios
Iniciaron fase de implementación y BPM en la vigencia 2022.		11
POSPR con levantamiento de información física y jurídica predial finalizada.		6
POSPR con levantamiento de información física y jurídica predial en implementación.		5
Desprogramados por razones de seguridad.		8
POSPR en etapas finales de implementación.		1
Total		59

Fuente: ANT, 2022, elaboración propia.

Es preciso señalar que, a cinco años de implementación de la política, los resultados siguen requiriendo mayores esfuerzos, en la medida que un número reducido de municipalidades tienen levantamiento de información técnica y jurídica de los predios y solo en Ovejas (Sucre) se tienen resultados concretos de adjudicación y formalización de tierras. Por tanto, se recomienda revisar la efectividad de la estrategia de actuación por oferta de la política de ordenamiento social de la propiedad rural que recomendó la MTC en el 2015. Lo anterior, teniendo en cuenta que el propósito era ejecutar de manera masiva y con mayor eficiencia, las acciones administrativas agrarias orientadas a garantizar el acceso a la tierra y la seguridad jurídica de la propiedad rural, y no hacerlo de manera dispersa por solicitudes de los interesados bajo el modelo de demanda. Igualmente, se recomienda revisar si el modelo de atención por oferta requiere ajustes, dado que se evidencia la necesidad de mayores resultados a los obtenidos hasta la fecha, en razón que se observa una gestión mayor en los procesos que la ANT inicia por demanda y los de descongestión del rezago que recibió del extinto Incoder (ANT, 2022b). También, se recomienda revisar la efectividad y eficiencia en materia de reducción de tiempos y costos de implementación que se ha logrado con los POSPR, los cuales se basan en el principio de economía de escala.

De las respuestas remitidas por las Entidades y analizadas por la Procuraduría, se concluye que esta estrategia de intervención requiere un mayor esfuerzo de las instituciones que los implementan y financian,

equipos técnicos robustos que garanticen agilidad a las etapas de alistamiento y levantamiento de información, mayor coordinación interinstitucional con autoridades locales y otros instrumentos de planificación territorial, por ejemplo, con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Además de resolver la formalización de tierras baldías, bienes fiscales patrimoniales y predios privados rurales, es necesario que los POSPR resuelvan la integralidad relacionada con la resolución de todas las situaciones irregulares asociadas con la tierra en las zonas programadas; por ejemplo, procesos agrarios administrativos especiales, que aportan a la consolidación del Fondo de Tierras para facilitar los propósitos de la reforma agraria.

De acuerdo con la información que entrega la ANT a corte 31 de marzo de 2022, los avances logrados en materia de la implementación del modelo de atención por oferta, se refieren a la titulación y/o regularización de predios correspondiente a 1.917,1 hectáreas desde el 2016, en contraste con las que se han formalizado a través del modelo por demanda y descongestión del rezago, correspondiente a 1.329.441,1 hectáreas formalizadas a familias campesinas y víctimas del conflicto armado. Lo que significa que el avance en formalización obtenido a través del esquema de oferta equivale al 0,1% del total.

De igual forma, se ha podido identificar que la ANT sigue priorizando las estrategias de atención por demanda, dado que al interior de los municipios focalizados para la implementación de los POSPR se ha puesto en marcha una instancia denominada *Mesa de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*¹⁵, cuyo objeto de creación es realizar actividades de coordinación y seguimiento en relación con las fases de formulación, implementación y conservación de la política de ordenamiento, y entre sus funciones, se encuentra la de determinar la viabilidad de continuar o no con la fase de implementación del modelo de oferta, dados los insumos técnicos que arrojen los mismos POSPR. Con la puesta en marcha de esta instancia, se reduciría el campo de actuación de la ANT y se dificultaría resolver la totalidad de las

¹⁵ Artículo 10 de la Resolución 915 de 2020 de la Agencia Nacional de Tierras.

situaciones respecto de las relaciones de propiedad sobre la tierra, en la medida que se les suman nuevos determinantes, asociados a las condiciones físicas de los territorios y a la capacidad operativa y financiera de la Entidad ejecutora. Por esta razón, el funcionamiento de la citada mesa no se ajusta a los objetivos de los POSPR que corresponden a sanear física y jurídicamente un territorio y ordenarlo en su totalidad.

Por otra parte, la ANT desde la vigencia 2021, ha venido implementando la estrategia denominada *Barrido a la Medida*, en la que identifica a los presuntos baldíos que cumplen con los requisitos para su adjudicación y registro, a partir de criterios de priorización y planeación relacionados con áreas que permitan análisis mínimos y ajustes de información tales como: los centros poblados rurales de mejor acceso, con menor tiempo de captura de información, que tienen menos conflicto, entre otros factores estratégicos. De acuerdo con el informe de gestión de la ANT de la vigencia 2021, bajo esta estrategia se lograron emitir 2.053 títulos, de los cuales 944 ya fueron titulados y registrados, y los restantes 1.109 se encuentran en proceso de notificación y registro ante las Oficinas Registro Instrumentos Públicos (ANT, 2022a, pág. 318). Así pues, se concluye que se viene dando prioridad a la gestión para la formalización de microfundios, sobre los predios que son de explotación agropecuaria en razón a los criterios señalados, como es el caso de los centros poblados rurales.

Las medidas adoptadas por la ANT, descritas anteriormente, esto es, *Mesa de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Barrido a la Medida*, requieren de la división de las áreas de intervención de los POSPR, implementando en parte y no necesariamente solucionando la totalidad de los asuntos de la tierra de acuerdo con los principios que rigen los POSPR.

Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO)

El subpunto 1.1.3. del Acuerdo de Paz señala que las personas beneficiarias de los programas de acceso a tierras, como la

implementación del Fondo de Tierras, los subsidios y créditos especiales para la compra de tierra, serán los y las trabajadoras rurales con vocación agraria que no tienen tierra o la tienen, pero en extensiones insuficientes, priorizando a las víctimas del conflicto armado, mujeres rurales y población desplazada. Estos beneficiarios debían ser seleccionados por la autoridad administrativa agraria a través de la creación de un registro único. Cabe señalar que antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, no existía un instrumento unificado que pudiera determinar los beneficiarios de la reforma agraria.

En cumplimiento de la mencionada disposición, se crea el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), como la herramienta que permite identificar a los sujetos a título gratuito y parcialmente gratuito, destinatarios de las tierras del Fondo de Tierras y de los programas de formalización de la propiedad rural, y los sujetos a título oneroso a los que se les formalicen predios privados, el cual es administrado por la ANT¹⁶. Este registro es el instrumento de planeación y ejecución de la política pública de ordenamiento social de la propiedad para la ANT, reglamentado por la Resolución 740 de 2017, la cual ha surtido varias modificaciones por medio de las resoluciones 12096 de 2019, 915 de 2020 y 87126 de 2021.

Es necesario mencionar que, el RESO tienen distintos módulos según los programas o acciones a los que acceden los sujetos, a saber: i) acceso a tierras que incorpora a los sujetos que acceden a los distintos programas de acceso a tierras, tanto por la vía de asignación de derechos, como la adjudicación de baldíos sin ocupaciones previas u otorgamiento de subsidios y créditos especiales para compra de tierra, y la ruta de reconocimiento de derechos en predios baldíos cuya ocupación inició antes del 29 de mayo de 2017, ii) formalización de la propiedad, en el que se relacionan los sujetos con solicitudes de regularización de predios privados rurales, iii) étnico que valora a los pueblos y comunidades étnicas que aspiran a programas de acceso y

¹⁶ Artículo 11 del Decreto Ley 902 de 2017.

reconocimiento de la propiedad, sobre resguardos indígenas y consejos comunitarios, y iv) pretensiones agrarias que concentran los sujetos que participan dentro de los procesos agrarios que adelanta la ANT. En el desarrollo del proceso de identificación de los sujetos a los distintos módulos señalados, se diligencian los Formularios de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO), los cuales capturan la información socioeconómica de los aspirantes y sus núcleos familiares, datos del predio objeto de la solicitud cuando aplique, y demás referencias que permitan la valoración de la solicitud con el fin de decidir sobre la inscripción en el RESO.

Una vez recibida la solicitud o se radique el FISO, la ANT podrá requerir al titular, para que, de ser el caso, corrija inconsistencias en la información reportada en un plazo de 30 días, y luego de la subsanación, la ANT asignará un puntaje y valoración para la expedición del acto administrativo de inclusión o no del solicitante al RESO.

En cuanto a los resultados del trámite administrativo de valoración e inclusión en el RESO con corte al 31 de marzo de 2022, se tiene que la ANT ha recibido un total de 120.339 solicitudes de inclusión al RESO o diligenciamientos de formularios FISO en 445 municipios. De estas, un alto porcentaje (75%) se mantiene en valoración y trámite que corresponde a 89.857; 29.034 (24%) se encuentran valoradas con decisión administrativa de inclusión en este registro; 1.389 solicitudes que fueron desistidas; y 59 con decisión de no inclusión al RESO. Los 1.389 casos de desistimientos se presentan en 92 municipios del país.

Así mismo, las razones que dieron lugar a la no inclusión del RESO obedecen a las siguientes cuatro categorías: i) solicitantes que exceden el patrimonio exigido al momento de participar en el programa de acceso a tierras, esto es, 250 salarios mínimos legales vigentes para los casos de sujetos a título gratuito y 700 para los sujetos parcialmente gratuito, ii) no reúnen las características de sujetos de ordenamiento, debido a que la profesión, ocupación y actividades declaradas no corresponden a las descritas por la norma, iii) solicitantes que ya son propietarios de

predios rurales y/o urbanos, es decir, ya tienen tierra suficiente, y iv) personas que son requeridas por las autoridades para el cumplimiento, o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad, impuesta mediante sentencia condenatoria en firme (ANT, 2022b).

La ANT informa que los 1.389 casos de desistimientos de las solicitudes de inclusión al RESO obedecen, por una parte, a los desistimientos expresos, cuando los solicitantes presentan documentos escritos en los que manifiestan su voluntad de no continuar con el trámite; y, por otra, a los desistimientos tácitos que corresponden a la falta de documentación mínima¹⁷ para la conformación del expediente con el fin de verificar las condiciones de elegibilidad de los aspirantes para su inclusión en el RESO (ANT, 2022d). Sobre este punto, en aras de velar por la protección del derecho al debido proceso de la población campesina que aspira a su inclusión al RESO para el acceso progresivo a la tierra, la Procuraduría recomienda revisar las situaciones que limitan el aporte de la documentación requerida por la ANT para este trámite y buscar las formas y/o alternativas para obtener tales documentos, a fin de evitar que se presenten casos de desistimientos y no inclusiones en el RESO por esta razón.

Teniendo en cuenta lo anterior, existe un alto número de procesos en trámite y en espera de una decisión final de inclusión en el RESO, lo que genera demoras en la materialización de la adjudicación y formalización de tierras de los sujetos que aspiran a estos programas, en la medida que la inclusión al RESO constituye un requisito de proceso para la implementación de los mecanismos de acceso a la propiedad rural dispuestos por la ANT, o de FINAGRO, cuando se trate de otorgamiento de créditos especiales para compra de predios.

Se recomienda entonces establecer un plan de acción con cronograma de actividades, que permita acelerar las decisiones

¹⁷ Entre la documentación mínima que refiere la ANT se encuentra: i) Documento de identificación del aspirante, ii) Paz y salvo de antecedentes penales, iii) Documento de escogencia de régimen de Ley 160 de 1994 o Decreto Ley 902 de 2017, que le resulte más favorable.

administrativas de valoración y registro de sujetos de ordenamiento pendientes.

Tabla 3. Estado del trámite del RESO

Estado solicitud de inclusión al RESO	Número de Solicitudes - FISO	%
En valoración	89.857	75%
Inclusión	29.034	24%
Desistimiento	1.389	1%
No inclusión	59	0,05%
Total general	120.339	

Fuente: ANT, 2022, elaboración propia.

De otra parte, también la ANT reporta que del total de sujetos incluidos en el RESO (29.034), a 2.080 se les ha garantizado el derecho a la adjudicación y formalización de tierras en 50 municipios del país, es decir, el 7,1% de los sujetos inscritos al RESO han recibido la entrega material de la medida de acceso y/o formalización de tierras. Estas cifras indican que, pese al avance de sujetos que tienen decisiones administrativas favorables de inclusión al RESO, la ANT conserva un alto número de sujetos, a los que aún no se les ha dado respuesta respecto a sus pretensiones de adjudicación de tierras o formalización de la propiedad rural.

Algunas de las razones de este nivel de materialización de la adjudicación de tierras o formalización de la propiedad para los sujetos incluidos en el RESO, corresponden a la baja disponibilidad de bienes rurales en favor de la nación, libres de ocupación, que estén debidamente saneados jurídica y administrativamente, y que cumplan con la vocación agronómica, como también la demora en la implementación del Subsidio de Acceso a Tierras (SIAT), como se verá más adelante, acorde a respuestas de la ANT y MinAgricultura, y a las restricciones presupuestales de la ANT para la habilitación del procedimiento de compras directas de Tierras contemplado en la Ley 160 de 1994.

En el Tercer Informe al Congreso de seguimiento al Acuerdo de Paz, la Procuraduría puso de presente la preocupación sobre la implementación de la medida contemplada en el parágrafo 1º del artículo 5º de la Resolución 915 de 2020, relacionada con la suspensión de la valoración de los formularios FISO en los municipios no focalizados para la implementación de los POSPR, y que solo procede el trámite de estas solicitudes cuando el área misional de la ANT lo requiera en atención a la disponibilidad de tierras o de recursos financieros. Lo anterior, en razón a que esto había generado incertidumbres de varias organizaciones y asociaciones de campesinos que aspiran a ser sujetos de acceso a tierras, principalmente por la vía de asignación de derechos¹⁸, en áreas no priorizadas para la ejecución de los POSPR.

La ANT, en respuesta a la anterior observación, manifiesta que esta decisión fue modificada bajo la Resolución 87126 del 28 de junio de 2021¹⁹, mediante la cual se estableció un único procedimiento sin distinciones frente a su aplicación, en el que se determinó que la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la ANT conservaría su competencia para realizar el proceso de valoración y definición de la inclusión al RESO para todas las solicitudes de acceso a tierras por asignación de derechos que se han recibido, sin importar la fecha del diligenciamiento del FISO y las zonas (ANT, 2021b). Sin embargo, la ANT afirma que se mantiene la restricción de adelantar nuevas jornadas de diligenciamiento del FISO para nuevos sujetos, puesto que la Mesa de Ordenamiento autorizará adelantar tales jornadas en razón a la disponibilidad de predios susceptibles de ser adjudicados bajo la modalidad de asignación de derechos (ANT, 2021b).

¹⁸ La solicitud de acceso a tierras por asignación de derechos (establecida para personas que no tienen una relación de ocupación previa con un bien inmueble rural) se adelantará mediante el diligenciamiento por parte del interesado del Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento –FISO en aquellas zonas que hayan sido focalizadas por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o en las que la Agencia Nacional de Tierras haya autorizado su diligenciamiento mediante la modalidad de planificación dirigida.

¹⁹ Por la cual se modifica el Reglamento Operativo que define el proceso de incorporación de personas al Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO.

En consecuencia, según lo reportado por la ANT, cuando se trata de nuevas solicitudes de inscripción al RESO por la vía de asignación de derechos, en la cual se enmarcan los campesinos que no tienen tierra, solo podrán hacerlo en zonas que hayan sido priorizadas para la estrategia de atención por oferta o cuando la Mesa de Ordenamiento lo autorice mediante la modalidad de planificación dirigida. Es así, como la ANT afirma haber suspendido el recibimiento de nuevas demandas de acceso a tierra en la mayoría del territorio nacional, en la medida que un número reducido de municipios son los focalizados y programados para la ejecución de los POSPR.

Mecanismos de Acceso a Tierra

La MTC plantea la implementación de estrategias que buscan el acceso a la tierra por cuatro modalidades: i) la entrega directa de tierras del Fondo de Tierras, ii) la adjudicación de baldíos de la Nación, iii) el crédito con tasa subsidiada para compra de tierras, y iv) la celebración de contratos de uso intransferibles en zonas de reserva forestal; para lo cual se requiere el fortalecimiento del Fondo de Tierras y la recuperación de las tierras del Estado indebidamente ocupadas y de las que no cumplan con la función social y ecológica de la propiedad (DNP, 2015, pág. 112). En el mismo sentido, el Acuerdo de Paz señala que para lograr la democratización de la tierra, se debía contar con un fondo de tierras que facilitara los propósitos de la Reforma Rural Integral y la creación de otros mecanismos alternos como los subsidios y créditos para la compra de tierra, como también la asignación de derechos de uso (Mesa de Conversaciones, 2016, págs. 14-15). A continuación, se analiza la consolidación y el grado de su implementación con corte a marzo 31 de 2022 desde el 2017.

Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral

Restrepo & Bernal Morales (2014) citan que el país requería cambios estructurales respecto a la política de tierras, para los cuales era necesario que el Estado pudiera conformar un Banco de Tierras que no debía ser inferior a los tres millones de hectáreas destinadas a campesinos sin tierra, conformado por las siguientes fuentes: un millón

de hectáreas de tierras baldías que el Estado pudiera recuperar, 400 mil hectáreas de predios incautados al narcotráfico, y las restantes de tierras que resulten del proceso de sustracción de áreas de reserva forestal y de predios del antiguo Fondo Nacional Agrario (Restrepo & Bernal Morales, 2014, págs. 143-144).

En línea con lo anterior, el Acuerdo de Paz estableció la conformación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, reglamentado bajo el Decreto Ley 902 de 2017, que se nutre de diferentes fuentes de procesos como los bienes transferidos del antiguo Fondo Nacional Agrario (FNA), predios de procesos de extinción judicial de dominio transferidos por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), tierras baldías adjudicables de la Nación, predios recuperados de procesos agrarios especiales, predios provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las Zonas de Reserva Forestal (Ley 2ª de 1959), tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o utilidad pública y tierras donadas a la Nación.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, el Fondo de Tierras para la RRI es administrado por la ANT. A este fondo ingresan predios rurales y recursos económicos para dar cumplimiento con el indicador del PMI relacionado con la adjudicación de tres millones de hectáreas (indicador AT.M.1), durante los 12 primeros años de implementación del Acuerdo de Paz, el cual se conforma de dos subcuentas: una de acceso para población campesina y otra destinada a comunidades étnicas. Antes de analizar el grado de su consolidación e implementación, es preciso señalar que la valoración que se hace desde la Procuraduría parte del principio que a este Fondo le deben ingresar tierras que estén disponibles, libres de ocupación o posesión, saneadas técnica y jurídicamente y que se encuentren bajo la administración y titularidad de la ANT, para ser objeto de procesos de adjudicación a familias campesinas sin tierras o con tierra insuficiente y comunidades étnicas.

A 31 de marzo de 2022, habían ingresado jurídicamente al Fondo de Tierras un total de 17.158 predios rurales, de los cuales el 74% (12.675) son baldíos de la nación y el 26% (4.483) corresponden a bienes fiscales patrimoniales. Cabe anotar que a marzo 2021 se disponía de un total de 6.443 bienes rurales dentro del fondo, es decir que en un año aumentó en un 166%. De igual forma, el área total ingresada a este Fondo de los bienes baldíos y fiscales patrimoniales corresponde a 1.909.848,7 Ha, equivalente a un incremento del 60% respecto a lo registrado en marzo de 2021 (1.190.332 Ha) (ANT, 2022b).

Si bien se valora el avance del 64% del área total de los tres millones de hectáreas que deben ingresar a este Fondo, existe una baja distribución geográfica de la misma, puesto que el 82% de 1.909.848,7 Ha, se concentra en 16 municipios del país²⁰. Respecto del área ingresada por departamentos, el 82% del total se agrupa en los siguientes: Vichada con el 17%, Amazonas con el 14%, Bolívar con el 14%, Meta con el 10%, Antioquia con 9%, Arauca con 8%, Caquetá con 7% y Cauca con 3% (ANT, 2022b).

Llama la atención las grandes extensiones por predio de tierra ingresadas de los departamentos de Amazonas y Vaupés, puesto que el promedio de hectáreas por predio en estas zonas es de 10.057 Ha y 2.041 Ha, respectivamente. Ante esto, se encuentra que las grandes extensiones de tierras que se presentan en Amazonas hacen parte de los procesos de saneamiento y constitución de resguardos indígenas; y en Mitú (Vaupés), existe un predio de más de 4.000 Ha que hace parte de una zona de reserva forestal de Ley 2ª de 1.959 sustraída en el 2013²¹, la cual no registra subdivisión material o parcelaciones y tampoco números de matrícula inmobiliaria.

²⁰ La primavera-Vichada, Puerto Santander-Amazonas, Solano-Caquetá, San Pablo-Bolívar, Tame-Arauca, Puerto Triunfo-Antioquia, Puerto Gaitán-Meta, Cantagallo-Bolívar, La Pedrera-Amazonas, Cumaribo-Vichada, Santa Rosa Del Sur-Bolívar, Mapiripán-Meta, Ituango-Antioquia, Villagarzón-Putumayo, Arauca-Arauca y Puerto Carreño-Vichada.

²¹ Resolución 1353 de 2013 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

De otra parte, es necesario analizar el área del Fondo de Tierras correspondiente a las zonas más afectadas por la violencia, la pobreza, los cultivos de uso ilícito y la debilidad institucional, como lo son los 170 municipios PDET, en razón a que la disponibilidad de tierra para adjudicar a campesinos en estas áreas garantiza su desarrollo social y económico, en la medida en que el acceso progresivo a la propiedad rural, acompañado de la provisión de bienes y servicios públicos, consolida las capacidades productivas de sus pobladores rurales y facilita su interacción con la economía a través de la comercialización de la producción agrícola y agropecuaria. En este sentido, el acceso a la tierra es un factor fundamental para superar las situaciones de pobreza y atraso a las que han estado expuestas históricamente las subregiones PDET, y en general para consolidar las bases necesarias de la Reforma Rural Integral señalada en el Punto 1 del Acuerdo de Paz.

Así las cosas, de acuerdo con la información entregada por la ANT (2022b) correspondiente a los bienes rurales que ingresan a este Fondo, al corte de este informe, se observa que el 42% (805.848 Ha) del área total ingresada corresponde a predios rurales ubicados en municipios PDET; pero al interior de estos se presenta una baja distribución, en tanto que solo tres de las 16 subregiones concentran el 60% del total de hectáreas en estas zonas, las cuales pertenecen al Sur de Bolívar, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Arauca. Igualmente, siete²² subregiones PDET tienen una participación de menos del 5% (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). Mejorar la distribución al interior de los PDET, es necesario para la consolidación del desarrollo en estas zonas, en el entendido que la disposición de tierras permite el desarrollo de la economía campesina y familiar, tal como se señala dentro de los objetivos del PDET (Mesa de Conversaciones, 2016, pág. 21).

²² Urabá Antioqueño, Sur de Córdoba, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, Catatumbo, Chocó y Sur Del Tolima.

Tabla 4. Fondo de Tierras en Subregiones PDET

Subregión PDET	Área que ingresa (Ha)	% Área	Predios	Promedio de Ha por predio
Sur de Bolívar	235.650,7	29%	213	1.106
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	135.184,6	17%	237	570
Arauca	103.826,0	13%	141	736
Macarena – Guaviare	80.449,8	10%	639	126
Putumayo	50.219,4	6%	318	158
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	49.820,5	6%	318	157
Alto Patía - Norte del Cauca	47.562,4	6%	603	79
Sierra Nevada – Perijá	38.493,2	5%	555	69
Montes de María	37.014,6	5%	3207	12
Urabá Antioqueño	15.130,2	1,9%	936	16
Sur de Córdoba	5.006,5	0,6%	239	21
Pacífico Medio	2.611,0	0,3%	4	653
Pacífico y Frontera Nariñense	2.131,4	0,3%	26	82
Catatumbo	964,3	0,12%	87	11
Chocó	927,8	0,115%	62	15
Sur del Tolima	854,9	0,106%	100	9
Total PDET	805.847,5	42%	7.685	105
Total NO PDET	1.104.001,2	58%	9.473	117
Total general	1.909.849		17.158	

Fuente: ANT, 2022, 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 tales atributos se determina el verdadero alcance y cumplimiento del indicador del PMI, relacionado con la entrega de tierra a sujetos rurales sin tierra o con extensiones insuficientes de ésta. Sobre este aspecto, se observa que, del total del área ingresada (1.909.849 Ha), la ANT (2022b) informa que en 12 predios correspondientes a 18.910 Ha (1%), ubicados en cuatro

municipios²³ se ha podido verificar que no presentan ocupaciones previas; 13.340 predios cuya extensión es de 987.805 Ha (51,72%) están ocupados; y 3.806 predios equivalentes a 903.135 Ha están pendientes de determinar su ocupación y/o explotación. Lo anterior, significa que la mayoría de los bienes que ingresan al Fondo ya están ocupados, razón por la cual procede sobre éstos, procesos de regularización de la propiedad por la vía de reconocimientos de derechos de ocupación y no asignación de derechos de propiedad a población campesina que no tiene tierra. Esto, siempre y cuando los aspirantes a la formalización de esta tierra cumplan con los requisitos y obligaciones legales establecidas para tal fin.

En relación con los predios ingresados jurídicamente al Fondo de Tierras que aún no cuentan con la información respecto de su ocupación y explotación, la ANT atendió la recomendación de la Procuraduría consignada en el Tercer Informe al Congreso del Acuerdo de Paz (Procuraduría General de la Nación, 2021) relacionada con el fortalecimiento de esta labor por parte de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación. Esta dependencia informa que para la vigencia 2022 se dispuso de un plan de acción para adelantar las visitas de caracterización de los predios pendientes por determinarse las ocupaciones y variables agronómicas para su adjudicación (ANT, 2021b).

En lo que respecta al estado jurídico de los predios que hacen parte del inventario de los bienes del Fondo de Tierras que suman 17.158 de 1.909.849 Ha, según información indicada por los Folios de Matrícula Inmobiliaria (FMI) y otros documentos de soportes de los predios, la ANT los agrupa en las siguientes cinco categorías: i) “Nación”: en la cual se clasifican 11.005 predios de 1.571.496 Ha que corresponden a los bienes clasificados como baldíos de la nación administrados por la ANT, ii) “Titularidad de la ANT”: en la que se clasifican 4.390 bienes de 269.756 Ha que corresponden a predios fiscales patrimoniales de propiedad de la ANT, de acuerdo a información contenida dentro de los

²³ Palermo – Huila, San Onofre – Sucre, Barbosa – Antioquia y Puerto Gaitán – Meta.

FMI y que no presentan registro de salida del Fondo, iii) “Adjudicado ANT”: en la que hacen parte 1.641 predios de 3.034 Ha, correspondientes a los bienes fiscales patrimoniales o baldíos con destinación a comunidades campesinas, que surtió su proceso de adjudicación y se muestra como egresado en la base del Fondo de Tierras, iv) “Adjudicado parcial”: en la que se clasificaron 4 predios de 1.655 Ha, los cuales son bienes parcelados que no han sido adjudicados en su totalidad y existe un área remanente a nombre de la ANT, y v) “Titulado ANT”: en la que se enmarcan 118 predios de 63.907 Ha, los cuales corresponden a bienes fiscales patrimoniales o baldíos con destinación a comunidades étnicas que ya surtieron su proceso de titulación (ANT, 2022b).

Sobre el tipo de población atendida o por atender por la ANT con los bienes rurales dispuestos en el Fondo de Tierras, se tiene que 15.517 predios correspondientes a 1.372.232 Ha están destinados a atender a campesinos, esto es, el 71,8% del área total; seguido del 27,6% (527.176 Ha) para comunidades indígenas; el 0,4% (8.333 Ha) para afrocolombianos; el 0,1% (1.533 Ha) a Entidades de Derecho Público (EDP)²⁴; y 0,03% (574 Ha) para personas en proceso de reincorporación o desmovilizadas (ANT, 2022b).

De otra parte, la Dirección de Acceso a Tierras de la ANT reporta, dentro de las cifras de formalización de predios baldíos y bienes fiscales patrimoniales que, con cargo al Fondo de Tierras²⁵, se han formalizado un total de 12.496,3 Ha que corresponde a 2.709 títulos de propiedad y beneficia a 2.975 familias campesinas y víctimas del conflicto armado. Cabe señalar que de este total de hectáreas formalizadas, 8.936,7 Ha equivalentes a 2.397 títulos corresponden a procesos de adjudicación de baldíos a campesinos; 1.887,4 Ha de 45 títulos a procesos de compras directas y adjudicaciones especiales; es decir, que los bienes

²⁴ Se entiende por las Entidades De Derecho Público (EDP), 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.

²⁵ En la base entregada por la DAT - ANT (2022) se menciona que la procedencia del predio formalizado corresponde al inventario del Fondo de Tierras.

que compra la ANT los registran dentro del Fondo y luego de entregados, los registran como egresados; 160 títulos de 1.639,1 Ha corresponden a procesos de adjudicación de bienes fiscales patrimoniales; y 33,2 Ha de 107 títulos entregados a EDP (ANT, 2022b). Igualmente, para procesos de constitución, saneamiento, titulación y demarcación de comunidades étnicas han salido del Fondo 485.349 Ha equivalentes a 2.399 títulos.

En suma, del 1.909.848,7 Ha dispuestas en el Fondo de Tierras han egresado un total de 497.845, esto es, el 26%.

Así mismo, es necesario conocer el estado del Fondo de Tierras por cada una de las fuentes, entre las que se destacan las siguientes con mayor participación: i) el 49% (932.358,1 Ha) corresponde a la identificación de predios por parte de la ANT a través de las solicitudes de adjudicación, en el marco del trámite del rezago y demandas individuales, como también de los resultados del ejercicio del barrido predial en algunas zonas priorizadas para los POSPR, ii) el 17% (315.727,8 Ha) provienen del trámite de procesos agrarios de extinción administrativa, recuperación de baldíos por indebida ocupación, clarificación de la propiedad y revocatorias directas de resoluciones de adjudicación, iii) el 16% (300.304,8 Ha) proviene del proceso de apertura del FMI sobre predios con presunción de ser baldíos sin antecedente registral, iv) el 11% (210.895 Ha) de transferencia de bienes rurales que hiciera el extinto Incoder a la ANT y v) el 2% (47.108,7 Ha) de procesos de sustracción de zonas de reserva forestal.

Del mismo modo, se hace necesario señalar que la ANT incluye predios rurales al Fondo, sobre los cuales recibe órdenes judiciales de titulación por ocupaciones previas con un total de 34.769,1 Ha (2% del total nacional), 25.852,7 Ha de tierra que compra la ANT para adjudicaciones especiales (1% del total) y el restante del área ingresada (42.832 Ha) corresponde a la integración de predios rurales de los extintos Incora e Incoder y transferencia de bienes de extinción judicial del dominio.

Por último, en relación con las fuentes de financiación de recursos financieros para la conformación del Fondo de Tierras, se evidencia que en términos de apropiación presupuestal ha tenido una variación entre las vigencias 2020-2021 de 191%, el cual se evidencia por los recursos apropiados provenientes de organismos internacionales o de cooperación internacional destinados al cumplimiento de la política de catastro multipropósito para la vigencia 2021. Esta apropiación aumenta en un 8% debido a los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) en \$5.307 millones para la vigencia 2022; sin embargo, los recursos destinados para el catastro multipropósito disminuyen en 2022 en un -43% equivalente a \$1.507 millones (ANT, 2022b).

En términos de compromisos presupuestales, se evidencia una tendencia a la baja, si bien en 2020 se logró el compromiso del total de la apropiación, este ha venido bajando del 89% en 2021 a un 52% en el primer trimestre de 2022. Es menester aclarar que el hecho de no comprometer la totalidad de los recursos apropiados afecta la ejecución de los mismos (ANT, 2022b).

Subsidios y créditos especiales para la compra de tierra

En el subpunto 1.1.2 del Acuerdo de Paz, se señalan dos mecanismos alternos de acceso a las tierras del Fondo de Tierras: i) Subsidio Integral de Acceso a la Tierra (SIAT) y ii) Línea Especial de Crédito Agropecuario destinado a la compra de tierras rurales (LEC).

En lo que respecta al SIAT, el PMI estableció el siguiente indicador dentro del pilar de ordenamiento social de la propiedad rural: “Familias beneficiarias del subsidio integral” (A.6). Para su cumplimiento, mediante el capítulo 2º del Decreto 902 de 2017, se crea y se dan los lineamientos para la operación del 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. Este mecanismo se reglamentó bajo el Decreto 1543 del 6 de octubre de 2020, que se resume en cuatro asignaciones: i) el valor del predio por adquirir, ii) el monto de los gastos notariales y de registro, iii) los gastos de subdivisión del bien, cuando se requiera y, iv) el proyecto productivo. La novedad

de este nuevo mecanismo es que ya no es el beneficiario quien realiza la postulación del predio, sino que es la ANT que busca los predios, distinto a las modalidades anteriores contempladas antes del Acuerdo de Paz, como el Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA), el Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria (SIDRA) y el Subsidio Integral de Tierras (SIT).

Con el fin de implementar el SIAT, la ANT debe avanzar en la conformación de un Registro de Inmuebles Rurales (RIR) para la compra de los predios, los cuales deben cumplir con los requisitos exigidos por la normatividad agraria, entre los cuales, se encuentra la vocación agropecuaria y productiva y seguir los lineamientos y criterios definidos por la UPRA²⁶. Una vez se tengan los predios privados adquiridos vía implementación del SIAT, se deben subdividir y entregar en términos de UAF por la ANT. Cabe señalar que los aspirantes a este mecanismo deberán estar valorados e inscritos en el RESO.

Si bien se cuenta con la reglamentación legal del SIAT y con el documento de lineamientos y criterios para la entrega del mismo definido por la UPRA, la ANT (2022b) informa a la Procuraduría que dicho subsidio aún no se encuentra en operación a corte marzo 31 de 2022, en razón a que sigue en trámite la elaboración de la manifestación del impacto regulatorio, los procedimientos y reglamentos operativos que acompañan el SIAT, y la conformación del RIR para la identificación, caracterización e ingreso de los predios que pueden ser adquiridos bajo esta modalidad de subsidio. Además, informa que se requiere realizar la inscripción del trámite del manifiesto de impacto regulatorio en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT) en los términos de la Resolución 1099 de 2017 del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (ANT, 2022b). En este sentido, es importante y necesario que este mecanismo se ponga en funcionamiento de manera que se avance con el acceso a tierras en el país.

²⁶ Resolución 239 del 20 de agosto de 2021: *“Por el cual se adoptan los lineamientos y criterios para el otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierras – SIAT”*.

Aunque no se ha puesto en marcha el SIAT, es necesario mencionar que la ANT ha avanzado en la resolución del rezago de solicitudes de subsidios de modelos anteriores como el SIRA, SIT y SIDRA, los cuales han permitido generar los reportes de avances de los indicadores del SIPO relacionados con el acceso a tierras mediante la ejecución de subsidios, tales como: “Familias beneficiarias del subsidio integral” (A.6), “Mujeres beneficiarias del subsidio integral” (A.G.3.) y “Porcentaje de subsidios integrales entregados al pueblo Rrom para adquisición de tierras” (A.E.8). En este sentido, desde la fecha de la firma del Acuerdo de Paz, al corte del presente informe, se han entregado un total de 962 predios con un área de 8.893,5 Ha, que benefician a 947 familias de 165 municipios, entre los que se destacan los otorgados en el municipio de San Vicente del Caguán (Caquetá) con 43 bienes que representan un área total de 1.236,1 Ha (14% del total nacional) y Briceño (Antioquia) con 59 bienes de 677 Ha. Es preciso mencionar que en el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2021 y el 31 de marzo de 2022, la ANT avanzó en la adquisición de 78 predios, bajo la entrega de subsidios de tierras cuya área suma 1.471,51 hectáreas, esto es, el 16,5% del total registrado como cumplimiento del Acuerdo de Paz.

Los 962 bienes rurales de 8.893 Ha, entregados a familias campesinas bajo la modalidad de subsidios, benefician en términos de hectáreas de tierra, en un 44,79% (3.984,16 Ha) a 439 mujeres titulares y asciende a un 60% (5.335,84 Ha) sumando las 331 mujeres beneficiarias de sus parejas hombres.

De otra parte, de los 165 municipios con bienes adquiridos y adjudicados bajo la modalidad de subsidios se encuentra que: i) en 100, los promedios por municipio de hectáreas adjudicadas por familia se clasifican en minifundios, es decir, predios cuya extensión se ubica en un rango de 3 a 10 Ha, ii) en 26, el área promedio corresponde a microfundios menores de 3 Ha, iii) en 19, a propiedades pequeñas (10 y 20 Ha), iv) en 17, a propiedades medianas de 20 a 200 Ha, y v) en 3 municipios, la media corresponde a grandes propiedades superiores a las 200 Ha.

En segunda instancia, de acuerdo con el artículo 35 del Decreto Ley 902 de 2017, se estableció que los sujetos de ordenamiento inscritos en el RESO podrán acceder a una LEC para la compra de tierras, con tasa subsidiada y mecanismos de aseguramiento de los créditos definidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA)²⁷. En este marco, 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).

En cumplimiento de lo anterior, la CNCA aprobó la Resolución 4 del 8 de mayo de 2019, por medio de la cual estableció la LEC para la compra de tierras para los sujetos de ordenamiento inscritos en el RESO que no tengan tierra o esta sea insuficiente, de manera que logren acceder al incentivo a la capitalización rural²⁸ y demás subsidios del Estado sobre las tasas de interés de los créditos agropecuarios. Los elementos que constituyen esta LEC son los siguientes:

- i) Se otorga a tres tipos de productores: pequeño productor, mediano productor y mujeres rurales de bajos ingresos.
- ii) El plazo para el pago de los créditos será hasta de 15 años, con un año de gracia.
- iii) Se les aplica un subsidio sobre la tasa de interés que corresponde al 3%.
- iv) Las tasas de interés que se establecen para los casos de pequeños productores corresponden hasta la tasa de interés DTF

²⁷ De acuerdo con el Decreto 2371 de 2015, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) es el organismo rector del financiamiento y del manejo de riesgos del sector agropecuario, entre sus funciones, se encuentra la de aprobar, mediante normas de carácter general y con el voto favorable del Ministro de Agricultura, la refinanciación de los créditos otorgados por las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario cuando se afecte negativamente la producción o se disminuya apreciablemente la inversión que se realizó con el crédito por la presencia, a su juicio, de razones de fuerza mayor o caso fortuito.

²⁸ El Incentivo a la Capitalización Rural - ICR es un beneficio económico que se otorga a una persona, para realizar inversiones nuevas dirigidas a la modernización, competitividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria. Tomado de: < <http://www.agronet.gov.co/ desarrollo-rural/Paginas/InstrumentosPolitica/ICR---INCENTIVO-A-LA-CAPITALIZACI%C3%93N-RURAL.aspx>>

- + 4% efectivo anual, para el mediano productor hasta la tasa DTF + 7% efectivo anual, y para la mujer rural hasta la tasa DTF + 2% efectivo anual.
- v) Para los casos de pequeños productores y mujeres rurales, la LEC podrá financiar además de la compra del terreno, los gastos de documentación del predio, estudios jurídicos y técnicos, derechos notariales y gastos de registro e impuestos del predio.
 - vi) Los créditos otorgados bajo la LEC tendrán acceso a la garantía que otorgue el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) hasta el 40% para los productores pequeños, hasta el 50% para el pequeño productor que se encuentre en las zonas PDET y, hasta el 50% para la mujer rural.
 - vii) El margen de redescuento para el intermediario financiero será hasta del 100% del valor del crédito.

De acuerdo con los datos entregados por FINAGRO (2022), esta línea para la compra de tierra comenzó su operación a partir de la vigencia 2020, año en el que se otorgaron dos créditos por un valor total de \$112 millones que incluye \$14 millones del valor del subsidio en los municipios de Líbano (Tolima) y Lejanías (Meta). En la vigencia 2021, se otorgaron 361 créditos por un valor de \$19.894 millones y \$3.954 millones de subsidios en 180 municipios. En el primer trimestre 2022, se entregaron 46 créditos por un valor de \$2.730 y subsidios por \$525 millones en 44 municipios (FINAGRO, 2022). Del total de los créditos (409), el 28,36% beneficia a mujeres rurales por un valor de \$6.565 millones y subsidios que suman \$5.709 millones.

Por último, es preciso mencionar que FINAGRO señala que para la vigencia 2022, los beneficiarios de la LEC, en los términos previstos en la Resolución 14 de 2022, solo podrán acceder a un subsidio adicional de tasa del 1% efectivo anual, aquellos que estén inscritos en el RESO.

Contratos de Derechos de Uso en Áreas Inadjudicables

De acuerdo con lo señalado en el subpunto 1.1.2 del Acuerdo de Paz, además de los subsidios y créditos para la compra de tierra como mecanismos alternos de acceso a tierras, se contempla también la

asignación de los derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores de forma individual o asociativa solidaria (Mesa de Conversaciones, 2016, pág. 15). En este sentido, el PMI estableció el indicador “Documento de ajuste normativo de regulación de contratos y/u otras figuras para asignar derechos de uso, expedido” (A.8).

En cumplimiento de esta disposición, el Gobierno Nacional expidió el Acuerdo 58 de 2018, por medio del cual se otorgan derechos de uso en zonas baldías inadjudicables como: sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan²⁹, baldíos en radio de 2.500 metros alrededor de zonas de explotación de recursos naturales no renovables³⁰ y baldíos ubicados dentro de zonas de reserva forestal de Ley 2° de 1959³¹, específicamente las catalogadas de tipo B³² y C³³. Este Acuerdo surtió una modificación mediante el Acuerdo 118 de 2020 en el que se amplió la cobertura para la población que se ubica en áreas de reserva forestal tipo A³⁴.

Es preciso aclarar que, este apartado se centra en el análisis de otorgamiento de Contratos de Derechos de Uso (CDU) en Zonas de Reserva Forestal (ZRF) de Ley 2° de 1959 que beneficia a campesinas y campesinos que habitan o colindan sobre estas áreas con competencia en el marco del Acuerdo 118 de 2020. En el país existen alrededor de 14.016.128 Ha de tierra en ZRF, de las cuales 10.251.833 Ha son de Tipo A; 2.572.686 de tipo B y; 1.191.609 de Tipo C; sobre estas áreas existen ocupaciones de población campesina que no han podido regularizar estos derechos en la medida que son predios

²⁹ Artículo 69 de la Ley 160 de 1994.

³⁰ Parágrafo 1, Art. 67 de la Ley 160 de 1994.

³¹ Artículo 209 y Decreto 2811 de 1974.

³² Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

³³ Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la reserva forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales.

³⁴ Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.

inadjudicables, hasta tanto no se adelanten procesos de sustracción (ANT, 2022e).

Teniendo en cuenta la necesidad de regularizar dichas ocupaciones de campesinos, en virtud del artículo 22 del Acuerdo 118 de 2020, la ANT y MinAmbiente determinarán las áreas potenciales, dentro de las ZRF que se puedan entregar a través de esta figura, mediante concepto técnico que otorgue dicho Ministerio. Su implementación se compone de 12 etapas: i) mesa técnica, junta de baldíos y socialización, ii) apertura de expedientes físicos y digitales, iii) visita técnica al predio (levantamiento topográfico y caracterización socioeconómica), iv) calificación del sujeto conforme los mismos requisitos de inclusión al RESO³⁵, v) informe técnico jurídico preliminar (componente catastral), vi) expedición de acto administrativo de apertura, vii) publicidad del acto administrativo de apertura, técnico y jurídico, viii) elaboración del informe técnico jurídico definitivo, ix) expedir acto de cierre, por el cual se resuelve la solicitud, x) celebración del CDU otorgado para un plazo de 10 años, xi) solicitud de apertura del FMI e inscripción en la ORIP (Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos), y xii) visita de seguimiento (ANT, 2022e).

Antes de analizar los datos sobre la implementación de la figura, es de señalar que, para la Procuraduría los CDU son una herramienta fundamental y de rápido alcance que permiten resolver los conflictos de tierras al interior de las ZRF, promueven la seguridad jurídica al ocupante en la medida que se inscriben dentro del FMI, lo cual permite acceder a créditos del sector financiero agropecuario, entre otros beneficios. Lo anterior, como se verá más adelante, en razón a que los procesos de sustracción de áreas de reserva forestal, presentan demoras en su materialización de acuerdo con el comportamiento de los casos que sobre esta materia se han presentado en el país.

A corte marzo 31 de 2022, la ANT ha iniciado 3.683 procesos de otorgamiento de CDU en ZRF, ubicadas en 17 municipios de los

³⁵ De acuerdo con el procedimiento no es requisito estar incluido en el RESO, pero si se valoran las mismas condiciones y requisitos de los artículos 4 y 5 del Decreto 902 de 2017.

departamentos de Antioquia, Bolívar, Caquetá, Córdoba, Guaviare, Huila, Magdalena y Putumayo, que corresponden a 4.809 predios de 39.988,3 Ha aproximadamente de ZRF que beneficiarían a más de 4 mil familias. Sin embargo, se requieren mayores esfuerzos para finalizar estos procesos en la medida en que se han resuelto 178 de los 3.683, esto es el 4,8%. El resto de los procesos se encuentran en trámite de informes técnicos jurídicos, levantamientos topográficos y socialización de la herramienta con comunidades.

Es menester señalar la gestión que adelanta la ANT, MinAmbiente, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), entre otras Entidades, en las jornadas de socialización y sensibilización de los procesos de otorgamiento de los CDU, sobre su alcance y la metodología. Al respecto, la Procuraduría ha podido constatar en dos municipios (Tierralta y San José del Guaviare) que estas jornadas no han logrado obtener los resultados esperados, dado que la comunidad se ha mostrado altamente resistente con este asunto por varias razones, entre las que se encuentran, la expectativa de sustracción sobre estas áreas de ZRF que permitan ser adjudicadas, las necesidades de obtener derechos traslaticios de dominio respecto a los predios, preocupaciones en relación el termino de los 10 años por el cual se otorgan los CDU, y los tipos de uso permitidos en dichas áreas³⁶. Ante esta situación, se ha recomendado a estas Entidades continuar con el diálogo social, mejorar los alcances y metodología de estos espacios, con el fin de generar consensos dada la importancia que tiene la herramienta de los CDU para regularizar las ocupaciones de campesinos sobre estas zonas de interés ambiental.

³⁶ Según actas de las reuniones desarrolladas en el municipio de Tierralta (Córdoba) del 22 de abril de 2022 y San José del Guaviare (Guaviare) del 9 de mayo de 2022, en las que participaron autoridades territoriales, comunidades rurales, ANT, DSCI, MinAmbiente, Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación.

Fuentes potenciales para el fortalecimiento de las medidas de acceso a la tierra

Procesos especiales agrarios

Esta sección se realiza con el objeto de analizar el estado de avance de los procesos especiales agrarios administrativos, dado que estos podrían nutrir de manera significativa el Fondo de Tierras para la RRI con bienes materialmente disponibles para sujetos de ordenamiento sin tierra o con insuficiencia de la misma, en el marco de las disposiciones del punto 1.1. del Acuerdo de Paz. A través de estos procesos, el Estado puede determinar su patrimonio en materia de tierras rurales, cuáles han salido de manera irregular, cuales incumplen con su función social y ecológica de la propiedad, para así recuperarlas y poder facilitar los propósitos de la reforma agraria (Restrepo & Bernal Morales, 2014, pág. 78). Así pues, estas actuaciones administrativas agrarias no solo son fundamentales para fortalecer con 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 y administrar eficientemente las tierras de la nación, que no son adjudicables como parte del patrimonio de bienes ambientalmente protegidos.

De acuerdo con la información remitida por la ANT (2022b), el inventario de procesos agrarios administrativos es la suma de los procesos provenientes de las siguientes dependencias: la Subdirección de Seguridad Jurídica (SSJ), la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica (SPA) y las Unidades de Gestión Territorial (UGT) de Occidente (Popayán) y Nororiente (Cúcuta). Con corte al 31 de marzo de 2022, estas áreas de la ANT tramitan 38.534 procesos agrarios administrativos, de los cuales 2.714 se adelantan bajo el Decreto 1071 de 2015, que rige el procedimiento anterior de la Ley 160 de 1994; 35.296 por el Decreto Ley 902 de 2017; y 524 se encuentran en verificación respecto a su estado procesal. Al respecto, la ANT ha reconocido que la cantidad de estos procesos, supera la capacidad operativa y financiera de la ANT para adelantar de manera concurrente los mismos (ANT, 2022b).

Según el tipo de proceso, se tiene que de los 38.534 del inventario de las señaladas dependencias, el 92,9% (35.800) corresponde a procesos de clarificación de la propiedad; el 2,1% (817) a procesos de recuperación de baldíos por indebida ocupación; el 1,7% (663) a procesos de extinción administrativa del dominio por incumplimientos de la función social y ecológica; el 1,7% (636) a deslinde de tierras de la nación; el 1,3% (520) a recuperación de islas y; un 0,3% (98) está pendiente por evaluar. Cabe señalar que, del total de estos procesos, el 75,4 % (29.077), corresponde a predios presuntamente baldíos con anotaciones de prescripción adquisitiva de dominio declaradas por jueces de la República, sobre los cuales la Corte Constitucional ordenó iniciar procesos de clarificación de la propiedad³⁷, es decir, determinar si corresponden a predios de naturaleza baldía o privada.

De acuerdo con los datos suministrados por la ANT (2022b), se requiere fortalecer el avance de la gestión y trámite de la ANT sobre la carga de los procesos agrarios, teniendo en cuenta que estos se encuentran en su gran mayoría en etapas preliminares del procedimiento administrativo y en las fases iniciales, en especial los que se tramitan por la ruta jurídica del Decreto Ley 902 de 2017.

Así pues, en el caso de los 2.714 procesos que se rigen por el Decreto 1071 de 2015, 362 se encuentran en etapa previa, 437 en etapa inicial, 16 que no iniciaron el proceso, 378 en etapa probatoria, 99 en cierre de la etapa probatoria, 818 en etapa final, uno con informe técnico jurídico predial, nueve suspendidos, 46 en revocatoria de la etapa inicial, 21 en revocatoria de etapa final, 228 archivados en etapa previa, siete en reconstrucción del expediente, ocho en verificación y 284 archivados.

De otra parte, de los 35.296 procesos adelantados bajo la ruta del Decreto Ley 902 de 2017, el 67% (23.644) se encuentran en la etapa de solicitud de inicio del proceso y 10.646 que iniciaron proceso administrativo están en etapas preliminares, esto es, que cuentan con identificación predial, documento preliminar del análisis predial, auto de conformación de los expedientes y elaboración de informes técnicos

³⁷ Sentencia T-488 de 2014.

jurídicos preliminares; y solo el 1,28% (455) se encuentran en etapas administrativas del procedimiento único, es decir, con resolución del trámite administrativo, etapa probatoria y en proceso de informes técnico jurídico definitivos. Otros 551 procesos de los 35.296 tienen decisiones finales como: el no adelantamiento de la etapa preliminar, no apertura del trámite administrativo, suspensión del proceso, culminación de la etapa final y archivados (ANT, 2022b).

Así las cosas, la ANT (2022b) informa que ha tomado decisiones finales o de cierre sobre 919 procesos agrarios del total del inventario (38.534), lo que corresponde al 2,4%. Estos 919 procesos corresponden a, 647 de clarificación de la propiedad, 90 deslindes de tierras de la nación, 40 extinción administrativa del dominio, 117 de recuperación de baldíos por indebida ocupación y 25 de recuperación de islas. Las decisiones finales que señala la ANT corresponde a 382 procesos que no inician el proceso agrario, no adelantamiento de las fases preliminares, no apertura del trámite administrativo y archivados en etapa previa, 268 en etapa final, y 268 archivados.

De otra parte, con respecto a los procesos resueltos de manera positiva que son transferidos a la Dirección de Acceso a Tierras con fines de administración y fortalecimiento del Fondo de Tierras, se tiene que, desde la implementación del Acuerdo de Paz a marzo de 2022, 503 procesos tienen decisiones finales en este sentido, esto es, 1,3% del total del inventario (38.534), y que corresponden a 191 más que los reportados a 31 de marzo de 2021. Los 503 procesos señalados involucran un total de 386.566 Ha trasladadas, discriminados por tipo de proceso así: 280 de clarificación de la propiedad con 1.438,8 Ha, 153 de extinción administrativa del derecho de dominio con 381.876, 2 Ha, 53 de recuperación de baldíos con 180,6 Ha y 17 de deslinde de tierras de la nación con 3.075,1 Ha.

La Procuraduría continúa recomendando establecer un plan de acción, que resuelva los procesos agrarios, especialmente aquellos que se han iniciado en los municipios PDET, a fin de fortalecer el inventario de bienes susceptibles de adjudicación en estas zonas (Procuraduría

General de la Nación, 2021). Frente a esto, la ANT comunicó que acogió esta forma de priorización y que en la vigencia 2022 focalizaría los casos que se encuentran en etapa inicial en los señalados municipios (ANT, 2021b).

Sin embargo, para el avance total de los casos, la ANT estimó que se requiere una apropiación presupuestal que desborda su capacidad financiera actual, por ejemplo, el trámite de la totalidad de los procesos requiere una apropiación presupuestal que asciende a los \$779.559 millones y que al cierre de la vigencia de 2021 se acercaría al billón de pesos (ANT, 2021b). Pese a ello, se observa el esfuerzo por reconstruir el inventario de los procesos agrarios, a través de la depuración y organización documental de los expedientes, cargue digital, diseño y consolidación de una base completa de información procesal, lo que corresponde a un desarrollo progresivo de las desbordadas solicitudes y procesos. La ANT ha informado, en respuesta a las recomendaciones de la Procuraduría, acerca de la puesta en marcha de un plan de acción que organice los casos para intervenir, en el que se priorizan aquellos de relevancia histórica, es decir, del rezago recibido, procesos que son objeto de seguimiento a órdenes judiciales o entes de control y la implementación de la ruta del Plan Nacional de Clarificación ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-488 de 2014.

En conclusión, la capacidad operativa y financiera de que dispone la ANT no permite de manera oportuna recuperar tierras en favor de la nación, a fin de fortalecer el Fondo de Tierras con bienes que sean adjudicables a campesinos que no tienen tierra, en especial en la celeridad que pudiera darse a los procesos de clarificación, recuperación y extinción administrativa. Sin embargo, pese a los limitados recursos financieros asegurados para estos procesos, el alto número de casos que excede el personal administrativo de la ANT, las imprecisiones en materia de información registral, catastral y ambiental, que requiere de la participación y colaboración armónica de otras Entidades del Estado, la ANT viene desarrollando una importante labor de planeación, definición de metas, consolidación de la base de los

procesos agrarios pendientes por atender, de manera que se avance con la descongestión de los mismos.

Transferencia de predios de extinción judicial del dominio

De acuerdo con las fuentes de los predios que ingresan al Fondo de Tierras, establecidas en el subpunto 1.1.1 del Acuerdo de Paz y artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, ingresan predios provenientes de extinción judicial del dominio en favor de la nación, administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE). A corte 31 de marzo de 2022, en el Fondo de Tierras existen 58 predios rurales con área de 8.725 Ha que provienen de esta fuente.

De conformidad con el Decreto 1068 de 2015, la SAE remite dentro de los dos primeros meses de cada año un listado a la ANT con la relación de los inmuebles rurales extintos no sociales bajo su administración, que cumplan con las viabilidades jurídicas³⁸, técnicas³⁹ y administrativas⁴⁰ que podrían determinar la vocación o no del predio para su incorporación al Fondo de Tierras. Una vez consolidadas todas las viabilidades, desde la Gerencia de Inmuebles Rurales de la SAE se procede con su remisión a la Dirección de Acceso a Tierras de la ANT. Seguidamente, la ANT puede proceder solicitando que los bienes sean transferidos definitivamente al Fondo de Tierras, o manifestando su desinterés sobre los mismos, al no cumplir con las condiciones jurídicas o técnicas para su incorporación a este Fondo.

De acuerdo con la SAE (2022), se ha adelantado la transferencia de un total de 85 FMI, de los cuales 26 se ubican en 12 municipios del departamento del Valle del Cauca, 21 en el municipio de la Virginia

³⁸ Viabilidad jurídica: se determina que el bien en efecto sea un activo extinto, no social, que no cuente con ninguna acreencia o situación jurídica que limite su potencial transferencia como por ejemplo que se trate meramente de una cuota parte y no de un bien sobre el que se cuenta con el dominio sobre su totalidad.

³⁹ Viabilidad técnica: con base en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) o el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) según corresponda, las determinantes ambientales y las condiciones físicas del inmueble, la SAE estudia si el activo cuenta o no con vocación agropecuaria para posterior validación de la ANT.

⁴⁰ Viabilidad administrativa: Se determina si el activo se encuentra, bajo esa fecha concreta, con alguna situación de ocupación irregular u otro tipo de circunstancias que puedan impedir una eventual entrega material.

(Risaralda), 11 en cuatro municipios de Cundinamarca, seis en tres municipios del Cauca, cinco en La Dorada (Caldas), cinco en tres municipios del Meta, cuatro en tres municipios de Antioquia, tres en San Miguel de Sema (Boyacá), dos en Florencia (Caquetá), uno en Armenia (Quindío) y uno en Armero (Tolima). Esta información difiere con la que reporta la ANT, dado que esta última señala que al Fondo de Tierras han ingresado 58 bienes de extinción judicial del dominio transferidos por la SAE para fines de reforma agraria (ANT, 2022b).

Es preciso mencionar que los 58 folios ingresados jurídicamente al Fondo de Tierras, señala la ANT que fueron transferidos por la SAE en los siguientes años: dos en el 2017, 43 en el 2018, 10 en el 2020, dos en el 2021 y uno en el primer trimestre de 2022. Es decir, en los últimos años se presenta un limitado avance en la gestión sobre la transferencia de bienes de extinción judicial con destino a los programas de acceso a tierra. Aunado a esto, la mayoría de estos predios no han sido entregados materialmente a la ANT, esto es, 30 de los 58 transferidos (ANT, 2022b).

Así mismo, la SAE ha remitido a la ANT 236 inmuebles con viabilidades técnicas, jurídicas y administrativas preliminares para el pronunciamiento sobre su interés de transferencia (SAE, 2022). Y sobre 773 inmuebles la SAE determinó que no cuentan con vocación agrícola y/o reparadora, razón por la cual no son viables para transferencia y deben ser desistidos, de los cuales 559 ya fueron desistidos y 214 se encuentran en trámite. Así pues, existe un potencial de más de 200 bienes en espera que la ANT pueda estudiar para su manifestación expresa de recibirlo.

Teniendo en cuenta la actuación preventiva realizada por la Procuraduría sobre este tema en el 2021, se han determinado las siguientes principales problemáticas para la entrega de tierras, a saber: i) los inmuebles que son administrados por la SAE o con decisión de transferencia a la ANT son invadidos de forma ilegítima por personas que buscan explotarlo o asentarse en estos, sin que exista ningún título válido con la SAE o alguno de sus representantes, es decir, predios con

ocupaciones irregulares, ii) saneamiento físico-catastrales pendientes cuando el área de un inmueble depositada en los títulos no coincide con la reportada ante el gestor catastral o el IGAC, por lo que debe adelantarse un proceso administrativo para que las áreas coincidan, previa transferencia del dominio del activo, iii) demoras en el proceso de inscripción de las resoluciones de transferencia definitiva del derecho real de dominio de los bienes extintos a la ANT ante las ORIP, iv) la baja capacidad administrativa de la ANT para la recepción de los inmuebles objeto de transferencia, v) desarticulación interinstitucional y baja interlocución entre la ANT y la SAE.

Sobre el último punto, de acuerdo con la respuesta de la ANT (2022b), esta Entidad y la SAE han venido adelantando un trabajo de cooperación y coordinación interinstitucional, para lo cual definieron una ruta metodológica para: i) la asignación definitiva de los predios rurales extintos y ii) para efectuar la manifestación de desinterés y/o desistimiento por parte de la ANT ante aquellos predios que están en proceso de extinción del derecho de dominio, o sobre los que ya recaiga una sentencia ejecutoriada de extinción de dominio que no cumplan con la vocación agronómica requerida para ingresar al Fondo de Tierras.

La ruta metodológica señalada se basa en que la ANT realizaría la valoración técnica, jurídica y administrativa de los predios extintos bajo la administración de la SAE, es decir, determinar si estos cumplen con la vocación agropecuaria para su ingreso al Fondo de Tierras. Para ello, la SAE remitirá la información necesaria para que la ANT pueda hacer dicha valoración, y luego analizará otras fuentes para revisar el uso y aptitud del suelo, determinantes ambientales, recursos hídricos, saneamiento catastral, entre otros factores. Una vez superado lo anterior, la ANT consultará a la SAE aspectos que indaguen por el saneamiento de los predios, es decir, que no presenten objeciones de tipo financiero, físico y administrativo.

Así las cosas, la Procuraduría valora la definición de rutas y estrategias, para superar los cuellos de botella relacionados con la falta de articulación de las Entidades encargadas del proceso de

transferencia de los bienes rurales de extinción judicial del dominio. Sin embargo, se recomienda definir acciones que permitan resolver de fondo el tema de las ocupaciones existentes sobre los predios de la SAE. En particular, indagar sobre las rutas jurídicas posibles que permitan regularizar tales ocupaciones, fortalecer la facultad de policía administrativa que tienen estas Entidades, reforzar los mecanismos de articulación con las Entidades territoriales a fin de obtener su colaboración para el desarrollo de las diligencias de desalojo, como también con otras Entidades como la Unidad para las Víctimas (UARIV), Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) cuando quienes ocupan estos predios son víctimas del conflicto y población vulnerable.

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

Las sustracciones de las ZRF 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, MinAmbiente habilitó las siguientes rutas jurídicas: Resolución 629 de 2012 y Resolución 168 de 2013. La primera, establece los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas de reserva forestal establecidas en la Ley 2ª de 1959 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 Entidades de Derecho Público (EDP).

Con corte a marzo 31 de 2022, la ANT informó a la Procuraduría que ha solicitado la sustracción sobre un total de 448.048,07 Ha correspondientes a 18 solicitudes de predios ubicados en las siguientes ZRF: cuatro de la Zona de Reserva del Río Magdalena, una de la Zona

de Reserva de Sierra Nevada de Santa Marta, una de la Zona de Reserva Central, cuatro de la Zona de Reserva de la Amazonía, cinco de la Zona de Reserva del Pacífico, tres de la Zona de Reserva de la Serranía de los Motilones y, una que se traslapa en las zonas de Serranía de los Motilones y Río Magdalena (ANT, 2022b).

De las 18 solicitudes de sustracción, 11 se orientan a la adjudicación de baldíos que suman un total de 488.008,53 Ha de predios ubicados en Restrepo y La Cumbre (Valle del Cauca), Sucre y El Peñón (Santander), El Bagre (Antioquia), El Tambo (Cauca), Chiriguaná, Curumaní, Chimichagua y Pailitas (Cesar), Policarpa y El Rosario (Nariño), Cantagallo, San Pablo, Santa Rosa, Simití y Morales (Bolívar), y Mitú (Vaupés). De estas 488.008,5 Ha solicitadas, se han sustraído 47.107,21 Ha, lo que corresponde a 9,6%. Las 440.901,2 Ha restantes presentan los siguientes estados: 11.989,96 Ha no fueron sustraídas, 74.946,8 Ha suspendidas y 353.963,5 Ha en espera de respuesta de fondo que emita MinAmbiente (ANT, 2022b).

Las otras siete solicitudes se enfocan en la titulación de baldíos a Entidades de Derecho Público⁴¹, para el desarrollo de obras de utilidad pública en beneficio de comunidades rurales, las cuales suman un total de 39,54 Ha. De estas, se han sustraído 33,02 Ha de cuatro solicitudes y las restantes están a la espera de decisión final por parte de MinAmbiente (ANT, 2022b).

Sobre las áreas que han sido sustraídas, MinAmbiente informa que el seguimiento se ha realizado a través de la expedición de actos administrativos de ejecución, mediante los cuales se evalúa el estado de cumplimiento de las obligaciones plasmadas en la resolución de sustracción, se efectúan requerimientos y se otorgan plazos para el cumplimiento y acreditación de los mismos (MinSalud, 2022).

Así pues, con el objeto de fortalecer el Fondo de Tierras, se recomienda al MinAmbiente con la colaboración armónica de la ANT,

⁴¹ De acuerdo con el Decreto 1071 de 2015, corresponde la adjudicación de baldíos a entidades del Estado que deban 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 bajo la condición resolutoria de cumplir con el fin previsto.

que avance en las solicitudes de sustracción que se encuentran en trámite, en los casos que están pendientes de que este Ministerio emita un concepto y decisión final.

Formalización masiva de la propiedad rural

Con sujeción a lo establecido en el subpunto 1.1.5 del Acuerdo de Paz, el Gobierno Nacional implementa un programa de formalización de la mediana y pequeña propiedad con una meta que corresponde a los siete millones de hectáreas, en el periodo comprendido entre el 2017 y 2026. Este programa integra tanto el proceso de adjudicación de baldíos como los distintos procesos de saneamiento de la propiedad, conforme se señala en el documento del PNFMPR (MinAgricultura, 2021c, pág. 14). En este sentido, se analiza a continuación la gestión en materia de adjudicación o regularización de predios baldíos de la nación, bienes fiscales patrimoniales a comunidades campesinas, procesos de compras directas y adjudicaciones especiales, adjudicación de zonas baldías para el desarrollo de obras de utilidad pública solicitadas por las EDP, procesos de formalización de la propiedad privada rural, titulación colectiva de comunidades AFRO, y constitución y ampliación de resguardos indígenas.

Procesos de formalización de Bienes Baldíos

La ANT reporta que, con corte a 31 de marzo 2022 desde la firma del Acuerdo de Paz, se han formalizado un total de 1.295.851 Ha de 46.134 títulos de predios baldíos de la nación, en 741 municipios que benefician a 46.095 familias (ANT, 2022b). Es preciso señalar que, del total de las 1.295.851 Ha formalizadas, el 89% (1.150.266 Ha) corresponde a la depuración del rezago de formalización de baldíos que recibió la ANT del extinto Incoder; el 11% (137.120 Ha) adjudicadas por la ANT de nuevas solicitudes recibidas, el 0,4% (5.513 Ha) corresponde al cumplimiento de sentencias judiciales de restitución de tierras, cuando los predios restituidos son baldíos; y el 0,2% (2.950,9 Ha) a baldíos adjudicados bajo el modelo de atención por oferta a través del barrido predial masivo (ANT, 2022b).

Con base en estos resultados cuantitativos disponibles en los archivos de Excel enviados por la ANT a la Procuraduría (ANT, 2022b), se presenta una alta concentración de los mismos, en materia de adjudicación de predios baldíos de la nación, toda vez que 19 de los 741 municipios concentran el 80% (1.037.541,8 Ha) del total del área formalizada (1.295.851). Igualmente, se encuentra que el 5% (2.490) de las familias beneficiarias (46.095) concentran el 62% (799.901 Ha) del área formalizada; el 68% (31.202) de las familias tienen el 38% (490.740 Ha) de las hectáreas; y el 27% (12.403) corresponde a núcleos familiares beneficiarios, de tan solo el 0,4% (5.209,6 Ha) del área total titulada de bienes baldíos.

Del mismo modo, de acuerdo con la media por cada municipio sobre el número de hectáreas de predios baldíos de la nación formalizados por familia⁴², se encuentra una tendencia hacia la microfundización predial, en razón a que el 31,3% (232), del total de municipios, presentan un área promedio correspondiente a predios de menos de una hectárea; el 23,5% (174) a microfundios entre una y tres hectáreas; el 21,7% (161) a minifundios cuya extensión se ubica en el rango entre tres y diez hectáreas, el 11,2% (83) a propiedades pequeñas con extensiones que oscilan entre 10 y 20 Ha; el 10,8% (80) a propiedades medianas, las cuales se ubican en el rango entre 20 y 200 Ha, y solo el 1,5% (11) a municipios con una extensión promedio superior a las 200 Ha⁴³. En ese sentido, es importante traer a colación el caso de Ovejas (Sucre), que corresponde al único municipio del país con POSPR implementado, en el que se reporta un total de 349 hectáreas formalizadas de baldíos a campesinos, las cuales corresponden a 1.290 títulos que benefician a 1.289 familias, es decir, que el promedio de

⁴² Los tamaños promedios del área adjudicada se tuvieron en cuenta a partir del número total de hectáreas por municipio dividido por el total de familias beneficiarias en cada uno de estos, es decir, las hectáreas que en promedio se formalizaron a cada una.

⁴³ Se utilizó la categorización señalada en la ficha técnica del indicador A.MT.2 del SIPO, en la que se cita: "Según la distribución detallada que realiza el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC desde la década del noventa y recogida por muchos especialistas, los predios se agrupan según su tamaño en los siguientes rangos: - Microfundio, predios menores de 3 hectáreas. - Minifundio, entre 3 y 10. - Pequeños predios, entre 10 y 20. - Mediana propiedad, entre 20 y 200 y - Gran propiedad mayor de 200". Disponible en: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/UgD8ZqwSZwjUtrNI>

hectáreas formalizadas por familia es de 0,27 o 2.707 metros cuadrados en esta municipalidad.

En concordancia con lo anterior, la Procuraduría analizó los datos sobre los promedios por municipio, de número de hectáreas de bienes baldíos formalizados por familia, con respecto a las extensiones de Unidades Agrícolas Familiares (UAF)⁴⁴ establecidas en la Resolución 041 de 1996⁴⁵, teniendo en cuenta que la ANT realiza las adjudicaciones de predios baldíos y bienes fiscales patrimoniales, a personas naturales en regímenes de UAF⁴⁶ y que continúa vigente la UAF por Zona Relativamente Homogénea de la citada Resolución.

Así pues, teniendo en cuenta la UAF promedio mínima establecida por municipio⁴⁷, el área promedio por familia beneficiaria de bienes baldíos por cada municipalidad indica que, en el 95,6% de los municipios (709 de los 741), es menor a las extensiones de UAF señaladas; de los cuales 277 municipios (37,4%) presentan un área promedio de menos del 10% de la UAF. Tan solo 26 municipios presentan un promedio de hectáreas de predios baldíos, acorde o superior al área mínima establecida por el régimen de UAF. Igualmente, sobre seis municipios no se pudo realizar esta comparación, puesto que no se disponen datos de UAF para ellos, en la medida en que corresponden a nuevos municipios, como es el caso de Barranco de Minas (Guainía), o de municipios turísticos como Puerto Colombia (Atlántico).

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Resolución No. 041 del 24 de septiembre de 1996, por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales del Incora.

⁴⁶ Artículo 25 del Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017.

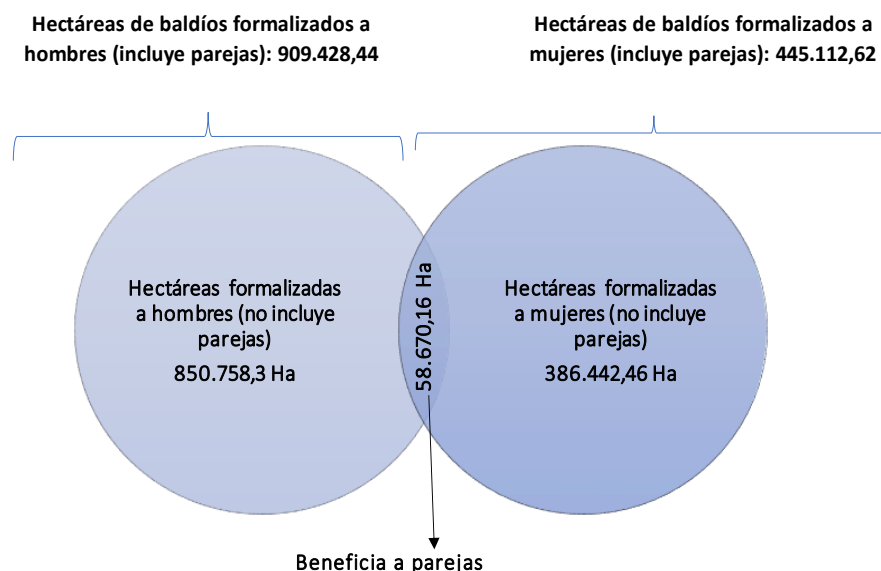
⁴⁷ La UAF mínima promedio se calcula a partir de los datos de hectáreas mínimas de adjudicación para explotación agropecuaria que hacen parte de un municipio por cada zona relativamente homogénea establecida en la Resolución 041 de 1996. Por ejemplo, el municipio de Tierralta (Córdoba) hace parte de la zona relativamente homogénea número 4 denominada Valle del Alto Sinú en la que su UAF mínima es de 8 Ha y de la zona número 5 Alta del Alto Sinú en la que la UAF mínima es de 43 Ha, por lo que su UAF mínima promedio es de 25,5 Ha.

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, y haciendo la salvedad que no es posible conocer los datos sobre formalización de baldíos, efectuada bajo la premisa de tierra suficiente o excepciones legales de las extensiones del régimen de UAF, se puede establecer que la gestión relacionada con la titulación de baldíos en el marco del cumplimiento del Acuerdo de Paz, en su gran mayoría (95,6% de los municipios), corresponde a extensiones de tierra que resultan insuficientes para la sostenibilidad económica de los campesinos y campesinas beneficiarias con vocación agropecuaria. Sin embargo, el régimen de UAF no se actualiza hace más de 25 años y, como señala la UPRA (2021a), dicho régimen no refleja las condiciones actuales de productividad y desarrollo tecnológico en las zonas rurales del país.

Por lo anterior, la Procuraduría recomienda a MinAgricultura, ANT y a la UPRA avanzar con la implementación de los nuevos cálculos de UAF, conforme a la reciente metodología basada en la definición de Unidades Físicas Homogéneas (UFH) a escala municipal, la cual se adoptó mediante Acuerdo 167 del 2 de junio de 2021 por el Consejo Directivo de la ANT.

Por último, es importante señalar que, respecto al análisis de género, los hombres se benefician de un total de 909.428,44 Ha (67%) y las mujeres de 445.112,62 Ha (33%). Cabe aclarar que estos datos incluyen a los hombres y mujeres que reciben los títulos de forma individual, y a los que se benefician de los títulos entregados a parejas. El siguiente diagrama permite ilustrar este análisis, el cual permite identificar el enorme reto por superar la brecha de género en este componente de formalización de tierras, aunado a que no se reportan datos de hectárea de tierras baldías formalizadas a personas con OSIGD.

Ilustración 1. Hectáreas formalizadas por sexo



Fuente: elaboración propia, ANT, 2022.

Procesos de formalización de Bienes Fiscales Patrimoniales

Con corte a 31 de marzo 2022, se han formalizado un total de 2.516,8 Ha, de 267 títulos de predios fiscales patrimoniales en 18 municipios, que benefician a 267 familias (ANT, 2022b). Es preciso señalar que, del total de las 2.516 Ha formalizadas, el 52% (1.296,4 Ha), corresponde a la depuración del rezago de adjudicación de bienes fiscales que recibió la ANT del extinto Incoder; el 36% (911,4 Ha), de formalización de bienes del antiguo Fondo Nacional Agrario (FNA); y el 12% (137.120 Ha), adjudicadas por la ANT de nuevas solicitudes recibidas en el marco de la implementación del barrido predial masivo.

Al igual que con los predios baldíos formalizados, se presenta una alta concentración de las hectáreas de bienes fiscales patrimoniales en un pequeño número de municipios, dado que el 80% (2.0515,9) de las 2.516,8 Ha se concentran en solo tres municipios, a saber: Ovejas (Sucre), Aracataca (Magdalena) y La Dorada (Caldas). Entre los beneficiarios de los bienes fiscales formalizados no se presenta desigualdad en su distribución, toda vez que se tiene que el 59% (158)

de las familias acceden al 34% (853,7 Ha) del área formalizada; y el 41% (109) al 66% (1.662,9 Ha) del total de las hectáreas.

De conformidad con la categorización predial utilizada en la sección anterior, los datos por municipio sobre los promedios de hectáreas formalizadas de bienes fiscales a cada familia corresponden a: i) cuatro municipios presentan un área promedio de menos de tres hectáreas, es decir, microfundios ii) siete de minifundios entre tres y diez hectáreas, iv) tres de propiedades pequeñas entre 10 y 20 Ha, y v) cuatro de propiedades medianas entre 20 y 200 Ha. Igualmente, de los 18 municipios, en cuatro, el área promedio por familia beneficiaria de los títulos de predios fiscales se ajusta a las extensiones de UAF mínima establecidas para cada uno de estos; y en 14 por debajo de estas medidas.

De otra parte, se observa una brecha de género en los procesos de formalización de predios fiscales, puesto que los hombres se benefician de un total 1.781,3 Ha (62%) y las mujeres de 1.101,2 Ha (38%). Estas cifras corresponden al área formalizada de hombres y mujeres cuando reciben los títulos de forma individual y los que se otorgan a parejas, dato último que corresponde a 365,75 Ha.

Formalización de la propiedad privada rural

Los tipos de informalidad sobre la propiedad privada rural que se presentan en el país corresponde a la posesión, falsa tradición, herencias sin liquidar y títulos no registrados. Así mismo, 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. Bajo esta necesidad, la ANT ha dispuesto medidas para avanzar hacia la seguridad jurídica de quienes poseen predios privados rurales, pero carecen de títulos de propiedad.

Así las cosas, 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 a 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 ORIP.

De acuerdo con lo anterior, la gestión reportada por la ANT con corte a marzo 2022, se tiene que, sobre los avances reportados por la ANT sobre este componente de formalización, se han entregado un total de 21.231 títulos con un área de 25.309,5 Ha hectáreas en 141 municipios, con un promedio de 1,22 hectáreas por predio, es decir, microfundios de menos de tres hectáreas; 14.908 títulos de 16.068,6 Ha corresponden a la ruta administrativa; 5.259 títulos a 6.243,3 Ha a la ruta judicial; y 1.064 títulos de 2.995,7 Ha a la ruta notarial (ANT, 2022b).

Los departamentos que lideran el número de hectáreas formalizadas sobre predios privados corresponden a Cauca con el 21,5% (5.452 Ha), Boyacá con el 17,1% (4.316 Ha), Huila con el 12,5% (3.160,5 Ha) y Sucre con el 9,6% (2.417,9 Ha). Igualmente, se encuentra que, del total de hectáreas de predios privados rurales, 9.515,20 Ha (37%) de 5.600 títulos, se encuentran en 53 municipios PDET (ANT, 2022b).

Por último, es necesario mencionar que, frente a la gestión reportada por la ANT en materia de formalización de predios privados rurales, 16.291,4 Ha (56%) formalizadas, benefician a hombres y 12.684,5 Ha (44%) a mujeres. Estos datos incluyen, además de los títulos individuales que cada beneficiario recibe, los títulos que se entregan a las parejas que corresponden a 3.703,13 Ha.

Procesos de titulación de tierras a comunidades étnicas

En relación con el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo de Paz sobre formalización de tierras para comunidades étnicas, se incluyen bienes baldíos, fiscales patrimoniales y privados en el trámite de las solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de

resguardos indígenas, como también para el procedimiento de titulación colectiva de consejos comunitarios de comunidades negras.

Con corte a 31 de marzo de 2022, se ha titulado un área total de 1.075.120,5 Ha para la constitución y ampliación de 106 resguardos indígenas que beneficia a 16.377 familias. El 57% (568.184,21 Ha) de este número de hectáreas de tierra titulada corresponde a procesos de ampliación de resguardos; y el 43% al de constitución. Los tres pueblos con el mayor número de área titulada corresponden a la comunidad indígena Huitoto, con el 53% (567.891,19 Ha) en el municipio de Solano (Caquetá); seguido de la comunidad Sikvani con el 14% (146.877 Ha) en Cumaribo (Vichada); y el 12% (126.287,9 Ha) del pueblo Andoque en Solano (Caquetá) (ANT, 2022b).

Respecto a la titulación colectiva para comunidades negras, se tiene que se han formalizado 17.516,46 Ha que benefician a 6.778 familias de 36 consejos comunitarios. El consejo comunitario denominado San Joaquín Aguadulce ubicado en el municipio Buenaventura tiene el 26% (4.497 Ha) del área titulada; seguido del 17% (3.008) del denominado Los Andes, en jurisdicción de los municipios de Orito y Puerto Asís (Putumayo); y el 13% (2.316,8 Ha) de La Orquídea en Puerto Guzmán (Putumayo) (ANT, 2022b)

Es importante señalar que la ANT no reporta en el SIPO avances respecto a la entrega y formalización de tierras para las comunidades Rrom del país.

Compras Directas de Tierras

Conforme a lo establecido en el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994, el extinto Incoder, hoy ANT, podrá adquirir mediante negociación directa predios rurales de propiedad privada y mejoras rurales con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública, entre ellos, dotar de tierras a campesinos y campesinas que no la tengan. De igual forma, dentro de las fuentes del Fondo de Tierras que se contemplan en el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, numeral 8,

se encuentran los inmuebles rurales que se adquieran, para adelantar programas de acceso a tierras.

Al respecto, la ANT reporta que, con corte a marzo 31 de 2022, se han adelantado procedimientos de compra sobre 124 predios rurales que representan un área de 3.222,7 Ha en 20 municipios del país, que benefician a un total de 651 familias campesinas, de las cuales 605 (93%) corresponden a víctimas del conflicto armado. La inversión de estos predios rurales adquiridos por la ANT asciende a \$ 30.555 millones (ANT, 2022d).

Los municipios con el mayor número de hectáreas adjudicadas bajo la ruta de compras directas y adjudicaciones especiales corresponden a Montería (Córdoba), con el 23% (727,8 Ha) que beneficia a 183 familias; seguido de Canalete (Córdoba) con el 14% (443,1 Ha) del área comprada a 89 familias; y La Vega (Cauca) con el 10% (306,5 Ha) destinada a 26 familias. Los promedios de hectáreas por familia adjudicadas en cada uno de los 20 municipios indican que, en 18 de estos, el tamaño de los predios corresponde a minifundios entre 3 y 10 Ha; en Timbío (Cauca) la media corresponde a 2,6 Ha adjudicadas por familia, esto es, microfundios; y en la Vega (Cauca), el promedio denota propiedades pequeñas, entre 10 y 20 Ha. Igualmente, solo en dos de los 20 municipios, el área promedio adjudicada por familia corresponde a la UAF mínima establecida por la Resolución 41 de 1996.

Por último, se observa que existe una disparidad de género en los resultados sobre hectáreas adjudicadas bajo la ruta de compras directas de tierras, toda vez que beneficia a los hombres en un 65,3% (3.196,23 Ha) del área comprada y a las mujeres en un 34,7% (1.111,63 Ha). Estos datos incluyen los títulos entregados a parejas que suma 164,8 Ha.

Formalización de tierras a Entidades de Derecho Público (EDP)

Entre las estrategias planteadas en el PNFMPR, se encuentra la de avanzar en materia de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra que permita habilitar la inversión social para la ejecución de proyectos de

infraestructura pública relacionados con la prestación de servicios sociales, que beneficien a las comunidades rurales del país, en especial, en las zonas PDET. Estos proyectos corresponden a la construcción de instituciones educativas, puestos de salud, vías, espacios de recreación y deporte; es decir, bienes de utilidad pública que requieren de la formalización de los predios donde se lleven a cabo dichas iniciativas (MinAgricultura, 2021c, pág. 43). Esta gestión de la ANT de formalizarles tierras a Entidades del Estado, deberá ser incluida en los reportes de formalización de tierras, en la medida en que beneficia de manera indirecta a las comunidades rurales de estas inversiones públicas.

Así pues, la ANT reporta que se han formalizado un total de 1.109 predios que suman 1.076 Ha para el desarrollo de obras de infraestructura pública a 1.108 EDP, con un promedio de 0,97 Ha por título. Entre las Entidades beneficiarias se encuentran alcaldías municipales, gobernaciones, Corporaciones Autónomas Regionales y Entidades del sector central como la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), estaciones de la Policía Nacional, bases militares del Ejército Nacional, entre otras (ANT, 2022d).

La Procuraduría reconoce el avance en materia de formalización de predios a dichas Entidades, ya que constituye un elemento importante para el desarrollo de las iniciativas de los Planes de Transformación Regional (PATR), los Planes de Retornos y Reubicaciones (PRyR) y Planes Integrales de Reparación colectiva (PIRC) de la política de reparación a víctimas, y otros, que requieren de la titularidad de los predios rurales donde se adelanten obras de infraestructura pública definidas en tales instrumentos de planificación.

Análisis de los indicadores de adjudicación y formalización de tierras

La Procuraduría recomendó a la ANT y MinAgricultura, en su Tercer Informe de avance en la implementación del Acuerdo de Paz (Procuraduría General de la Nación, 2021), reportar de manera

diferenciada la gestión de adjudicación y formalización de tierras, puesto que esta información se presentaba de manera unificada a corte primer trimestre de 2021, por lo que, recomendó a estas Entidades avanzar con la determinación de los conceptos técnico-jurídicos y las fuentes que permitirán medir el avance de los indicadores del PMI con metas trazadoras relacionados con esta materia, a saber: i) “Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente” (A.MT.1) y ii) “Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural formalizadas” (A.MT.2). Sobre este asunto en particular, las citadas instituciones señalaron que la recomendación era acogida y que las fuentes de procesos que medirán el cumplimiento de cada uno de los indicadores, se determinaron con base en los lineamientos técnicos señalados en el documento del PNFMPR, que se estructuró de manera articulada entre MinAgricultura, UPRA y ANT (ANT, 2021b).

Así las cosas, con corte a 31 de marzo de 2022, ya se cuentan con las fichas técnicas de los indicadores con metas trazadoras, relacionados con la entrega de tierra y la formalización de la pequeña y mediana propiedad dentro del SIIPO. Cabe señalar que el citado Plan adicionó un nuevo indicador relacionado con 10 millones de hectáreas regularizadas, que resume los dos grandes compromisos del Acuerdo de Paz establecidos en el subpunto 1.1. (MinAgricultura, 2021c).

Para la definición técnica de los indicadores señalados, este Plan hace unas precisiones de interpretación en los conceptos de acceso a tierras y la formalización de la propiedad rural. En primer lugar, trae a colación lo que señala la Corte Constitucional en la sentencia C-073 de 2018, respecto a que la formalización solo procede para predios privados y excluye a los baldíos de este proceso, pero también cita la sentencia C-630 de 2017⁴⁸ que indicó que “...los contenidos del Acuerdo Final son parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas y leyes de implementación y

⁴⁸ C-630 de 2017 examina la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final de Paz.

desarrollo del mismo” (MinAgricultura, 2021c, pág. 13). Por esto último, el Plan menciona que la formalización tiene una connotación más amplia, dado que el punto 1.1.5 del Acuerdo de Paz establece que la ANT formalizará progresivamente todos los predios que ocupa o posee la población campesina que acompaña tanto la adjudicación de baldíos como el saneamiento de la propiedad, por lo que concluye que los procesos de regularización de baldíos y formalización de propiedades privadas le aportan al cumplimiento de la meta de los 7 millones de hectáreas formalizadas al año 2026 (MinAgricultura, 2021c, pág. 14).

Entonces, para el cumplimiento del derecho constitucional sobre el acceso progresivo a la tierra, se incluyen las gestiones de acceso a la tierra como la adjudicación de baldíos, de bienes fiscales patrimoniales, subsidios para la compra, otorgamiento de créditos para adquisición de tierra y derechos de uso en favor de los sujetos de ordenamiento y, la formalización orientada a consolidar la propiedad rural, de manera que se garantice la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra (MinAgricultura, 2021c, pág. 16).

En suma, para la adjudicación de tierra, se entenderán todos los procesos de entrega de baldíos y fiscales patrimoniales con y sin ocupaciones previas y los demás mecanismos de acceso (compras directas, subsidios, créditos y derechos de uso); y por formalización, todos los procesos orientados a sanear la propiedad rural que componen los procesos de regularización de las ocupaciones en baldíos y demás formas de tenencia con la tierra que tiene la población campesina; es decir, regularizar todos los predios rurales que ocupa. Por esta razón, con base en las fichas técnicas de los indicadores del SIPO A.MT.1 y A.MT.2⁴⁹, se establece que los baldíos adjudicados con cargo al Fondo de Tierras se tienen en cuenta para el avance tanto del primer indicador, como del segundo.

Teniendo en cuenta lo anterior, a corte 31 de marzo de 2022, la ANT reportó en el SIPO un total de 485.349 Ha, como avance del indicador de tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras

⁴⁹ Disponible en: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/UgD8ZqwSZwjUtrNI>

(A.MT.1)⁵⁰, lo que representa un avance del 16,2% de la meta (ANT, 2022c). El avance por tipos de fuentes corresponde a:

- i) 8.940 Ha de 2.399 baldíos, por la vía de reconocimiento de derechos de ocupación, de las cuales 8.668 se realizaron bajo la modalidad de adjudicación a Personas Naturales por demanda y descongestión; 60 Ha como resultado del barrido predial masivo y 212 Ha por órdenes judiciales de sentencias de restitución de tierras.
- ii) 1.639 Ha de adjudicación de 160 predios fiscales patrimoniales, de éstas, 881,8 Ha corresponden a solicitudes por demanda y descongestión; 738,5 Ha, a predios del antiguo Fondo Nacional Agrario; y 18,8 Ha, a resultados del barrido predial masivo.
- iii) 1.887 Ha de 43 predios correspondientes al proceso de compras directas de tierras y adjudicaciones especiales.
- iv) 33 Ha de 105 predios adjudicados a EDP.
- v) 472.849 Ha de 115 títulos adjudicados a comunidades Indígenas y Negras.

Por su parte, a corte 31 de marzo de 2022, respecto al indicador de siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural formalizadas, la ANT reporta en el SIPO un total de 2.612.983,8 Ha, lo cual representa un avance del 37% de la meta estipulada. Cabe señalar que 1.322.196 Ha (50,6%) se orientan a la formalización de comunidades campesinas y EDP; y 1.290.787,03 Ha (49,4%) a población étnica (ANT, 2022c). De acuerdo con las fuentes de reporte de este indicador, de las 2.612.983,8 Ha reportadas, se tiene:

- i) 1.295.851 Ha de 46.134 predios que corresponden a procesos de adjudicación de predios baldíos.
- ii) 1.290.787,03 Ha de 146 predios relacionados con procesos de constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación para comunidades étnicas.

⁵⁰ En la base de Excel entregada por la ANT sobre formalización de baldíos y fiscales patrimoniales se menciona que la procedencia del predio formalizado corresponde al inventario del Fondo de Tierras.

- iii) 25.284,79 Ha de 20.270 predios correspondientes a procesos de formalización de pequeña y mediana propiedad privada rural.
- iv) 1.060.96 Ha de 1.077 predios que se relacionan con procesos de adjudicación a EDP.

Es importante precisar que el 99% de las hectáreas reportadas sobre la fuente de adjudicación de baldíos a campesinos, fueron titulados en fechas anteriores al periodo de implementación del Acuerdo de Paz. Las razones por las cuales la ANT ha incluido esta gestión corresponde a: i) el rezago de expedientes recibidos por el extinto Incoder que no se habían reportado dentro del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), lo cual implicó un ejercicio de depuración de datos y actualización de los mismos; ii) la ANT recibió un cúmulo de expedientes de adjudicación de baldíos que no habían sido registrados en los respectivos FMI ante las ORIP (ANT, 2021a); y iii) en el proceso depuración del rezago de expedientes recibidos, la ANT encontró diferencias de áreas entre la información relacionada en los actos administrativos de adjudicación y la que arroja las visitas técnicas en terreno, lo cual generó que esta Entidad tuviera que adelantar el respectivo saneamiento de los predios que presentaron esta dificultad⁵¹.

Uso del Suelo Rural y Gestión Catastral

El PMI establece una segunda estrategia para el cumplimiento del subpunto 1.1. del Acuerdo de Paz relacionada con el uso del suelo y gestión catastral, con los propósitos de contribuir en la regularización y protección de los derechos de propiedad, promover el uso adecuado de la tierra, mejorar su planificación y ordenamiento, prevenir y disminuir los conflictos por uso y tenencia de la tierra. Igualmente, con el fin de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, a través de la delimitación de la frontera agrícola, la protección de las áreas de especial interés ambiental y generar, para la población que habita o

⁵¹ Reunión con la Directora General de la ANT y Director de Acceso a Tierras en reunión sostenida con la Procuraduría el día 6 de julio de 2022.

colinda con estas, alternativas equilibradas entre medio ambiente, el bienestar y buen vivir (Gobierno de Colombia, 2017, pág. 17).

Así las cosas, se abordan en esta sección los principales avances y retos relacionados con la implementación, a corte 31 de marzo de 2022, de las siguientes acciones: i) creación de la jurisdicción agraria y la implementación de otros mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso, ii) la formación, actualización y operación del catastro multipropósito, iii) los avances con la zonificación ambiental, y iv) procesos de constitución de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y apoyo a sus planes de desarrollo sostenibles.

Avances y dificultades

Mecanismos de resolución de conflictos y la especialidad agraria

El subpunto 1.1.8 del Acuerdo de Paz 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 consecuencia, se presenta a continuación el estado de implementación y avance de los indicadores y objetivos relacionados con el acceso a la justicia rural.

En primera instancia, respecto de la creación de una nueva jurisdicción agraria, se estableció en el PMI para su seguimiento el indicador: “Jurisdicción Agraria en operación” (A.11) que se vence en el año 2031. A la fecha, este indicador sigue sin ficha técnica y la acción sin ejecutarse, debido a que la iniciativa legislativa que crea la especialidad agraria al interior de las jurisdicciones ordinarias y de lo contencioso administrativo de la Rama Judicial fue archivada en la pasada legislatura en el Senado, faltando un último debate. El proyecto

alcanzó a surtir los debates en Cámara de Representantes y uno en la Comisión Primera Constitucional del Senado (MinJusticia, 2022).

Por otra parte, es preciso señalar que este proyecto nuevamente fue radicado al Congreso a fin de un nuevo trámite legislativo, bajo iniciativa de una Representante a la Cámara el pasado 27 de julio de 2021; el 3 de septiembre de 2021 fue publicada la ponencia para el primer debate; el 1 de octubre de 2021 se presentó el informe de la Subcomisión sobre la ponencia de primer debate; y el 12 de octubre fue aprobado el proyecto en primer debate en la Cámara de Representantes. Según informa MinJusticia (2022), el 10 de noviembre de 2021 se presentó al tiempo del segundo debate en Cámara, un concepto de MinHacienda no favorable a la iniciativa del asunto, dados los elevados costos que representaría su implementación en el contexto fiscal para ese momento, que podían resultar mayores a los estimados, por lo que solicitó considerar la posibilidad de archivar dicho proyecto de ley (MinJusticia, 2022). También mencionan que, a marzo 31 de 2022, se encontraba una ponencia propuesta por parte de un representante y una proposición de archivo de otro congresista.

Por lo anterior, la Procuraduría observa que, pese a los aspectos positivos del proyecto de Ley para resolver los litigios sobre los conflictos agrarios relacionados con los derechos de propiedad, posesión, ocupación, usufructo, traslapes con pretensiones étnicas, entre otros, no ha habido un trámite legislativo adecuado para su creación. Razón por la cual, se recomienda revisar los aspectos técnicos de este proyecto, realizar los ajustes que sean necesarios conforme al contexto fiscal y generar el impulso que se requiere para sacar adelante esta iniciativa y así, tener una especialidad que permita contar con jueces concentrados en los temas agrarios y rurales, descongestionar despachos judiciales y que aporte al cumplimiento de las metas sobre formalización de tierras del Acuerdo de Paz.

En segunda instancia, en el desarrollo del Acuerdo de Paz se estableció el indicador del PMI relacionado con la creación de mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de la tierra por

uso y tenencia (A.12), incluyendo mecanismos tradicionales que cuenten con la participación de las comunidades rurales. En ese marco, de conformidad con el artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017, se crean los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), dando prioridad a la conciliación sobre conflictos entre particulares relacionado con predios rurales, delegando a varios operadores como: funcionarios de la ANT, centros de conciliación autorizados por MinJusticia y agentes del Ministerio Público.

En relación con este tema, MinJusticia reporta que en el año 2021 y primer trimestre de 2022, se adelantaron actividades de gestión para el fortalecimiento de la estrategia de conciliación, tanto en derecho como en equidad, y de las estrategias para la resolución de conflictos por uso y tenencia de la tierra. Estas estrategias fueron organizadas en dos líneas de trabajo: i) proyectos o procesos que adelanta el equipo de conciliación extrajudicial en Derecho del Ministerio y ii) proyectos financiados con recursos de cooperación internacional (MinJusticia, 2022).

En cuanto a los proyectos adelantados por el equipo de conciliación extrajudicial, MinJusticia informa la ejecución de un contrato para el desarrollo de una investigación, con el fin de diagnosticar la mediación comunitaria, étnica, interétnica e intercultural en cuatro municipios PDET en los que se ha implementado la caja de herramientas en métodos de resolución de conflictos y en otros cuatro en los que no se implementaron estas herramientas. Este estudio les permitió recoger información para diseñar lineamientos técnicos para la política pública en materia de mediación con la finalidad de fortalecer los MASC y avanzar hacia la garantía del derecho de acceso a la administración de justicia. Así mismo, reportan un contrato suscrito entre MinJusticia y PNUD para el desarrollo de jornadas gratuitas de conciliación extrajudicial en derecho, en 25 municipios de los departamentos de Antioquia, Caquetá, Cauca, Chocó, Guaviare, Nariño y Cauca, con énfasis en los conflictos por uso y tenencia de la tierra, que permitieron contar con funcionarios públicos y conciliadores en derecho, a fin de tener capacidad instalada para llevar a cabo procesos de resolución de

conflictos en asuntos conciliables en temas de tierras (MinJusticia, 2022).

Sobre los proyectos de cooperación internacional, se reportan procesos de formación en Conciliación en Derecho con enfoque en conflictos de la tierra por uso y tenencia, con el fin de contar con mediadores comunitarios, interculturales y escolares formados y certificados. Estos procesos se adelantaron en asocio con el programa de Justicia para una Paz Sostenible de USAID en las siguientes subregiones PDET: i) Pacífico y Frontera Nariñense con 95 mediadores, ii) Putumayo con 185 mediadores, iii) Chocó con 79 mediadores, iv) Sur de Córdoba con 87 mediadores, v) Urabá con 88 mediadores, y vi) Alto Patía y Norte del Cauca con jornadas virtuales. Igualmente, MinJusticia informa que en asocio con el PNUD y UNODC se implementa el proyecto denominado “Implementación de los Modelos de Justicia Local y Rural” en 22 municipios, cuyo propósito consiste en generar capacidad instalada en los territorios intervenidos en estos modelos, que permitan prevenir y abordar la violencia basada en género, mantener una oferta permanente que facilite la conciliación en temas agrarios, implementar procesos de justicia juvenil restaurativa y prevención del delito de jóvenes (MinJusticia, 2022).

En ese mismo sentido, la ANT reporta que, para la gestión de conflictos territoriales por uso y tenencia de tierras, ha puesto en marcha una estrategia transversal con la creación de un equipo interdisciplinario de diálogo social, que sirva de articulador entre los funcionarios de las dependencias misionales de la ANT y las comunidades rurales, aunado a un trabajo de coordinación con MinInterior, Defensoría del Pueblo y entes territoriales. Igualmente, creó una caja de herramientas para la gestión de conflictos rurales, a saber: i) Protocolo para el Fortalecimiento de Organizaciones y Comunidades Rurales, ii) Guía para el manejo de la conflictividad en la formulación e implementación de los POSPR, iii) Procedimientos de resolución de conflictos territoriales por demanda y en zonas focalizadas para la atención por oferta y, iv) Protocolo integral y metodológico para la gestión de conflictos territoriales por uso y tenencia (ANT, 2022b).

Por otra parte, con corte a 31 de marzo de 2022, la ANT ha identificado 195 conflictos asociados al uso, acceso y tenencia de la tierra, de los cuales 165 corresponden a conflictos por demanda y se encuentran caracterizados con ruta de gestión para atenderlos, y cuatro corresponden a conflictos en municipios focalizados para los POSPR. De estos 195 conflictos, 26 han sido resueltos (ANT, 2022b).

Cabe señalar que no ha sido posible la concertación de los MASC del artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017 con las comunidades indígenas ante la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) y Mesa Permanente de Concertación (MPC), pese a las gestiones de presentación de los avances de las guías, protocolos y procedimientos expedidos en relación con estos métodos, realizada en el 2020 y 2021 (ANT, 2022b). Por ello, se recomienda fortalecer las rutas de concertación ante las señaladas instancias, como también ante la Comisión Consultiva de Alto nivel de la Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras.

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.

Para este fin, 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 a tierra 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 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. Adicional a lo anterior, mediante la Resolución 524 del 21 de abril de 2022, el IGAC habilitó a la Unidad de Restitución de Tierras para realizar procesos de gestión catastral como conservación, actualización y difusión; focalizado en los municipios y predios que cuentan con sentencia ejecutoriada de restitución de tierras a nivel nacional.

En el marco de la ejecución de esta política, el Gobierno Nacional propuso dentro de las metas del PND 2018-2022 pasar del 5,68 % del área del territorio nacional con información catastral actualizada, al 60% 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. A continuación, se presentan los tres indicadores que se definieron en el PND 2018-2022, junto con su línea base, meta y avance:

Tabla 5. Avance indicadores catastro PND 2018-2022

Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Avance
Porcentaje del área geográfica con catastro actualizado	6%	60%	32,6%
Porcentaje del área geográfica en municipios PDET con catastro actualizado	0%	100%	21,2%
Porcentaje de implementación del Sistema Nacional de Información de Catastro	0%	100%	27,0%

Fuente: Sinergia. Corte: 30/04/2022.

Como parte de los resultados hasta ahora logrados en materia de habilitación de gestores catastrales por parte del IGAC, con corte a mayo de 2022, se tienen 34 entes territoriales habilitados (IGAC, 2022a). Entre las Entidades habilitadas por el IGAC se encuentran: Catastro Antioquia, Catastro Bogotá, Catastro Cali, Catastro Medellín, Distrito de Barranquilla, Distrito de Santa Marta, Gobernación de Cundinamarca, Gobernación del Valle del Cauca, Municipio de Valledupar, Municipio de Cúcuta, Municipio de Armenia, Municipio Envigado, Municipio Fusagasugá, Municipio de Garzón, Municipio de Ibagué, Municipio de Jamundí, Municipio de Neiva, Municipio de Rionegro, Municipio de Sabanalarga, Municipio de Sabaneta, Municipio de Sahagún, Municipio de Sesquilé, Municipio de Sincelejo, Municipio de Soacha, Municipio de Zipaquirá, Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño – MASORA, Área Metropolitana Barranquilla – AMBQ, Área Metropolitana Centro Occidente – AMCO, Área Metropolitana Valle de Aburrá – AMVA, Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB, Operador Catastral Telespazio (Boyacá), y Asomunicipios del Catatumbo.

Respecto a los resultados de la política de catastro se tiene que, a corte 31 de marzo de 2022, el área geográfica del país con catastro actualizado y formado corresponde a 31.580.066 Ha, las cuales equivalen al 27,68% del territorio nacional. De las 31.580.066 Ha, el 34% (10.724.660 Ha) hacen parte del proceso de actualización y el 66% a conservación catastral, es decir, actividades tendientes a mantener actualizada, en todos los documentos catastrales, la información relacionada con los bienes inmuebles (IGAC, 2022b). En consecuencia, el avance frente al dato reportado a enero 2019 sobre el área geográfica nacional con catastro actualizado es de 22 puntos porcentuales, esto es, pasó de 5,68% al 27,68% al cierre del primer trimestre de 2022 (IGAC, 2022b).

En cuanto al detalle en términos de predios urbanos y rurales actualizados en los que tiene competencia el IGAC⁵², en la zona rural 439.031 predios, correspondientes a 8.600.409 Ha cuentan con catastro actualizado; y 45.432 predios, correspondientes a 1.463.164 hectáreas, cuentan con catastro actualizado parcial. En la zona urbana, 6.336.479 predios, correspondientes a 133.974 Ha, cuentan con catastro actualizado; y 225.420 predios, correspondientes a 9.255 Ha, cuentan con catastro actualizado parcial (IGAC, 2022c). Lo anterior implica que, del área total, el 7,65% se encuentra actualizada y el 1,29% actualizada parcial, tal como se muestra en la Tabla 6. Detalle hectáreas actualizadas y actualizadas parcial.

Tabla 6. Detalle hectáreas actualizadas y actualizadas parcial

Estado Catastral	Predios		Área (ha)			% sobre área total IGAC
	Rurales	Urbanos	Rural	Urbana	Total	
Actualizado	439.031	6.336.479	8.600.409	123.974	8.724.383	7,65%
Actualizado parcial	45.432	225.420	1.463.163	9.255	1.472.418	1,29%
Total	484.463	6.561.899	10.063.572	133.229	10.196.801	8,94%

Fuente: IGAC, 2022, elaboración propia.

⁵² La información que se reporta corresponde al detalle sobre el área bajo jurisdicción del IGAC, ya que esta entidad no cuenta con la información para los demás gestores catastrales.

Respecto al detalle del catastro actualizado por conservación⁵³, 362.428 predios en la zona rural, correspondientes a 9.610.970 Ha, han sido actualizados por conservación. En la zona urbana, 583.614 predios, correspondientes a 29.320 Ha, han sido actualizados por conservación (IGAC, 2022c), tal como se muestra en la tabla a continuación:

Tabla 7. Detalle hectáreas actualizadas por conservación bajo jurisdicción del IGAC

Municipios		Predios		Área (ha)			% Sobre área total IGAC
Zona rural	Zona urbana	Rurales	Urbanos	Rural	Urbana	Total	
805	789	362.428	583.614	9.610.970	29.320	9.640.291	9,41%

Fuente: IGAC, 2022, elaboración propia.

Además, el IGAC reporta 33.507.988 Ha sin formación catastral, que corresponde al 32,69% del área geográfica nacional. De este número de hectáreas, 33.507.389 Ha corresponden a zonas rurales de 75 municipios y 599 Ha, a zonas urbanas de 23 municipios. Por lo anterior, se recomienda al IGAC y demás gestores catastrales fortalecer las actividades sobre formación catastral debido a que el área pendiente por formar aumentó de un 28,3% en 2019 al 32,69% a marzo de 2022.

Tabla 8. Detalle del catastro por formar

Municipios		Predios		Área (ha)			% Sobre área total IGAC
Zona rural	Zona urbana	Rurales	Urbanos	Rural	Urbana	Total	
75	23	105.892	7	33.507.389	599	33.507.988	32,69%

Fuente: IGAC, 2022, elaboración propia.

En cuanto al estado catastral desactualizado, se tienen 60.473.441 Ha, esto es, el 59% del área nacional. Estas hectáreas corresponden a 2.904.058 predios rurales en 753 municipios con 60.286.181 Ha y

⁵³ Es de aclarar que el IGAC solo remite esta desagregación para los municipios bajo su jurisdicción dado que no cuenta con la información de los demás gestores catastrales.

4.110.783 predios urbanos en 798 municipios con 187.261 Ha. Esto, evidencia que existe un reto en materia de actualización del catastro, pese a la puesta en marcha de las normas que se han expedido, la habilitación de nuevos gestores, y los recursos de crédito con la Banca Multilateral. Según lo reportado por DNP, con corte a marzo, el porcentaje de actualización catastral es del 27,68% frente a la meta establecida en el PND 2018-2022 era que, al cierre de la vigencia 2022, el 60% del territorio nacional debía tener catastro actualizado y formado, y el 100% al año 2025 (DNP, 2022d).

Tabla 9. Detalle del Estado Catastral Desactualizado

Municipios		Predios		Área (ha)			% Sobre área total IGAC
Zona rural	Zona urbana	Rurales	Urbanos	Rural	Urbana	Total	
753	798	2.904.058	4.110.783	60.286.181	187.261	60.473.441	59%

Fuente: IGAC, 2022, elaboración propia.

Por otro lado, frente a los municipios PDET, el DNP (2022d) informa que, con corte a mayo de 2022, el 15,49%⁵⁴ del área geográfica de los municipios PDET cuenta con información catastral actualizada, correspondiente a 6.055.181 Ha. Del total de estas hectáreas, el 94,7% corresponde a procesos de conservación, y el porcentaje restante a procesos de actualización en seis municipios, los cuales son: La Jagüa de Ibirico (Cesar), Sardinata (Norte de Santander), Dabeiba (Antioquia), Remedios (Antioquia), Segovia (Antioquia) y Ovejas (Sucre) (DNP, 2022d).

De otra parte, cabe señalar que la ANT actúa como Entidad gestora catastral para el levantamiento de la información predial con fines de implementación de los POSPR, facilitando la integración de estos planes con el Catastro Multipropósito y el proceso de rectificación

⁵⁴ Vale mencionar que, con corte a junio de 2022, Sinergia reporta un avance de 22,77% del área de los municipios PDET con catastro actualizado.

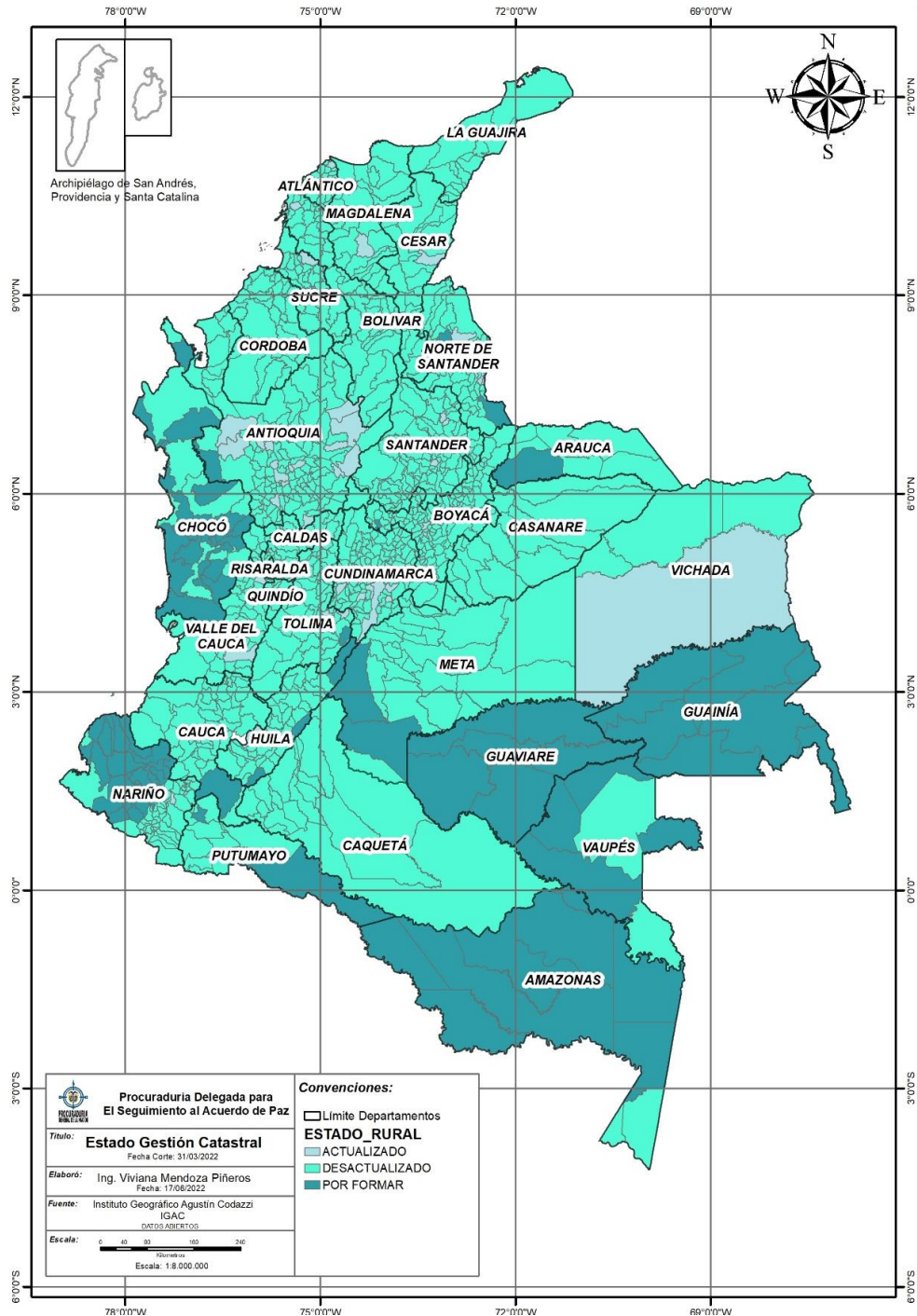
administrativa de área y linderos⁵⁵. Sobre esto, la ANT (2022b) reporta que, en el marco de la ruta de implementación de los POSPR a través del Barrido Predial Masivo, con corte al 31 de marzo de 2022, se ha levantado información física y jurídica de 53.114 predios rurales equivalentes a 745.164 Ha de tierra.

Adicionalmente, la ANT informa que suscribió una resolución conjunta con el IGAC para adelantar actividades de actualización catastral en las zonas rurales de los municipios de Córdoba (Bolívar), El Guamo (Bolívar), Fonseca (La Guajira), Río Blanco (Tolima) y San Juan del Cesar (La Guajira). Producto de lo anterior, la ANT ha entregado al IGAC informe del inventario predial final de cada uno de estos cinco municipios (ANT, 2022b).

A continuación, se muestra el mapa de Colombia que representa las regiones con catastro actualizado, desactualizado y pendiente por formar:

⁵⁵ En virtud de los artículos 62,63 y 66 del Decreto Ley 902 de 2017, el artículo 80 de la Ley 1955 de 2019, y el artículo 2.2.2.20 del Decreto 148 de 2020.

Mapa 1. Estado del Catastro en Colombia



Fuente: IGAC, 2022, elaboración propia.

Es preciso mencionar la información que reporta el comité de implementación de la Política de Catastro Multipropósito, integrado por el IGAC, SNR, DANE, DNP y ANT a la Procuraduría, en relación con el

balance de los nuevos gestores catastrales. En esta respuesta señalan que la SNR, en el marco de sus competencias de inspección, vigilancia y control catastral, adelantó visitas administrativas a siete gestores⁵⁶, en los que encontró las siguientes alertas: i) incumplimiento de los cronogramas presentados al momento de la habilitación, ii) desatención de los lineamientos de atención al ciudadano expedidos por el IGAC, iii) deficiencias en la implementación del modelo LADM_COL⁵⁷, iv) incumplimiento de los reportes de información al IGAC y la SNR, y v) desatención de los lineamientos técnicos dados por la máxima Autoridad Catastral (DNP, 2022e).

Finalmente, frente a la financiación del catastro multipropósito, el Gobierno Nacional suscribió las operaciones de crédito BIRF 8937-CO, por valor de USD 100 millones, y BID 4856/OC-CO, por valor total de USD 50 millones. Las operaciones de estos créditos iniciaron su ejecución en 2020. El objetivo general de estas operaciones es implementar un sistema catastral multipropósito, que fortalezca institucional y tecnológicamente a las Entidades responsables de su ejecución, para consolidar la seguridad jurídica en la tenencia de la propiedad, contribuir al fortalecimiento fiscal y al ordenamiento territorial.

Según la información allegada por el DNP (Presentación Comité catastro, 2022d), el número total de municipios priorizados en estas operaciones de crédito son 103 municipios completos, más 12 municipios parciales y dos Parques Naturales Nacionales; de los cuales, 59 municipios completos y siete municipios parciales son PDET, tal como se muestra a continuación:

⁵⁶ Municipio de Soacha, Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB, Área Metropolitana de Centro Occidente - AMCO, Área Metropolitana de Barranquilla - AMBQ, Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD, Gobernación de Cundinamarca y Operador Catastral Telespazio.

⁵⁷ El Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo LADM_COL corresponde a un modelo especializado para el perfil colombiano de la norma internacional definida como Modelo para el Ámbito de la Administración del Territorio (Land Administration Domain Modelo – LADM) ISO 19152 de 2012. El modelo implementa los paquetes de interesados, la unidad administrativa básica, las unidades espaciales y la topografía; así mismo, las clases principales definidas en la norma ISO 19152:2012: interesados, RRR (Rights, Restrictions and Responsibilities), fuentes administrativas, unidad administrativa básica, unidades espaciales y topografía. Información disponible en <https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/ladm-col>.

Tabla 10. Distribución de municipios priorizados para las operaciones de crédito

	BM	BID	UK ⁵⁸ - Municipios	UK - 2 Parques	Totales
Total de municipios	44	39	20	12 municipios parciales + 2 PNN (en 6 municipios)	103 + 12 parciales + 2 PNN
Total de municipios PDET	17	22	20	7 municipios parciales	59 + 7 parciales
Área (Ha)	4.498.183	2.719.003	15.026.613	1.544.160	23.787.959

Fuente: Comité de implementación del catastro multipropósito 2022

Con respecto a la ejecución de los recursos, con corte a 31 de marzo de 2022 se había ejecutado el 6,5% de los recursos del contrato de préstamo BID 4856/OC-CO y el 11,1% de los recursos del contrato de préstamo BIRF 8937-CO (DNP, 2022b). Al analizar dicha ejecución por componente, se observa que, mientras que para el préstamo BID 4856/OC-CO la mayor ejecución se ha dado en el componente de levantamiento de información catastral multipropósito, para el préstamo BIRF 8937-CO, la mayor ejecución se presenta en el componente de fortalecimiento tecnológico. Por otra parte, el componente de fortalecimiento institucional tiene una baja participación en el monto total ejecutado en ambos contratos. A continuación, se presenta la ejecución por cada uno de los componentes:

Tabla 11. Ejecución financiera acumulada del programa a 31 de marzo de 2022

Componente	Ejecución 2020, 2021 y 2022			
	BID	%	BM	%
Fortalecimiento institucional	1.500	12,3%	2.139	5,1%
Fortalecimiento tecnológico	2.789	22,9%	19.577	46,8%
Levantamiento información catastral multipropósito	6.424	52,6%	11.560	27,6%

⁵⁸ Cooperación de Reino Unido.

Componente	Ejecución 2020, 2021 y 2022			
	BID	%	BM	%
Administración y gestión del programa	1.490	12,2%	8.555	20,5%
Total	12.204	100,0%	41.833	100,0%

Fuente: DNP, 2022.

Cierre de la frontera agrícola y zonificación ambiental

De conformidad con lo establecido en el subpunto 1.1.10 del Acuerdo de Paz, con el propósito de delimitar la frontera agrícola⁵⁹, proteger las Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA) y generar alternativas equilibradas entre el medio ambiente, bienestar y buen vivir de la población que habita o colinda con estas, el Gobierno Nacional formulará un Plan Nacional de Zonificación Ambiental (PZA). Este Plan se adoptó bajo la Resolución 1608 del 29 de diciembre de 2021, el cual corresponde a un instrumento de planificación y gestión territorial de carácter indicativo y participativo, que establece un marco estratégico de acción para armonizar y orientar los programas, planes y acciones para el desarrollo sostenible de las subregiones PDET.

El documento del PZA se basa en la identificación y la categorización del territorio de acuerdo con la oferta de servicios ecosistémicos y las dinámicas socioambientales, orientando las actuaciones de los agentes del territorio con relación a las áreas con mayor vocación productiva, así como aquellas que deben ser conservadas y las que tienen mejores condiciones para el acceso progresivo a la propiedad rural (MinAmbiente, 2021b, pág. 37). Su carácter es indicativo y se consolidó a partir de una escala de trabajo de 1:100.000.

El principal propósito del PZA se relaciona con la orientación del desarrollo sostenible y equitativo de los territorios PDET, y la generación de oportunidades a través de lineamientos para las decisiones y

⁵⁹ Según la UPRA, 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.

acciones institucionales enfocadas a la estabilización de la frontera agrícola, la protección de las AEIA y la generación de alternativas productivas y de vida a la población campesina.

Los ámbitos territoriales del PZA se dividen en tres:

- i) Las AEIA determinadas, actualizadas y clasificadas, que corresponden a las áreas que resultan importantes en la provisión de servicios ecosistémicos (SSEE), de las que hacen parte los parques naturales nacionales y regionales, las reservas forestales protectoras, distritos de manejo integrado, páramos, bosques secos, áreas de reserva forestal de Ley 2° de 1959, humedales, reservas de la biosfera y áreas importantes para la conservación de las aves y la biodiversidad.
- ii) La Frontera Agrícola Nacional, la cual se relaciona con las áreas que permiten separar las zonas donde se puedan adelantar actividades agropecuarias de las áreas de protección ambiental, que permite dar los insumos técnicos para el ordenamiento ambiental y productivo del territorio.
- iii) La Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola que presenta áreas con oferta de servicios ecosistémicos, que se encuentran transformadas por el uso agropecuario de las mismas.

Como resultados de la zonificación indicativa del PZA, se definieron nueve categorías ambientales para el uso del territorio, a partir de dos variables, a saber: i) oferta de servicios ecosistémicos, de provisión, regulación y socioculturales, asociados a la disponibilidad de agua, suelos y recursos naturales, y ii) dinámicas socioambientales relacionadas con la demanda de agua, presiones por actividades sectoriales, amenazas por actividades ilegales y asociadas al cambio climático.

Así pues, las nueve categorías de zonificación en las zonas PDET para su uso dependen de cada uno de los ámbitos territoriales así: i) en las AEIA están las zonas de manejo de Preservación, Restauración, Uso sostenible para el aprovechamiento de la biodiversidad y el Uso sostenible para el desarrollo; ii) en las Franja de Estabilización están las

zonas catalogadas de Protección por alta oferta de servicios ecosistémicos y las de Protección con uso sostenible; iii) dentro de las Franja de Estabilización y Frontera Agrícola están las zonas de Uso productivo con reconversión y Uso productivo; y iv) Al interior de la Frontera Agrícola están las zonas de Uso productivo con protección.

Las anteriores categorías de zonas de manejo del PZA tienen las siguientes extensiones de área: Preservación con 12.275.985 Ha, Restauración con 2.798.116 Ha, Uso sostenible para el aprovechamiento de la biodiversidad con 10.813.534 Ha, Uso sostenible para el desarrollo con 4.161.656 Ha, Protección por Alta Oferta de SSEE con 1.069.009 Ha, Protección con uso sostenible con 1.564.999 Ha, Uso productivo con protección con 234.918 Ha, Uso productivo con reconversión con 2.113.760 Ha y Uso productivo con 3.919.098 Ha (MinAmbiente, 2021b). En total, suman 39.077.806 Ha.

En general, el PZA permitirá generar los lineamientos técnicos para la implementación de políticas de acceso a tierras; por ejemplo, dentro de las franjas de estabilización de la frontera agrícola catalogadas como zonas de Uso productivo con conversión y de Uso productivo, en las que pueden existir áreas potenciales para adjudicar a campesinos sin tierra. También el PZA se orienta para el desarrollo de producción agrícola a cargo del sector agricultura, para la provisión de bienes y servicios públicos en las áreas donde se permitan, y para la protección de las AEIA del sector ambiente. Igualmente, permite ser un instrumento de planificación ambiental para la implementación de las iniciativas de los PDET.

De otra parte, en relación con los indicadores del PMI asociados al PZA se encuentran: “Porcentaje de municipios priorizados para zonificación ambiental que son zonificados de forma participativa” (A.17), el cual su nivel de cumplimiento según SIIPO corresponde al 100%, dado que en los 170 municipios PDET se adelantaron los ejercicios de zonificación ambiental participativa de los que se derivó la formulación del PZA. Así mismo, el indicador “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”, se encuentra cumplido, en razón a que dicho plan se expidió bajo la Resolución 1608 del 29 de diciembre de 2021.

Respecto al indicador “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), se reporta en el SIPO gestiones sobre la identificación de familias beneficiadas con Pagos por Servicios Ambientales (PSA) de un total de 1.613 a cierre de 2021 y 5.439 identificadas para el programa de negocios verdes, por lo que el indicador se reporta con un avance del 100% para la vigencia 2021.

De igual forma, 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. Al respecto, en el SIPO se reporta que en vigencia 2021, Parques Nacionales Naturales de Colombia celebró un total de 251 acuerdos para la conservación con las familias que actualmente colindan o están dentro de AEIA. En el primer trimestre de 2022, no se celebraron estos acuerdos.

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) , 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.

Las zonas de Reserva Campesina se crean en virtud de la Ley 160 de 1994 en zonas de colonización, en las regiones en donde predomine

la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales. Tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas.

Al respecto, la ANT (2022b) reporta que, con corte a 31 de marzo de 2022, frente a los 24 procesos de constitución de ZRC heredados por el Incoder, se encuentra que 13 están en proceso de constitución, nueve cerrados y dos suspendidos. A continuación, se detalla esta información por cada ZRC:

1. La ZRC de Miranda en el municipio de Miranda (Cauca), el trámite fue cerrado por desistimiento tácito en el año 2021.
2. La ZRC de La Vega en el municipio de La Vega (Cauca), con un área pretendida de 35.000 Ha, se ordenó el cierre administrativo por desistimiento tácito en la vigencia 2021.
3. La ZRC de Corinto en Corinto (Cauca) también se cerró en noviembre de 2021 por razones de desistimientos tácitos.
4. La ZRC de Patía Argelia y Balboa en el departamento de Cauca igualmente se cerró por desistimiento tácito.
5. La ZRC de Piendamó con 18.000 Ha pretendidas cerró su trámite por desistimiento tácito.
6. La ZRC de Páez (Cauca) cerró su trámite por declaratoria de desistimiento tácito.
7. La ZRC de Ginebra – Guacarí en Valle del Cauca, se encuentra en proceso de constitución, y en febrero de 2022 se requirió información para complementar la solicitud de delimitación y constitución de la aspiración territorial campesina de la ZRC.
8. La ZRC de Santander ubicada en los municipios de Bucaramanga, Sabana de Torres, Lebrija, Río Negro y Girón, se encuentra en proceso de constitución. En febrero 2022, requirió información al comité impulsor para complementar la

solicitud de delimitación y constitución de la aspiración territorial campesina.

9. La ZRC de Quindío ubicada en los municipios de Finlandia y Circasia, la cual se encuentra en proceso de constitución, y se requirió en febrero de 2022 complementar la solicitud de delimitación y constitución de la aspiración territorial campesina.
10. La ZRC de Puerto Calderón en Leticia (Amazonas), en proceso de constitución, y en solicitud de delimitación y constitución de la aspiración territorial.
11. La ZRC de Huila ubicada en Baraya y Tello, en proceso de constitución y requerimiento al comité impulsor para la delimitación y constitución de la aspiración territorial.
12. La ZRC de Montaña Caucana que se ubica en Inzá Totoró del departamento del Cauca, también en proceso de constitución, con área pretendida de 89.813 Ha. En el mes de marzo de 2022, se emitió acto administrativo que da inicio al trámite de constitución.
13. La ZRC de La Tuna ubicada en el municipio de Santa Rosa (Cauca), se encuentra en proceso de constitución, con un área de 198.468 Ha, y con audiencia pública realizada.
14. La ZRC del Catatumbo ubicada en jurisdicción de los municipios de Tibú, El Carmen, Convención, El Tarra, Hacarí, San Calixto y Teorama (Norte de Santander), con un área de 324.008 Ha. Se encuentra pendiente de finalizar la actualización del plan de desarrollo sostenible en área conocida como fase 1 de la aspiración territorial campesina.
15. La ZRC de Sumapaz ubicada en jurisdicción de Bogotá con un área solicitada de 23.008 Ha, cuyo trámite de constitución se encuentra cerrado.
16. La ZRC de Losada Guayabero ubicada en los municipios de La Macarena y La Uribe (Meta) con un área solicitada de 164.661 Ha, en la que también se encuentra cerrado el trámite de constitución.

17. La ZRC de Güejar – Cafre ubicada en el municipio de Puerto Rico (Meta), cuya área pretendida corresponde a 35.187 Ha, se encuentra cerrado el trámite de constitución.
18. La ZRC de Pradera (Valle del Cauca) se encuentra en proceso de constitución con un área de 5.182 Ha, la cual se halla en actualización del Plan de Desarrollo Sostenible.
19. La ZRC de Montes de María I, la cual se ubica en 12 municipios de los departamentos de Bolívar y Sucre, se encuentra en proceso de constitución con un área de 229.609 Ha. Este proceso está pendiente de revisión del trámite de consulta previa con comunidades étnicas.
20. La ZRC de Perijá ubicada en los municipios de Curumaní, Pailitas, Chiriguaná y Chimichagua del departamento del Cesar, cuyo proceso de constitución está suspendido hasta tanto no se culmine el proceso de la solicitud de ampliación y saneamiento del territorio indígena Yukpa.
21. La ZRC de Perijá Norte en los municipios de San Diego, Codazzi, Manaure y La Paz (Cesar), también se encuentra suspendido por la misma razón anterior.
22. La ZRC de Tuluá (Valle del Cauca) en proceso de constitución, la cual aún no especifica área, se encuentra en proceso de visita de verificación.
23. La ZRC de Planadas (Tolima) en proceso de constitución, el cual se encuentra pendiente del trámite de visita de verificación.
24. La ZRC de Arauca ubicada en los municipios de Arauca, Arauquita, Fortul y Tame, cuya área solicitada corresponde a 233.893 Ha, se encuentra en proceso de constitución y pendiente por adelantarse visita técnica de verificación.

De otra parte, la ANT (2022b) reporta que, con corte a 31 de marzo de 2022, en relación con 18 procesos de constitución de ZRC iniciados desde la creación de la ANT, se tiene que todos están en trámite de constitución, en desarrollo de actividades administrativas como visitas técnicas de verificación, cruces de información cartográfica, pendientes

por aclarar la delimitación y constitución del área, entre otras. Enseguida se detalla esta gestión por cada uno de los procesos:

1. ZRC de Caloto en el departamento de Cauca, con un área de 3.298 Ha, se encuentra en proceso la realización de cruces cartográficos para realizar la visita técnica.
2. ZRC de Cajibío en Cauca, con un área solicitada de 54.794 Ha, se halla en proceso de construcción de la visita técnica adelantada en el mes de marzo de 2022.
3. ZRC Entre Ríos en el departamento de Cauca, sin área especificada, se encuentra en proceso de cruces de información cartográfica y alistamiento de la visita técnica.
4. ZRC El Roble en Cauca, la cual no especifica área solicitada, también está en cruces cartográficos y alistamiento de la visita técnica.
5. ZRC La Gallera que se ubica en los municipios de Argelia y El Tambo (Cauca), se encuentra en proceso de consulta al comité impulsor para complementar la solicitud de delimitación y constitución de la aspiración territorial campesina de la ZRC.
6. ZRC de Suárez (Cauca) no especifica área solicitada, y se encuentra en solicitud de delimitación y constitución de la aspiración territorial campesina de la ZRC.
7. ZRC de Sucre (Cauca) que se encuentra en proceso de consulta sobre la delimitación y constitución de la aspiración territorial campesina de la ZRC.
8. ZRC de Alto Naya ubicada en Buenos Aires (Cauca) se encuentra en proceso de consulta sobre la delimitación y constitución de la aspiración territorial campesina.
9. ZRC de Sur del Caquetá, cuya área corresponde a 101.281 Ha, se encuentra en proceso de alistamiento de la visita técnica y establecimiento de ruta de trabajo.
10. ZRC de Cabeceras, Orteguaza – San Pedro en los municipios de Paujil, Doncello, La Montañita del departamento de Caquetá, cuya área solicitada corresponde a 233.065 Ha, la cual

- se encuentra en proceso de ajuste del polígono solicitado y pendiente por realizarse la visita técnica.
11. ZRC de Chaparral (Tolima) con un área solicitada de 119.568 Ha, se encuentra pendiente el pronunciamiento de MinInterior sobre la necesidad de adelantar o no consulta previa con comunidades étnicas.
 12. ZRC de Toguí (Boyacá) cuya área corresponde a 6.960 Ha, la cual se encuentra en proceso de pronunciamiento de MinInterior sobre la necesidad de adelantar consulta previa con autoridades étnicas.
 13. ZRC de Alto Sinú en Tierralta (Córdoba) con un área solicitada de 80.376 Ha, que se encuentra pendiente del pronunciamiento de MinInterior acerca de la necesidad de adelantar consulta previa.
 14. ZRC de Sur de Córdoba que se ubica en los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré (Córdoba), con un área de 80.156, la cual se encuentra a la espera de pronunciamiento de MinInterior acerca de la necesidad de adelantar consulta previa.
 15. ZRC de San José de Apartadó (Antioquía) con un área de 34.765 Ha, y pendiente de pronunciamiento de MinInterior sobre la necesidad de adelantar consulta previa.
 16. ZRC de Anorí polígono 1 en el municipio de Anorí (Antioquia) con un área de 125.512 Ha, y se encuentra en proceso de alistamiento de visita técnica y pronunciamiento sobre la necesidad de adelantar consulta previa.
 17. ZRC de Dabeiba (Antioquia) con un área de 45.300 Ha, y pendiente por determinarse la necesidad de adelantar consulta previa.
 18. ZRC de Tarazá (Antioquia) con un área de 53.625, cuyo proceso tiene pendiente el pronunciamiento de MinInterior sobre el adelantamiento de la consulta previa.

Es menester señalar que la Procuraduría recomendó, en el Tercer Informe de seguimiento al Acuerdo de Paz (Procuraduría General de la

Nación, 2021), a la ANT avanzar hacia la constitución definitiva de tres Zonas de Reserva Campesina en Sumapaz (Cundinamarca), Losada-Guayabero (Meta) y Güejar-Cafre (Meta) dado que esto hace parte de un fallo de tutela del Juez Octavo de Ejecución de Penas de Bogotá. Al respecto, la ANT reporta que, en sesión extraordinaria No. 58 del 26 de octubre de 2021, se expidió decisión de fondo sobre los procesos de delimitación de las tres ZRC y determinó que no se verifica el cumplimiento de los requisitos o elementos mínimos exigidos por el ordenamiento legal para someter esos territorios al régimen de la figura de ZRC respecto del ordenamiento territorial (ANT, 2021b).

Por último, en relación con el indicador del PMI: “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” (A.22), en el SIPO no se reportan avances para las metas establecidas para este indicador. Sin embargo, la ANT señala que durante el 2021 y primer trimestre de 2022, se han realizado actividades para el fortalecimiento de los planes de Desarrollo de las zonas de reserva campesina así: i) la emisión de 135 resoluciones de adjudicación para las ZRC de Perla Amazónica, Guaviare y Valle del Río Cimitarra, ii) la caracterización ambiental, social y productiva del área que presenta traslape entre la ZRC del Guaviare y la ampliación del Resguardo Indígena Nukak, iii) la actualización del Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC Cuenca de Río Pato y Valle de Balsillas, iv) la verificación y ajuste de los límites del polígono de la ZRC Montes de María Polígono 2, v) revisión y ajuste de una propuesta metodológica para la definición de corresponsables y fuentes de financiación para la actualización del plan de desarrollo sostenible de la ZRC Valle del Río Cimitarra, y vi) Convenio 1132 de 2021 celebrado entre el PNUD y la ANT para el fortalecimiento de la figura de ZRC en el país.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Se mantiene la priorización del modelo de atención de la ANT por demanda sobre el de oferta, en razón al bajo número de municipios programados para la implementación de los POSPR de 59, de los cuales 48 cuentan con POSPR formulados y aprobados, ocho desprogramados por el deterioro de las condiciones de seguridad, tres en etapa de formulación y uno en las fases finales de implementación del plan y ejecución del Procedimiento Único Agrario.
- El número de municipios objeto de atención se reduce a 51, bajo la ruta de los POSPR, sobre los cuales no se evidencia mayores avances según lo reportado por la ANT, respecto de la materialización del derecho a la tierra y formalización de títulos de propiedad rural, si se tiene en cuenta que solo el municipio de Ovejas (Sucre) ha sido el único que finalizó las etapas de campo e implementación y en culminación de las fases del procedimiento único agrario.
- Se encuentran 18 municipios pendientes de implementación del POSPR por búsqueda de recursos, 10 para implementación del POSPR en la vigencia 2023, 11 iniciaron fase de implementación en la vigencia 2022, seis con levantamiento de información física y jurídica predial finalizada, cinco POSPR con levantamiento de información física y jurídica predial en implementación, ocho desprogramados por razones de seguridad y uno en etapas finales de implementación.
- Los avances logrados en materia de la implementación del modelo de atención por oferta se refieren a la titulación y/o regularización de predios correspondiente a 1.917,1 hectáreas desde el 2016, en contraste con las que se han formalizado a través del modelo por

demanda y descongestión del rezago, correspondiente a 1.329.441,1 formalizadas a familias campesinas y víctimas del conflicto armado. Lo que significa que el avance en formalización obtenido a través del esquema de oferta equivale al 0,1% del total.

- Las medidas adoptadas por la ANT, como la Mesa de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Barrido a la Medida, requieren de la división de las áreas de intervención de los POSPR, implementando en parte y no necesariamente solucionando la totalidad de los asuntos no resueltos de la tierra de acuerdo con los principios que rigen los POSPR.
- Con corte al 31 de marzo de 2022, se tiene que la ANT ha recibido un total de 120.339 solicitudes de inclusión al RESO, o diligenciamientos de formularios FISO en 445 municipios. De éstas, el 75% se mantiene en valoración y trámite que corresponde a 89.857; 29.034 (24%) se encuentran valoradas con decisión administrativa de inclusión en este registro; 1.389 solicitudes fueron desistidas, y 59 con decisión de no inclusión al RESO.
- La ANT informa que los 1.389 casos de desistimientos de las solicitudes de inclusión al RESO obedecen, por una parte, a los desistimientos expresos cuando los solicitantes presentan documentos escritos en los que manifiestan su voluntad de no continuar con el trámite y, por otra, a los desistimientos tácitos que corresponden a la falta de documentación mínima.
- Se observa un alto número de procesos en trámite y en espera de una decisión final de inclusión en el RESO, lo que genera demoras en la materialización de la adjudicación y formalización de tierras de los sujetos que aspiran a estos programas.

- Del total de sujetos incluidos en el RESO (29.034), a 2.080 se les ha garantizado el derecho a la adjudicación y formalización de tierras en 50 municipios del país, es decir, el 7,1% de los sujetos inscritos al RESO han recibido la entrega material de la medida de acceso y/o formalización de tierras.
- Las razones de la baja materialización de la adjudicación de tierras o formalización de la propiedad para los sujetos incluidos en el RESO, corresponden a la menor disposición de bienes rurales en favor de la nación, libres de ocupación, que estén debidamente saneados jurídica y administrativamente, y que cumplan con la vocación agronómica, como también la demora en la implementación del SIAT.
- La ANT reporta que, cuando se tratan de nuevas solicitudes de inscripción al RESO por la vía de asignación de derechos, en la cual se enmarcan los campesinos que no tienen tierra, solo podrán hacerlo en zonas que hayan sido priorizadas para los POSPR o cuando la Mesa de Ordenamiento lo autorice. Es así, como la ANT afirma haber suspendido el recibimiento de nuevas demandas de acceso a tierra en la mayoría del territorio nacional, en la medida que pocos municipios son los focalizados y programados para la ejecución de los POSPR.
- A 31 de marzo de 2022, habían ingresado jurídicamente al Fondo de Tierras un total de 17.158 predios rurales, de los cuales el 74% (12.675) son baldíos de la nación; y el 26% (4.483) corresponden a bienes fiscales patrimoniales; y el área total ingresada a este Fondo corresponde a 1.909.848,7 Ha.
- Se observa que se ha completado un 64% de los tres millones de hectáreas que deben ingresar a este Fondo, sin embargo, existe una baja distribución geográfica del área total que dispone, puesto

que el 82% de las 1.909.848,7 Ha se concentra en 16 municipios del país.

- Se observa que el 42% (805.848 Ha) del área total ingresada corresponde a predios rurales ubicados en municipios PDET, pero al interior de estos, se presenta una baja distribución, en tanto que tres de las 16 subregiones concentran el 60% del total de hectáreas en estas zonas, las cuales pertenecen al Sur de Bolívar, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Arauca.
- Del total del área ingresada al Fondo de Tierras, la ANT informa que en 12 predios correspondientes a 18.910 Ha (1%), ubicados en cuatro municipios, se ha podido verificar que no presentan ocupaciones previas; 13.340 predios cuya extensión es de 987.805 Ha (51,72%), están ocupados; y 3.806 predios equivalentes a 903.135 Ha están pendientes de determinar su ocupación y/o explotación. Lo que significa que la mayoría de los bienes que ingresan al Fondo ya están ocupados, razón por la cual procede sobre éstos, procesos de regularización de la propiedad por la vía de reconocimientos de derechos y no asignación de derechos de propiedad.
- Respecto a la destinación de los predios del Fondo de Tierras, se tiene que 15.517 predios correspondientes a 1.372.232 Ha, están destinados atender a campesinos, esto es, el 71,8% del área total; seguido del 27,6% (527.176 Ha) para comunidades indígenas; el 0,4% (8.333 Ha) para afrocolombianos; el 0,1% (1.533 Ha) a Entidades de Derecho Público (EDP); y 0,03% (574 Ha), para personas en proceso de reincorporación o desmovilizadas.
- Con cargo al Fondo de Tierras, se han formalizado un total de 12.496,3 Ha, que corresponden a 2.709 títulos de propiedad y beneficia a 2.975 familias campesinas y víctimas del conflicto armado. Igualmente, para procesos de constitución, saneamiento,

titulación y demarcación de comunidades étnicas han salido del Fondo 485.349 Ha equivalentes a 2.399 títulos.

- De las 1.909.848,7 Ha dispuestas en el Fondo de Tierras, han egresado un total de 497.845 Ha, esto es, el 26%.
- La ANT informa que se cuenta con la reglamentación legal del SIAT y con el documento de lineamientos y criterios para la entrega del mismo definido por la UPRA, pero que dicho subsidio aún no se encuentra en operación a corte marzo 31 de 2022, por actividades de gestión pendientes ante el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).
- Se destaca la descongestión de figuras anteriores al SIAT, en tanto se han entregado un total de 962 predios con un área de 8.893,5 Ha que benefician a 947 familias de 165 municipios.
- Conforme a la Línea Especial para la Compra de tierra, se tiene que en la vigencia 2020, se otorgaron dos créditos por un valor total de \$112 millones. En la vigencia 2021, se otorgaron 361 créditos por un valor de \$19.894 millones y \$3.954 millones de subsidios en 180 municipios. En el primer trimestre 2022, se entregaron 46 créditos por un valor de \$2.730; y subsidios por \$525 millones en 44 municipios.
- A corte marzo 31 de 2022, la ANT ha iniciado 3.683 procesos de otorgamiento de Contratos de Derechos de Uso, en ZRF ubicadas en 17 municipios, que corresponden a 4.809 predios de 39.988,3 Ha que beneficiaría a más de 4 mil familias. Así pues, el número de procesos finalizados que se han resuelto corresponde a 178 de los 3.683, esto es el 4,8%.
- La Procuraduría ha observado que las comunidades rurales se han mostrado altamente resistentes a los CDU por varias razones,

entre las que se encuentran, la expectativa de sustracción sobre estas áreas de ZRF que permitan ser adjudicadas, las necesidades de obtener derechos traslaticios de dominio respecto a los predios, preocupaciones en relación al término de los 10 años por el cual se otorgan los contratos.

- Con corte al 31 de marzo de 2022, la ANT tramita 38.534 procesos agrarios administrativos, de los cuales el 92,9% (35.800) corresponde a procesos de clarificación de la propiedad; el 2,1% (817) a procesos de recuperación de baldíos por indebida ocupación; el 1,7% (663) a procesos de extinción administrativa del dominio por incumplimientos de la función social y ecológica; el 1,7% (636) a deslinde de tierras de la nación; el 1,3% (520) a recuperación de islas; y un 0,3% (98) está pendiente por evaluar.
- Se mantiene la tendencia sobre el limitado avance de la gestión y trámite de la ANT sobre la carga de los procesos agrarios, teniendo en cuenta que estos se encuentran en su gran mayoría en etapas preliminares del procedimiento administrativo y en fases iniciales, en especial los que se tramitan por la ruta jurídica del Decreto Ley 902 de 2017.
- La ANT informa que ha tomado decisiones finales o de cierre, sobre 919 procesos agrarios del total del inventario (38.534), lo que corresponde al 2,4%. Estos 919 procesos corresponden a 647 de clarificación de la propiedad, 90 deslindes de tierras de la nación, 40 extinción administrativa del dominio, 117 de recuperación de baldíos por indebida ocupación y 25 de recuperación de islas.
- Con respecto a los procesos resueltos de manera positiva que son transferidos a la Dirección de Acceso a Tierras con fines de administración y fortalecimiento del Fondo de Tierras, se tiene que, desde la implementación del Acuerdo de Paz, hasta marzo

de 2022, 503 procesos tienen decisiones finales en este sentido, esto es, 1,3% del total del inventario.

- La capacidad operativa y financiera de que dispone la ANT, no permite de manera oportuna recuperar tierras en favor de la nación, a fin de fortalecer el Fondo de Tierras con bienes que sean adjudicables a campesinos que no tienen tierra o con insuficiencia de ésta, en especial en la celeridad que pudiera darse a los procesos de clarificación, recuperación y extinción administrativa.
- Al Fondo de Tierras han ingresado 58 bienes de extinción judicial del dominio, transferidos por la SAE para fines de reforma agraria. En relación con esto, en los últimos años se presenta un escaso avance en la gestión sobre la transferencia de bienes de extinción judicial, con destino a los programas de acceso a tierra; y la mayoría de estos predios no han sido entregados materialmente a la ANT, esto es, 30 de los 58 transferidos.
- En relación con el proceso de transferencia de bienes de la SAE, se han identificado las siguientes dificultades: i) los inmuebles que son administrados por la SAE o con decisión de transferencia a la ANT son invadidos, ii) saneamiento físico-catastrales pendientes, cuando el área de un inmueble depositada en los títulos no coincide con la reportada ante el gestor catastral o el IGAC, iii) demoras en el proceso de inscripción de las resoluciones de transferencia definitiva del derecho real de dominio de los bienes extintos a la ANT ante las ORIP, iv) la baja capacidad administrativa de la ANT para la recepción de los inmuebles objeto de transferencia.
- Con corte a 31 de marzo 2022, desde la firma del Acuerdo de Paz, se han formalizado un total de 1.295.851 Ha, de 46.134 títulos de predios baldíos de la nación, en 741 municipios que benefician a 46.095 familias.

- De acuerdo con la UAF promedio mínima establecida por municipio en la Ley 160 de 1994 y Resolución 041 de 1996, el área promedio por familia beneficiaria de bienes baldíos indica que en el 95,6% de los municipios (709 de los 741) es menor a las extensiones de UAF señaladas por la mencionada Ley; y en 277 municipios (37,4%) se presenta un área promedio de menos del 10% de la UAF. En 26 municipios se presenta un promedio de hectáreas de predios baldíos acorde o superior al área mínima establecida por la Ley 160 de 1994.
- Respecto al análisis de género de la gestión de entrega de baldíos, los hombres se benefician de un total de 909.428,44 Ha (67%) y las mujeres de 445.112,62 Ha (33%).
- Con corte a 31 de marzo 2022, se han formalizado un total de 2.516,8 Ha, de 267 títulos de predios fiscales patrimoniales en 18 municipios, que benefician a 267 familias.
- De los 18 municipios con formalización de predios fiscales, en cuatro, el área promedio por familia beneficiaria de los títulos de predios fiscales se ajusta a las extensiones de UAF mínima establecidas para cada uno de estos y en 14 está por debajo de estas medidas.
- Se observa una brecha de género en los procesos de formalización de predios fiscales, puesto que los hombres se benefician de un total 1.781,3 Ha (62%) y las mujeres de 1.101,2 Ha (38%).
- Con corte a marzo 2022, se tiene que, sobre los avances reportados por la ANT sobre la formalización de predios privados, se han entregado un total de 21.231 títulos con un área de

25.309,5 Ha, en 141 municipios, con un promedio de 1,22 Ha por predio, es decir, microfundios de menos de tres hectáreas.

- Frente a la gestión reportada por la ANT en materia de formalización de predios privados rurales, 16.291,4 Ha (56%) formalizadas benefician a hombres; y 12.684,5 Ha (44%) a mujeres.
- Con corte a marzo 31 de 2022, se han adelantado procedimientos de compra directa sobre 124 predios rurales que representan un área de 3.222,7 Ha, en 20 municipios del país, que benefician a un total de 651 familias campesinas, de las cuales 605 (93%), corresponden a víctimas del conflicto armado. La inversión de estos predios rurales adquiridos por la ANT, asciende a \$30.555 millones.
- Se observa que existe una disparidad de género en los resultados sobre hectáreas adjudicadas bajo la ruta de compras directas de tierras, toda vez que beneficia a los hombres en un 65,3% (3.196,23 Ha) del área comprada y a las mujeres en un 34,7% (1.111,63 Ha).
- Con corte a 31 de marzo de 2022, ya se cuenta con las fichas técnicas de los indicadores con metas trazadoras, relacionados con la entrega de tierra y la formalización de la pequeña y mediana propiedad dentro del SIPO.
- De acuerdo con las fichas técnicas señaladas, para la adjudicación de tierra se entenderán todos los procesos de entrega de baldíos y fiscales patrimoniales con y sin ocupaciones previas y los demás mecanismos de acceso (compras directas, subsidios, créditos y derechos de uso); y por formalización, todos los procesos orientados a sanear la propiedad rural que componen los procesos de regularización de las ocupaciones en

baldíos y demás formas de tenencia de la población campesina, es decir, regularizar todos los predios rurales que ocupa. Así las cosas, la entrega de baldíos para comunidades campesinas y étnicas y, EDP se cuenta tanto para la meta de los tres millones de Ha de tierra adjudicadas, como para los siete millones de Ha formalizadas.

- A corte 31 de marzo de 2022, la ANT reportó en el SIPO un total de 485.349 Ha, como avance del indicador de tres millones de Ha entregadas a través del Fondo de Tierras (A.MT.1), lo que representa un avance del 16,2% de la meta.
- A corte 31 de marzo de 2022, respecto al indicador de siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural formalizadas, la ANT reportó en el SIPO un total de 2.612.983,8 Ha, lo cual representa un avance del 37% de la meta estipulada.
- El mecanismo sobre la Jurisdicción Agraria en operación, sigue sin ejecutarse, debido a que la iniciativa legislativa que crea la especialidad agraria al interior de las jurisdicciones ordinarias y de lo contencioso administrativo de la Rama Judicial, fue archivada en el Congreso.
- Con corte a 31 de marzo de 2022, la ANT ha identificado 195 conflictos asociados al uso, acceso y tenencia de la tierra, de los cuales 165 corresponden a conflictos por demanda y se encuentran caracterizados con ruta de gestión para atenderlos, y cuatro corresponden a conflictos en municipios focalizados para los POSPR. De estos 195 conflictos, 26 han sido resueltos.
- No se han podido concertar, los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos de la tierra por uso y tenencia con las comunidades étnicas ante la Comisión Nacional de Territorios

Indígenas (CNTI), Mesa Permanente de Concertación (MPC) y Comisión Consultiva de Alto nivel de la Comunidades Negras.

- Con corte a 31 de marzo de 2022, se evidencia un avance del 27,68% del área geográfica nacional con catastro actualizado, que representa un total de 31.580.066 Ha. De este porcentaje, el 9,4% pertenece a procesos de actualización y el 18,28% a conservación o mantenimiento del catastro.
- Se observa el avance sobre el financiamiento de la política de catastro a través del crédito con la Banca Multilateral por USD 150 millones (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) y de la cooperación de Reino Unido. El número total de municipios priorizados en estas operaciones de crédito y cooperación, son 103 completos, más 12 parciales y dos Parques Naturales Nacionales. De estos, 59 municipios completos y siete municipios parciales son PDET.
- Bajo la Resolución 1608 del 29 de diciembre de 2021, se adoptó el Plan Nacional de Zonificación Ambiental. Este plan arrojó resultados sobre la zonificación ambiental indicativa, en la que se identificaron áreas de preservación, restauración, usos sostenibles para el aprovechamiento de la biodiversidad y el desarrollo económico, y zonas de usos productivos con reconversión y protección.
- La ANT reporta que, con corte a 31 de marzo de 2022, frente a los 24 procesos de constitución de Zonas de Reserva Campesina heredados por el Incoder, se encuentra que 13 están en proceso de constitución, nueve cerrados y dos suspendidos. Y sobre los que han iniciado la ANT, 18 se encuentran en proceso de constitución.

Recomendaciones

- I. A la Agencia Nacional de Tierras, fortalecer el modelo de atención por oferta, a través de la puesta en marcha de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, los cuales considera la Procuraduría, permiten lograr mayores avances en el trámite de procesos agrarios, adjudicación y formalización de tierras, en la medida que la metodología del barrido predial masivo, genera más eficiencia en la solución de las situaciones de inseguridad jurídica de los pobladores rurales, respecto a la propiedad de la tierra, en las zonas más afectadas por el conflicto y el abandono del Estado.

- II. A la Agencia Nacional de Tierras, fortalecer los mecanismos de articulación y comunicación con las autoridades militares y policiales, como también con la Defensoría del Pueblo y demás instituciones que monitorean los hechos de violencia en los sectores rurales del país, y la interacción con los líderes comunitarios que proveen información secundaria de seguridad, con el fin de que se evalúen constantemente tales afectaciones, se brinde mayor acompañamiento y apoyo de la Fuerza Pública en el desarrollo de las actividades en terreno, y se estudie la viabilidad de levantamiento del estado, sobre la desprogramación de los POSPR de los ocho municipios que se encuentran en este estado por razones de seguridad.

- III. Al Ministerio de Agricultura y Agencia Nacional de Tierras, revisar la efectividad de la estrategia de actuación por oferta de la política de ordenamiento social de la propiedad rural que recomendó la Misión de Transformación del Campo en el 2015. En este sentido, se recomienda revisar si el modelo de atención por oferta requiere ajustes, dado que se evidencia la necesidad de mayores resultados a los obtenidos hasta la fecha, en razón que se advierte una gestión mayor en los procesos que la ANT

inicia por demanda y los de descongestión del rezago que recibió del extinto Incoder.

- IV. A la Agencia Nacional de Tierras, revisar la efectividad y eficiencia en materia de reducción de tiempos y costos de implementación que se ha logrado con los POSPR, los cuales se basan en el principio de economía de escala.
- V. A la Agencia Nacional de Tierras, revisar las situaciones que limitan el aporte de la documentación requerida por la ANT para el trámite de inclusión al RESO y buscar las formas y/o alternativas para obtener tales documentos, a fin de evitar que se presenten casos de desistimientos tácitos y no inclusiones en el RESO.
- VI. A la Agencia Nacional de Tierras, establecer un plan de acción con un cronograma de actividades que permita acelerar las decisiones administrativas de valoración y registro de sujetos de ordenamiento pendientes de inclusión al RESO que equivalen a un 85%.
- VII. Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la colaboración armónica de la ANT, avanzar en las solicitudes de sustracción que se encuentran en trámite, en los casos que están pendientes de que este Ministerio emita un concepto y decisión final.
- VIII. A la Agencia Nacional de Tierras, tener un mayor avance en cuanto a la caracterización y valoración técnica de la totalidad de los bienes ingresados jurídicamente al Fondo de Tierras, con el fin de determinar las ocupaciones existentes sobre estos. Lo anterior, incrementando el número de visitas técnicas a los bienes del Fondo de Tierras.

- IX. A la Sociedad de Activos Especiales y Agencia Nacional de Tierras, definir acciones que permitan resolver de fondo el tema de las ocupaciones existentes sobre los predios de la SAE con fines de reforma agraria. En particular, indagar sobre las rutas jurídicas posibles que permitan regularizar tales ocupaciones;,, fortalecer la facultad de policía administrativa que tienen;,, reforzar los mecanismos de articulación con las Entidades territoriales, a fin de obtener su colaboración para el desarrollo de las diligencias de desalojo a que haya lugar en el marco legal, como también con otras Entidades como la Unidad para las Víctimas (UARIV), Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), cuando quienes ocupan estos predios son víctimas del conflicto y población vulnerable.
- X. A la Agencia Nacional de Tierras, se reitera, efectuar las gestiones para la consecución de recursos financieros que permitan fortalecer la implementación y trámite de los procesos agrarios para la recuperación de baldíos, extinción administrativa del dominio, deslindes de tierras de la nación y clarificación de la propiedad.
- XI. A la Agencia Nacional de Tierras y Ministerio de Ambiente, continuar con el diálogo social, mejorar los alcances y metodología de los espacios de concertación de los Contratos de Derechos de Uso con el fin de generar consensos con las comunidades beneficiarias, dada la importancia que tiene esta herramienta para regularizar las ocupaciones de campesinos sobre las zonas de interés ambiental, en particular, las áreas de reserva forestal de Ley 2° de 1959.
- XII. Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras, avanzar con la implementación de los nuevos cálculos de la UAF conforme a la reciente metodología basada en la definición de Unidades Físicas Homogéneas

(UFH) a escala municipal, la cual se adoptó mediante Acuerdo 167 del 2 de junio de 2021 por el Consejo Directivo de la ANT.

- XIII. Al Ministerio de Justicia y del Derecho y Congreso de la República, revisar los aspectos técnicos del proyecto que crea la especialidad agraria, realizar los ajustes que sean necesarios conforme al contexto fiscal y generar el impulso que se requiere para sacar adelante esta iniciativa, de manera que se cuente con jueces concentrados en los temas agrarios y rurales en el país, ayuden a descongestionar despachos judiciales y aporten al cumplimiento de las metas sobre formalización de tierras del Acuerdo de Paz.
- XIV. A la Agencia Nacional de Tierras, fortalecer las rutas de concertación de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (MASC) relacionados con el uso y tenencia de la tierra, ante la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI), Mesa Permanente de Concertación (MPC), y ante la Comisión Consultiva de Alto nivel de la Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras.
- XV. Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, como máxima autoridad catastral, a consolidar toda la información sobre actualización, conservación y formación del catastro, no solo de las zonas objeto de su jurisdicción, sino también de las que son de competencia de los nuevos gestores catastrales.
- XVI. Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los demás gestores catastrales, a fortalecer las actividades sobre formación catastral.
- XVII. A la Agencia Nacional de Tierras y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, avanzar en la identificación y consolidación de predios rurales susceptibles de adjudicación a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente dentro de las

frangas de estabilización, a partir de los resultados del Plan Nacional de Zonificación Ambiental.

XVIII. A la Agencia Nacional de Tierras, fortalecer la gestión en materia de las Zonas de Reserva Campesina pendientes por constituirse, principalmente de los procesos que fueron heredados por el extinto Incoder.

XIX. A la Agencia Nacional de Tierras, fortalecer las actividades de gestión y de apoyo a los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas.

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

Los PDET focalizan los territorios más afectados por pobreza, el conflicto armado, la debilidad institucional y la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales, para proveerlos con mayor celeridad y recursos de bienes y servicios públicos a través de la implementación de los PNS. 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).

Los PDET contemplan la formulación participativa de Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) para cada una de las 16 subregiones priorizadas. Estos PATR contienen las necesidades identificadas por las comunidades; no obstante, la Procuraduría ha identificado en sus anteriores informes que carecen de elementos necesarios para un documento de planeación como son metas, cronogramas, responsables y recursos. En parte, estos elementos se identifican en la Hoja de Ruta Única (HRU) (artículo 281 de la Ley 1955 de 2019), donde se trazan las trayectorias para transformar las iniciativas PDET en proyectos de desarrollo; pero, no se incluyen acuerdos de inversión y cronogramas de ejecución anualizados por cada subregión, como planteaba este instrumento en su definición; igualmente, persisten retos en la articulación con otras agendas de planeación del territorio. Además, a la fecha de corte de este informe, aún la subregión Pacífico Medio no contaba con HRU expedida.

En el Tercer Informe al Congreso (Procuraduría General de la Nación, 2021) se resaltó la necesidad de diseñar un sistema de información de acceso público que diera cuenta de los avances en su implementación de manera integral y que brindara información sobre el estado actual de las iniciativas de los PATR. Si bien se creó el sistema público Central de Información PDET, en el presente informe se

identifica, que aún persiste la necesidad de incluir información sobre el avance específico de cada iniciativa, en particular para las iniciativas detonantes y dinamizadoras de las HRU.

Avances y dificultades

Información disponible para hacer seguimiento al PDET

En el Tercer Informe al Congreso (Procuraduría General de la Nación, 2021) se llamó la atención sobre la necesidad de un sistema de información que diera cuenta de manera integral cómo avanza la implementación del PDET. En esta línea, durante el 2022 la ART publicó la Central de Información PDET⁶⁰. En esta plataforma de acceso público se encuentran datos sobre el avance de iniciativas, batería de indicadores PATR, fichas PDET, y un visor de inversiones.

Específicamente se incluye un módulo con una batería de indicadores PATR, donde se resalta que: i) esta información no se había publicado en los informes realizados por la ART, ii) las cifras de avance de algunos de estos indicadores se pueden encontrar en bases públicas de diferentes Entidades, pero no en un mismo micrositio, iii) permite filtrar por subregión PDET y zona, y iv) presenta información para diferentes fechas de corte. Por lo tanto, esta plataforma permite hacer un seguimiento al desarrollo de las subregiones PDET a partir de diferentes variables, más allá de los indicadores de pobreza incluidos en el PMI.

Sumado a lo anterior, se tiene el módulo de avance de las iniciativas en la Central de Información PDET. Este módulo permite filtrar por subregión, departamento, municipio, pilar y sector; y despliega el número de iniciativas PDET, el número de iniciativas con ruta de implementación activada, el número de iniciativas en Planes de Desarrollo Territorial y el número de iniciativas detonantes y dinamizadoras. Además, este módulo incluye una tabla con la descripción y etiquetas de cada una de las iniciativas. Sin embargo, esta

⁶⁰ <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/>.

tabla no permite conocer el estado de avance y los recursos invertidos en cada una de las iniciativas, como tampoco, usar los filtros mencionados anteriormente.

Además, revisado el portal, este aún no incluye información sobre el cruce entre los proyectos de inversión asociados y las iniciativas PATR que cuentan con ruta de implementación activada. Existe un módulo denominado “Iniciativas RIA”, e incluye como descripción que ahí se presentan las iniciativas con gestiones y/o proyectos asociados para las cuales se han identificado algunos productos en proceso de entrega o entregados; al ingresar al módulo, el portal solicita un usuario y contraseña, por lo cual no se puede visualizar su información. Lo anterior es necesario, en la medida que, dado que las iniciativas PATR desde su definición no prevén por sí mismas, un valor o monto de recursos previsto para su implementación, su estimación presupuestal está supeditada al monto del valor de los proyectos asociados a las mismas, tal como explica la Agencia en la respuesta remitida a la Procuraduría (ART, 2022b). Por lo tanto, conocer el valor de la ejecución de los proyectos asociados a las iniciativas, permitiría analizar el grado de avance de éstas.

Sumado a lo anterior, el visor de inversiones de la Central de Información PDET no cuenta con una desagregación por subregión, de la totalidad de los recursos provenientes de Cooperación Internacional y Trazador PGN. Estos recursos corresponden al 30% del valor total que se reporta como inversión PDET en la Central.

Por otro lado, desde la Procuraduría, se resalta la publicación de los informes de seguimiento a la implementación de los PDET por parte de la ART. Estos documentos incluyen información sobre las iniciativas gestionadas, los avances por pilares PDET, seguimiento a la inversión en municipios PDET y un análisis de las subregiones PDET. Además, contienen fichas por cada una de las subregiones con datos sobre los principales indicadores de pobreza, mercado laboral, actividad económica, condiciones institucionales y tejido empresarial; junto con los avances por cada uno de los pilares y un resumen de la inversión

subregional por fuentes de financiación. Sin embargo, a la fecha de corte del presente informe, aún no se contaba con el consolidado final de la vigencia 2021, dado que, el último disponible es el del primer semestre de 2021.

Se destaca, en el informe del primer semestre de 2021, la inclusión de la sección “Inversión subregional” en las fichas de cada subregión, sección que no se encontraba en reportes anteriores. En esta sección se presenta el monto de aprobación por cada fuente de financiación, la inversión aprobada por cada uno de los sectores, la totalidad de los proyectos terminados, un análisis de la relación entre fuentes movilizadoras y recursos propios, y una aproximación del efecto de la inversión PDET en el producto sectorial y el crecimiento del PIB departamental.

No obstante, este mismo informe, en comparación con el de la vigencia 2020, no incluye la sección denominada “Otras acciones para la Implementación”. En esta sección se incluía información sobre el avance en la construcción de las Hojas de Ruta, los avances del Plan Maestro de Estructuración y fortalecimiento de capacidades comunitarias.

Además de los informes de seguimiento a la implementación de los PDET, durante el primer trimestre de 2022 la ART publicó el informe “Avances y desafíos en territorios PDET: análisis de la pobreza multidimensional 2005-2018” y el “Documento metodológico simulación de empleo”. El primero expone las principales cifras de la Incidencia de la Pobreza Multidimensional para los territorios PDET con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 y la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), y estima los resultados de las privaciones para las 16 subregiones PDET. De manera general, el documento concluye que “el nivel de pobreza multidimensional en el territorio nacional era casi el doble (1,9 veces) en 2005, con respecto a su nivel en 2018 y, en contraste, para el total PDET se estima que en 2005 era 1,6 veces. Esto significa que la pobreza en Colombia se ha reducido casi en la mitad para el periodo de tiempo entre 2005 y 2018,

mientras que el proceso para los PDET ha sido más lento” (ART, 2022a). Por su parte, el “Documento metodológico simulación de empleo” contiene una simulación en Excel que permite medir el impacto que tiene la inversión en los territorios PDET sobre el mercado laboral.

Finalmente, la Consejería para la Estabilización también publica informes periódicos relacionados con el seguimiento a la implementación de los PDET, los cuales contienen información sobre el contexto general de los Planes, sus resultados a corto y mediano plazo, y la ejecución de recursos y perspectivas de las comunidades sobre los mismos. El último informe publicado tiene como fecha de corte, 31 de marzo de 2022.

Implementación del PDET

La Procuraduría identifica que el Gobierno Nacional ha puesto en marcha una serie de acciones para la implementación de los PDET, como son:

- i) La realización de las Sesiones Interinstitucionales de Impulso a los PDET. Desde el año 2019 al 31 de marzo de 2022, se habían realizado 156 sesiones institucionales, con la participación de las 19 gobernaciones, los alcaldes de los 170 municipios PDET con sus equipos de gobierno, 55 Entidades del orden nacional, funcionarios de las organizaciones de cooperación internacional y representantes del sector privado (Consejería para la Estabilización, 2022b). Al comparar el número de sesiones interinstitucionales realizadas con lo reportado para el Tercer Informe al Congreso, se encuentra que, de marzo de 2021 a marzo de 2022, se realizaron en total 46 sesiones interinstitucionales.
- ii) La realización de Mesas de Impulso y Mesas Bilaterales, las cuales son escenarios técnicos donde se hace seguimiento detallado al Plan de Trabajo 2022-2023 y al listado de los proyectos allí incluidos. Desde 2020, cuando iniciaron las mesas, al corte de 31 de marzo de 2022, se han realizado 1.710 mesas de impulso (Consejería para la Estabilización, 2022b). En estas mesas de trabajo se revisa cada uno

de los proyectos y se hace seguimiento a la gestión de cada Entidad en todos los niveles de gobierno.

Según el informe de la Consejería para la Estabilización, con corte a 31 de marzo de 2022, a partir de estas mesas se han identificado 6.956 proyectos registrados en el Plan de Trabajo 2022-2023, de los cuales el 3,5% se encuentra identificado y requiere estructuración; el 15,7% en estructuración; el 19,8% estructurado y en proceso de presentación a fuente de financiación; el 16,3% en trámite de aprobación; el 9,7% financiado o aprobado; el 5,0% en proceso de contratación; y el 30,0% en ejecución (Consejería para la Estabilización, 2022b).

- iii) La publicación de la plataforma de acceso público “Central de información PDET”. En ésta se encuentra información sobre el avance de iniciativas, batería de indicadores PATR, fichas PDET, un visor de inversiones, y una serie de informes y estudios.
- iv) Se continúa haciendo uso del trazador presupuestal para la paz, mediante el cual se han identificado las partidas presupuestales destinadas a la atención del Acuerdo de Paz. Sin embargo, y tal como se mencionó en el Tercer Informe al Congreso, no siempre es posible asociar estas inversiones con las iniciativas de los PATR.
- v) Publicación de documentos metodológicos de las HRU ya expedidas. Estos documentos incluyen las iniciativas detonantes y dinamizadoras y un presupuesto calculado para la implementación de estas.
- vi) Implementación del Plan Maestro de Estructuración (PME), el cual tiene como objetivo generar insumos para planificar la estructuración de proyectos de infraestructura rural, resultantes de la caracterización de las iniciativas contempladas en los 16 PATR, teniendo en cuenta los niveles de complejidad y diferentes criterios que determinan la estructuración de los proyectos. Actualmente, se cuenta con los PME de infraestructura, desarrollo económico y reconciliación.
- vii) El aumento en la aprobación de recursos de OCAD Paz, durante la vigencia 2022 en los municipios PDET.

- viii) Se encuentra en solicitud de trámite de contratación, dentro del formato del Fondo Colombia en Paz, la realización del levantamiento periódico de información para hacer seguimiento a las metas de pobreza en la vigencia 2022. El objeto específico de este contrato es “realizar la operación logística para el levantamiento y análisis de la información en campo con respecto a la “Línea Base”, así como la evaluación de la operación, impacto y resultados de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET”.
- ix) Ya se cuenta con una metodología definida para determinar el nivel de cumplimiento y/o porcentaje específico de cada una de las iniciativas, metodología que se explica más adelante en este informe. Según respuesta de la ART (2022b), actualmente la Agencia se encuentra en la etapa de captura y consolidación de la información, para caracterizar los proyectos e iniciativas a través de la cuantificación de los indicadores y las metas de los productos Metodología General Ajustada⁶¹ (MGA) asociados. Y, una vez finalice esta etapa, darán inicio al proceso de medición.

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

- i) 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 incluye los acuerdos de inversión, como se explicará más adelante; igualmente, persisten retos en la articulación con otras agendas de planeación del territorio.
- ii) Aún no se cuenta con HRU de la subregión Pacífico Medio.

⁶¹ “En el Artículo 49 de la Ley 152 de 1994 se facultó al Departamento Nacional de Planeación para organizar las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar los sistemas para la planeación y una Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos. Bajo estas disposiciones, la Resolución 1450 de 2013 ha adoptado a la MGA como herramienta metodológica e informática para la presentación de los proyectos de inversión pública. La Metodología General Ajustada es una aplicación informática que sigue un orden lógico para el registro de la información más relevante resultado del proceso de formulación y estructuración de los proyectos de inversión pública. Su sustento conceptual se basa de una parte en la metodología de Marco Lógico y de otra en los principios de preparación y evaluación económica de proyectos” (DNP, 2022b).

- iii) No se cuenta con una estrategia de transversalización del enfoque de género en la implementación del PDET.
- iv) Todavía no se observa información pública sobre la ejecución de los proyectos asociados a las iniciativas de los PATR.
- v) La aprobación de casi la totalidad de los recursos del OCAD Paz, incluyendo vigencias futuras, lleva a restringir aún más las fuentes de financiación disponibles para proyectos de inversión en municipios PDET.
- vi) Aún no se ha definido la metodología mediante la cual se actualizará el PATR, según lo definido en el Decreto 893 de 2017, que establece que esto se llevará a cabo cada cinco años.

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 en Sinergia de 43% a 2022 y un avance frente a esta meta de 80,07% a 31 de marzo de 2022 (correspondiente a 11.297 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 (2022b), se aclara que no se hace referencia a iniciativas que están implementadas, sino a las que cuentan con una ruta de implementación activada, a través de proyectos o gestiones en diferentes estados de avance. Al respecto, la ART manifestó a este ente de control que las iniciativas pueden requerir más de un proyecto o gestión específica para su cumplimiento y que algunas requieren acciones permanentes para su ejecución. Dado lo anterior, la Agencia no hace referencia a iniciativas que están implementadas, cumplidas o finalizadas, la Procuraduría había recomendado la definición de estas categorías.

Frente a lo anterior, la ART informa que se ha avanzado en la definición de una metodología que permite determinar el nivel de

cumplimiento y/o porcentaje de avance específico de cada una de las iniciativas (ART, 2022b). Esta metodología consiste, en primer lugar, en un proceso de clasificación de iniciativas para establecer los mecanismos adecuados en su medición. Lo anterior, reconociendo la naturaleza diversa de las mismas en cuanto al tipo de necesidades planteadas, el alcance, periodicidad y el nivel de especificidad de las intervenciones requeridas. Las categorías definidas para la clasificación son las siguientes: iniciativas recurrentes⁶², iniciativas única vez⁶³, e iniciativas transformacionales⁶⁴.

A partir de esta clasificación, “la medición se basa en una relación entre lo que demanda la iniciativa (denominador) y lo que se ha entregado o está en proceso de entrega o gestión (numerador). Por una parte, el numerador proviene de la información del producto MGA asociado a los proyectos o gestiones (incluyendo contratos y convenios) que se encuentran asociados en el sistema de información de la Agencia. Por otra, el denominador se obtiene de los diversos procesos realizados al interior de la Agencia, para la caracterización de la iniciativa y su asociación con uno o varios productos MGA. El resultado es un porcentaje de cumplimiento estimado, el cual permite agrupar los

⁶² Este grupo corresponde a iniciativas en las que se solicitan bienes o servicios específicos, pero requieren la entrega de mismos de manera periódica. Es decir, la necesidad debe ser atendida más de una vez o en varios periodos de tiempo. En estos casos, la iniciativa no se da por cumplida incluso supliendo la totalidad de las necesidades definidas en un único momento del tiempo, lo que implica que su cumplimiento debe ser permanente de acuerdo con la periodicidad definida por la temática de la iniciativa. Por consiguiente, se requiere realizar un seguimiento periódico durante todo el proceso de implementación, para determinar el cumplimiento en los tiempos definidos. Adicionalmente, este ejercicio de medición requiere de una actualización y revisión periódica, lo cual hará parte del esquema de seguimiento a la implementación de los PDET durante todo su horizonte de tiempo.

⁶³ Son aquellas iniciativas que requieren la entrega de los bienes o servicios específicos a través de una única intervención. Estas iniciativas se pueden dar por cumplidas una vez se entregan los bienes y servicios planteados por la comunidad.

⁶⁴ Son aquellas iniciativas amplias que proponen cambios en las condiciones estructurales de los territorios PDET, cuya intervención requiere acciones multisectoriales, que solicitan la atención de derechos fundamentales propios de la función de todo el Estado y/o cuyos avances solo se pueden observar en el largo plazo. Por lo anterior, la medición del cumplimiento de este grupo de iniciativas no puede limitarse a la provisión de bienes y servicios específicos. Particularmente, se requiere de un enfoque más orientado hacia el análisis de resultados, impacto, y cierre de brechas a través de indicadores macro que permitan monitorear la transformación de las condiciones socioeconómicas planteadas. No obstante, se observa la necesidad de incluir este tipo de iniciativas en los ejercicios de revisión de los cinco años de los PATR, con el fin de precisar su alcance y de esta manera facilitar la identificación de acciones concretas para su implementación.

resultados en niveles de avance: bajo<33%, 33%<=medio<=66%, 66%<=alto<=99% y cumplido 100%. La ART informa que actualmente se encuentran avanzando en la etapa de captura y consolidación de la información para caracterizar los proyectos e iniciativas a través de la cuantificación de los indicadores y las metas de los productos MGA asociados. Una vez finalice esta etapa, se dará inicio al proceso de medición” (ART, 2022b).

Teniendo en cuenta que no se ha iniciado el proceso de medición mencionado, la ART aún hace referencia a las iniciativas con ruta de implementación activada. Con corte al 31 de marzo de 2022, hay un total de 11.297 iniciativas con ruta de implementación activada (ART, 2022b), lo que representa un aumento de 4.015 iniciativas frente a lo reportado en el Tercer Informe al Congreso.

Al comparar en términos porcentuales, el número de iniciativas con ruta de implementación activada, con el número total de iniciativas incluidas en los PATR, se obtiene que el 34,4% de las iniciativas definidas en los PATR cuenta con ruta de implementación activada. Al analizar por subregión, Arauca es la que tiene el menor porcentaje de iniciativas con ruta de implementación activada, con respecto a las definidas en el PATR, tal como se muestra en la Tabla 12:

Tabla 12. Iniciativas con ruta de implementación activada por subregión PDET

Subregión	Número de iniciativas con ruta de implementación	Número total de iniciativas	% de iniciativas con ruta de implementación
Pacífico Medio	301	629	47,9%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	854	1.947	43,9%
Sierra Nevada - Perijá	911	2.135	42,7%
Sur de Bolívar	445	1.052	42,3%
Catatumbo	448	1.115	40,2%
Macarena - Guaviare	736	1.896	38,8%
Sur del Tolima	421	1.168	36,0%
Cuenca el Caguán y Piedemonte Caqueteño	1.148	3.322	34,6%

Subregión	Número de iniciativas con ruta de implementación	Número total de iniciativas	% de iniciativas con ruta de implementación
Urabá Antioqueño	543	1.641	33,1%
Montes de María	959	2.931	32,7%
Pacífico y Frontera Nariñense	493	1.534	32,1%
Alto Patía y Norte del Cauca	1.434	4.466	32,1%
Sur de Córdoba	378	1.222	30,9%
Chocó	592	2.027	29,2%
Putumayo	995	3.440	28,9%
Arauca	639	2.283	28,0%
Total	11.297	32.808	34,4%

Fuente: ART, 2022, elaboración propia.

Las 11.297 iniciativas con ruta de implementación activada, concuerdan con 11.428 proyectos, gestiones, contratos y convenios (9.381 proyectos, 1.581 gestiones, 390 contratos y 76 convenios) (ART, 2022b). Desde la Procuraduría llama la atención que en reportes anteriores no se incluían las categorías contratos o convenios.

En cuanto a la inversión reportada por la ART (2022b), la suma total es de \$43,9 billones⁶⁵. Esto representa una abismal diferencia con lo reportado para el Tercer Informe al Congreso, donde para un total de 11.268 proyectos la inversión reportada fue de \$292,2 mil millones⁶⁶. Dada esta alta diferencia, la Procuraduría analizó los proyectos con el mayor monto de inversión. Dentro de estos se encontraron proyectos de inversión nacional, tal como el proyecto con código 2018011000666 denominado “Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional” con un monto de inversión de \$4,8 billones. La Procuraduría recomienda revisar la asociación de estos proyectos del nivel nacional con las iniciativas de los PATR, en la medida que el monto reportado corresponde a la inversión nacional del proyecto y no a la inversión asociada al municipio o subregión. Además, se recomienda aclarar la

⁶⁵ Teniendo en cuenta que un proyecto puede estar asociado a más de una iniciativa, el cálculo incluye cada proyecto una sola vez.

⁶⁶ Tal como se informó en el Tercer Informe al Congreso, la ART después remitió una nueva base con un monto de inversión de \$780 billones. Dadas las inconsistencias con la primera base remitida para dicho informe, la Procuraduría hizo uso de la primera información que se allegó.

relación entre estos proyectos nacionales y los PATR. A continuación, se muestra el monto de inversión por subregión:

Tabla 13. Monto de inversión por subregión PDET

Subregión	Monto de la inversión (en millones de pesos)
Alto Patía y Norte del Cauca	15.495.569
Sierra Nevada - Perijá	4.688.741
Macarena - Guaviare	2.797.716
Putumayo	2.537.480
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	2.504.751
Montes de María	2.225.567
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	2.052.343
Arauca	1.697.571
Sur de Bolívar	1.635.679
Urabá Antioqueño	1.605.074
Chocó	1.485.942
Sur de Córdoba	1.398.439
Catatumbo	1.157.049
Pacífico y Frontera Nariñense	926.670
Pacífico Medio	918.891
Sur del Tolima	769.794
Total	43.897.283

Fuente: ART, 2022, elaboración propia.

Los datos reportados por la ART no corresponden con los informes de la Consejería, según los cuales, con corte a 31 de marzo de 2022, la inversión en los municipios PDET fue de \$13,2 billones (Consejería para la Estabilización, 2022b). Es decir, un tercio de lo reportado en la base de iniciativas con ruta de implementación activada, lo que refleja la necesidad de articular metodologías de medición entre estas Entidades.

Por otro lado, al analizar las iniciativas con ruta de implementación activada, por pilar PDET, se obtiene que el pilar 4 “Educación rural y primera infancia” tiene el mayor porcentaje de iniciativas con ruta de

implementación activada, mientras que el pilar 8 “Reconciliación, convivencia y construcción de paz” es el que tiene el menor porcentaje.

Tabla 14. Iniciativas con ruta de implementación activada por pilar

Pilar	Iniciativas con ruta de implementación activada	Iniciativas PATR	% de iniciativas con ruta de implementación activada
Pilar 1: Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	1.022	3.309	30,9%
Pilar 2: Infraestructura y Adecuación de Tierras	1.440	3.872	37,2%
Pilar 3: Salud rural	1.104	3.537	31,2%
Pilar 4: Educación Rural y Primera Infancia	2.827	7.049	40,1%
Pilar 5: Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	945	2.680	35,3%
Pilar 6: Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	2.206	6.062	36,4%
Pilar 7: Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	636	1.746	36,4%
Pilar 8: Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	1.117	4.553	24,5%
Total	11.297	32.808	34,4%

Fuente: ART, 2022, elaboración propia.

En cuanto a los montos invertidos por pilar, el pilar 2 “Infraestructura y adecuación de tierras” es el que presenta el mayor monto invertido. Mientras que el pilar 8 “Reconciliación, convivencia y construcción de paz” es el que presenta el menor monto.

Tabla 15. Inversión reportada por pilar

Pilar	Inversión reportada (en millones de pesos)
Pilar 1: Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	665.801
Pilar 2: Infraestructura y Adecuación de Tierras	15.029.355
Pilar 3: Salud rural	2.742.014
Pilar 4: Educación Rural y Primera Infancia	14.845.138
Pilar 5: Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	4.251.420
Pilar 6: Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	4.558.783
Pilar 7: Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	1.398.976
Pilar 8: Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	405.792
Total	43.897.279

Fuente: ART, 2022, elaboración propia.

En cuanto a las fuentes de recursos, la matriz remitida por la ART incluye recursos de SGP, recursos propios de las Entidades territoriales, cooperación, PGN, regalías y aporte en especie. Sin embargo, cabe resaltar que para un total de \$109.930 millones no se reporta la fuente de financiación.

Finalmente, de las iniciativas con una ruta de implementación activada, se analizan, más adelante, 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, 1.837 (39,9%) tienen una ruta de implementación activada. De acuerdo con estas cifras, las iniciativas de género tienen una mayor proporción en implementación que las iniciativas a nivel general donde la cifra se ubica en 34,4%.

Por subregión (ver Tabla 16), las que tienen una mayor proporción de iniciativas de género con ruta de implementación activada son Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Sierra Nevada – Perijá, con el 55,6% y 51,6%, respectivamente. Mientras que las subregiones con el porcentaje más bajo son Alto Patía y Norte del Cauca y Arauca, con 31,8% y 27,7%, respectivamente.

Tabla 16. Iniciativas de género

Subregión	Iniciativas de género PATR	Iniciativas género con ruta de implementación activada	% de iniciativas con ruta de implementación activada
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	169	94	55,6%
Sierra Nevada - Perijá	182	94	51,6%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	514	251	48,8%
Urabá Antioqueño	105	50	47,6%
Sur de Bolívar	118	56	47,5%
Pacífico Medio	13	6	46,2%
Putumayo	305	137	44,9%
Sur del Tolima	203	90	44,3%
Catatumbo	278	119	42,8%
Chocó	195	82	42,1%
Sur de Córdoba	138	58	42,0%
Pacífico y Frontera Nariñense	179	66	36,9%
Montes de María	538	197	36,6%
Macarena Guaviare	324	116	35,8%
Alto Patía y Norte del Cauca	1.179	375	31,8%
Arauca	166	46	27,7%
Total	4.606	1.837	39,9%

Fuente: ART, 2022, elaboración propia.

Ahora bien, como se puede observar en la Tabla 17, la proporción de iniciativas de género en implementación presenta una variación de 11,9 puntos porcentuales entre el pilar de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, y el pilar de educación rural y primera infancia rural.

Tabla 17. Proporción de iniciativas de género en implementación

Pilar	Iniciativas de género PATR	Iniciativas de género con ruta de implementación activada	% de iniciativas con ruta de implementación activada
Pilar 1: Ordenamiento Social de la propiedad rural y uso del suelo	371	121	32,6%
Pilar 2: Infraestructura y Adecuación de Tierras	161	58	36,0%
Pilar 3: Salud Rural	515	180	35,0%
Pilar 4: Educación rural y primera infancia rural	735	327	44,5%
Pilar 5: Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	404	168	41,6%
Pilar 6: Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	1.342	557	41,5%
Pilar 7: Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	436	188	43,1%
Pilar 8: Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	642	238	37,1%
Total	4.606	1.837	39,9%

Fuente: ART, 2022, elaboración propia.

Esta diferencia da cuenta de que hay menos iniciativas de género PATR en los pilares que abordan temáticas tradicionalmente masculinizadas, en particular, en el pilar de Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo. La brecha de género en la propiedad rural en Colombia es una de las principales problemáticas que el Acuerdo de Paz se propone superar.

El reducido número de iniciativas de género PATR en los pilares que abordan temáticas tradicionalmente masculinizadas, puede estar

relacionado con una baja participación de las mujeres en estos pilares, lo que ha sido reforzado por las apreciaciones de las mujeres lideresas de los territorios PDET de Chocó, Nariño, Antioquia y Cauca, quienes han manifestado que la participación de las mujeres rurales se limita a los pilares que abordan temas tradicionalmente feminizados, a saber: salud rural, educación y primera infancia rural, vivienda, agua potable y saneamiento, derecho a la alimentación y reconciliación, convivencia y paz. Por el contrario, en los pilares de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, infraestructura y adecuación de tierras, reactivación económica y producción agropecuaria, su participación ha sido mínima (Corporación Sisma Mujer, 2022).

Por otra parte, según el citado informe de Sisma Mujer, las mujeres han manifestado la dificultad de participar en los escenarios destinados para los Grupos Motor, puesto que estos espacios ignoran las extensas jornadas de trabajo que desempeñan, debido a la sobrecarga de labores de cuidado, lo que da cuenta de que no hay una efectiva transversalización del enfoque de género y de que no se están implementando medidas afirmativas⁶⁷ para garantizar una participación paritaria en estos espacios.

Finalmente, en el mismo informe, han manifestado barreras en el acceso a herramientas de información, en tanto que los tecnicismos de la ART son de difícil comprensión y debido a que la mayoría de las resoluciones son publicadas en internet, pero las mujeres rurales no necesariamente tienen acceso a esta herramienta (Corporación Sisma Mujer, 2022).

En este orden de ideas, la Procuraduría recomienda a la ART revisar la adecuación de los tecnicismos a las expresiones y el lenguaje propio de las mujeres rurales, en aras de una efectiva transversalización del enfoque de género en la comunicación de la información. Asimismo, se insta a la Entidad a definir lineamientos que garanticen la participación

⁶⁷ Las medidas afirmativas pueden consistir en la creación de guarderías y nidos de cuidado, o en adaptar los horarios en los que se realizan los espacios de manera que sean más convenientes para las mujeres.

paritaria en todos los pilares y espacios de participación, y que sancionen cualquier forma de discriminación.

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 terciarias, proyectos sociales y comunitarios, y servicios públicos.

Acorde con información de la ART (2022b) en total, con corte a 31 de marzo de 2022, se han ejecutado 1.590 Obras PDET por un valor total de las obras de \$191.160 millones⁶⁸. De la totalidad de las Obras PDET reportadas por la ART, el 2,9% (46) se encuentra en estructuración; el 3,6% (57) estructuradas; 20,9% (333) en ejecución y el 72,6% (1.154) terminadas. Al desagregar la información por subregión PDET, la subregión con el mayor número de Obras PDET es Alto Patía y Norte del Cauca con 238 obras, y la subregión con el menor número es Pacífico Medio con 21. A continuación, se desagrega la información por subregión PDET:

⁶⁸ La información remitida por la ART obedece al valor de las obras. En la respuesta remitida por la Agencia se relacionan las Obras PDET - ART, en sus fases 2 y 3, es decir aquellos proyectos impulsados directamente por esta Entidad dentro de la Estrategia Obras PDET, incluidos los financiados por cooperación y Fondo Colombia en Paz.

Tabla 18. Obras PDET por subregión y por estado de la obra⁶⁹

Subregión	Estructuración		Estructuradas		Ejecución		Terminadas		Total obras
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	
Alto Patía y Norte del Cauca	0	0,0%	0	0,0%	73	30,7%	165	69,3%	238
Macarena - Guaviare	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	182	100,0%	182
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	0	0,0%	0	0,0%	33	24,4%	102	75,6%	135
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	0	0,0%	0	0,0%	12	9,0%	121	91,0%	133
Sierra Nevada - Perijá	0	0,0%	44	36,1%	21	17,2%	57	46,7%	122
Montes de María	43	37,4%	0	0,0%	30	26,1%	42	36,5%	115
Putumayo	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	110	100,0%	110
Catatumbo	0	0,0%	0	0,0%	12	13,5%	77	86,5%	89
Chocó	0	0,0%	0	0,0%	46	57,5%	34	42,5%	80
Arauca	0	0,0%	0	0,0%	16	25,8%	46	74,2%	62
Pacífico y Frontera Nariñense	1	1,6%	0	0,0%	30	49,2%	30	49,2%	61
Sur del Tolima	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	61	100,0%	61
Subregión 17	2	3,4%	0	0,0%	25	43,1%	31	53,4%	58
Urabá Antioqueño	0	0,0%	0	0,0%	6	11,5%	46	88,5%	52
Sur de Bolívar	0	0,0%	1	2,5%	22	55,0%	17	42,5%	40
Sur de Córdoba	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	31	100,0%	31
Pacífico Medio	0	0,0%	12	57,1%	7	33,3%	2	9,5%	21
Total general	46	2,9%	57	3,6%	333	20,9%	1.154	72,6%	1.590

Fuente: ART, 2022, elaboración propia.

⁶⁹ La subregión 17 corresponde a los siguientes municipios no PDET y PNIS: Barrancominas (4 obras), Bolívar (7 obras), Cumaribo (6 obras), Dagua (12 obras), El Dovio (10 obras), Ipiales (7 obras), Piamonte (6 obras) y Rosas (6 obras).

Al desagregar las obras por pilar se obtiene que el 40,1% de las obras están asociadas al pilar Infraestructura y adecuación de tierras, seguido por Educación rural y primera infancia con el 32,2%, mientras que, el pilar Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación no tiene ninguna obra asociada (ART, 2022b).

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 cumplimiento en el SIPO de la meta establecida en el PMI en el indicador A.285 “Obras de infraestructura comunitaria en municipios PDET, ejecutadas” para el año 2018 del 100% con 396 obras ejecutadas; para el año 2019 de 101,7%, con un total de 407 obras ejecutadas; y para el año 2020 de 13,2% con un total de 66 obras ejecutadas de las 500 establecidas como meta. Según el avance cualitativo en el SIPO, el retraso presentado en el 2020 obedece a las demoras en la ejecución de las obras como consecuencia de la emergencia sanitaria y el paro social que ocasionó el alza en los insumos. El avance del indicador en 2021 fue de 378 obras ejecutadas, y de enero a marzo de 2022 se reportaron 66.

La Procuraduría reitera del Segundo y Tercer 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 por el conflicto armado y generar confianza en las comunidades con la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución. Estas obras han generado un efecto 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 iniciativas identificadas en los PATR.

En ese sentido se recomienda a la ART 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 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. Además, tal como se mencionó en el Segundo y Tercer Informe al Congreso, la Procuraduría valora el micrositio dispuesto por la ART en su página web, en donde se pueden 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.

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. Originalmente estos proyectos de inversión debían ser ejecutados en las zonas más afectadas por la violencia y la pobreza (municipios ZOMAC y municipios PDET). Sin embargo, el artículo 34 de la Ley 2155 de 2021 amplió los territorios en los cuales se pueden desarrollar estos proyectos; los nuevos territorios son los que carezcan total o parcialmente de una infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios (servicios de energía, acueducto, alcantarillado, gas, entre otros), aquellos que estén localizados en las zonas no interconectadas, las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN) definidas en el artículo 179 de la Ley 1955 de 2019, y aquellos proyectos declarados de importancia nacional que resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de la Nación. Por lo anterior, la Procuraduría ha llamado la atención sobre la necesidad de adoptar medidas para continuar focalizando los municipios PDET dentro de este mecanismo.

Con corte a 31 de marzo de 2022 y según la información remitida por la ART se habían aprobado 141 obras, por un total de \$944.342

millones (ART, 2022b). A continuación, se presenta la información desagregada por PDET y no PDET.

Tabla 19. Obras por Impuestos por PDET y no PDET

Ubicación	N° obras	Valor total (en millones de pesos)
No PDET	62	321.380
PDET	79	622.961
Total	141	944.342

Fuente: ART, 2022, elaboración propia.

Finalmente, dando alcance a la respuesta recibida por la Procuraduría en noviembre de 2021 (ART, 2021), en la cual la ART acoge totalmente la recomendación de realizar en el 2022 una evaluación de la estrategia Obras por Impuestos para evidenciar su contribución al cierre de brechas y a la implementación del PDET, cabe señalar que la ART informó que a la fecha de corte de este informe, se había avanzado en el ejercicio cuantitativo de caracterización de los proyectos y recursos aprobados, así como la captura de datos cualitativos a través de entrevistas estructuradas y semiestructuradas realizadas a diferentes actores relevantes del proceso (ART, 2022b). Además, indicó que se espera contar con los resultados de esta evaluación a finales del 2022.

Hoja de Ruta Única

La HRU quedó planteada inicialmente en la Ley 1491 de 2018⁷⁰. Posteriormente, en el artículo 281 de la Ley 1995 de 2019 del PND 2018 – 2022, se definió como una herramienta para articular los instrumentos derivados del Acuerdo de Paz (PATR, PNS, PISDA, PIRC, y el PMI) y los Planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII o

⁷⁰ 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).”

Zonas Futuro), donde haya coincidencia territorial. Asimismo, se estableció 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.

Adicional a lo anterior, en julio de 2021 se publicó para comentarios el Proyecto de Decreto “Por el cual se adiciona el Título 9 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, para reglamentar el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019 en lo relacionado con la Hoja de Ruta Única”, sin embargo, a la fecha no se ha decretado. Frente a esto, la Consejería para la Estabilización (2022c) informa que el proyecto de Decreto de la HRU continúa su trámite de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1609 de 2015, que modifica el Decreto 1081 de 2015. “Actualmente, de acuerdo con el artículo 2.1.2.1.8. del Decreto 1081 de 2015, y teniendo en cuenta que el proyecto comprende materias propias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Función Pública, se está realizando la coordinación con estas Entidades de los puntos más recientes que fueron objeto de observación por parte de aquellas, con el fin de que el texto que se remita a la firma del Presidente de la República se encuentre debidamente conciliado y refleje una visión integral y coherente de la Hoja de Ruta Única” (Consejería para la Estabilización, 2022c). Frente a esto, la Procuraduría recomienda concluir este proceso.

En los documentos metodológicos, la HRU se define como una herramienta de planeación a largo plazo, proyectada para la articulación de los diferentes instrumentos de planificación y gestión a nivel técnico,

territorial, de recursos y de financiación. Mediante distintas fases, la HRU ordena las iniciativas mediante criterios técnicos y participativos, de acuerdo con su relevancia estratégica y plantea la trayectoria para convertirlas en proyectos. El modelo consta de cuatro componentes (ART, sin fecha):

- i) Escenarios meta: se aproxima un escenario al cual se espera que lleguen las subregiones en 15 años, y ayuda a medir el impacto de las intervenciones.
- ii) Potencialidades: se visibiliza de manera integral las características de las diferentes zonas, e identifica aquellas que tienen las mejores condiciones y oportunidades.
- iii) Trayectorias: se ordenan las iniciativas según su importancia estratégica para el desarrollo de la subregión.
- iv) Multicriterio: se realiza un seguimiento paso a paso de la implementación.

Además, el modelo consta de tres fases:

- i) Construcción técnica: se recopila la información necesaria para desarrollar los componentes de la HRU que responden a las necesidades, contexto y particularidad de cada subregión PDET. En esta fase se construyen los componentes, se revisa la información con los equipos regionales de la ART y Entidades nacionales y territoriales, con el fin de obtener la mayor precisión y calidad en los insumos recopilados.
- ii) Socialización de la metodología: esta estrategia involucra a los actores estratégicos territoriales y nacionales que formaron parte del proceso participativo PDET, como aquellos que pueden brindar una sostenibilidad en la ejecución de los proyectos. En este proceso se explican los componentes de la metodología de la HRU y el rol de los distintos actores en la fase de validación territorial.
- iii) Validación territorial: a través de ejercicios participativos, se complementa la información obtenida, con el conocimiento que tiene la comunidad sobre su territorio, y se define la importancia que

tendrán las diferentes líneas de acción que permitirán la transformación territorial.

Tras la validación territorial se obtienen las iniciativas detonantes, dinamizadoras y locales. Las iniciativas detonantes son las que conectan a los actores y a la subregión con el resto del país. Las iniciativas dinamizadoras son las que implican una mejora en el desarrollo a nivel municipal. Y, las iniciativas locales son las que tienen un impacto localizado en áreas o comunidades específicas al interior del municipio.

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 quince subregiones PDET, con excepción de la subregión Pacífico Medio.

A juicio de la Procuraduría, y tal como se mencionó en el Tercer Informe al Congreso, 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 esperaba que las detonantes y dinamizadoras, estén priorizadas en estos espacios. No obstante, como se puede observar en la Tabla 20, en la subregión Chocó un 18% de las iniciativas son detonantes y dinamizadoras, pero sólo un 4,4% de estas se encuentran incluidas en los planes de trabajo 2022 – 2023 (ART, 2022b). Este comportamiento es similar para las otras subregiones. Por lo anterior, no se advierte 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.

Tabla 20. Iniciativas detonantes y dinamizadoras por subregión PDET

Subregiones	Iniciativas		Detonantes y dinamizadoras		Detonantes y dinamizadoras con planes de trabajo 2022-2023		Detonantes y dinamizadoras con ruta de implementación activada		Iniciativas locales	
	N°		N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Pacífico Medio	629									
Bajo Cauca y Nordeste	1.947	338	17,4%	11	3,3%	157	46,4%	1.523	78,2%	
Antioqueño										
Sierra Nevada - Perijá	2.135	366	17,1%	34	9,3%	189	51,6%	1.528	71,6%	
Sur de Bolívar	1.052	175	16,6%	24	13,7%	86	49,1%	810	77,0%	
Catatumbo	1.115	249	22,3%	37	14,9%	104	41,8%	866	77,7%	
Macarena - Guaviare	1.896	341	18,0%	19	5,6%	149	43,7%	1.471	77,6%	
Sur del Tolima	1.168	104	8,9%	9	8,7%	40	38,5%	1.020	87,3%	
Cuenca el Caguán y Piedemonte Caqueteño	3.322	443	13,3%	69	15,6%	196	44,2%	2.779	83,7%	
Urabá Antioqueño	1.641	208	12,7%	7	3,4%	93	44,7%	1.377	83,9%	
Montes de María	2.931	390	13,3%	47	12,1%	169	43,3%	2.482	84,7%	
Pacífico y Frontera Nariñense	1.534	286	18,6%	43	15,0%	130	45,5%	1.147	74,8%	
Alto Patía y Norte del Cauca	4.466	631	14,1%	47	7,4%	252	39,9%	3.751	84,0%	
Sur de Córdoba	1.222	130	10,6%	10	7,7%	55	42,3%	1.024	83,8%	
Chocó	2.027	364	18,0%	16	4,4%	121	33,2%	1.590	78,4%	
Putumayo	3.440	274	8,0%	7	2,6%	133	48,5%	3.104	90,2%	
Arauca	2.283	104	4,6%	7	6,7%	40	38,5%	2.106	92,2%	

Fuente: elaboración propia a partir de ART, 2022.

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, aún hay dos que están pendientes de adopción⁷¹. En la sección de PNS se hace el análisis de los indicadores de cada PNS y un seguimiento financiero a cada uno de estos. En dicha sección la Procuraduría resalta que a partir de 2021 se encuentra disponible en el SIPO un módulo para el seguimiento a los PNS, con información para 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. Sin embargo, 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 dicha sección 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.

Respecto a los PISDA, con corte a marzo de 2022, del universo de 11.297 iniciativas con ruta de implementación activada, el 3,1% (358) contaban con marcación PISDA (ART, 2022b). Estas 358 representan el 44,1% del total de las iniciativas PISDA (DSCI, 2022b). Y, de las 358, el 43,6% (156) se encuentran en los Planes de Trabajo 2022-2023 (ART, 2022b).

⁷¹ Plan Nacional de Salud Rural y Plan Nacional del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación.

Al desagregar la información por subregión PDET se obtiene que Pacífico y Frontera Nariñense, tiene el mayor porcentaje de iniciativas PISDA con ruta de implementación activada (76,3%), frente al total de iniciativas PISDA de la subregión. Mientras que en Arauca este porcentaje es del 14,3% (DSCI, 2022b).

Por otro lado, en cuanto a la distribución de estas iniciativas por pilar, según la Consejería para la Estabilización (2022b), con corte a marzo de 2022, el pilar con el mayor porcentaje de iniciativas PISDA con ruta de implementación activada, frente al total de iniciativas PISDA por pilar, es el pilar 7 “Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación” (63,6%). Mientras que, el pilar con el menor porcentaje es el pilar 1 “Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo”.

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 el 2021 y en el 2022, se culminaron dos informes sobre el enfoque reparador del PDET; el primero con apoyo de ACNUR (Procuraduría General de la Nación, 2021a), y el segundo con apoyo del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas (Procuraduría General de la Nación, 2022a).

En el primer informe se obtuvo que, del total de las iniciativas de la fase municipal y subregional (32.808), el 2,3% (762) se asocia con medidas de los PIRC; y el 0,6% (182) con los PRyR. Las subregiones de Montes de María (7,8%), Chocó (5,1%) y Urabá Antioqueño (5%) son las que obtienen mayores porcentajes en la relación de iniciativas asociadas con los PIRC sobre el total de iniciativas. Sin embargo, ninguna subregión sobrepasa el 10%. En cuanto a los PRyR es la subregión del Sur de Bolívar con el 2,6%, la que encabeza la lista. Existe una subregión (Pacífico y Frontera Nariñense) que no registra planes ubicados en sus municipios y consecuentemente tampoco tiene iniciativas asociadas.

En el segundo informe se obtuvo que, del total de las 32.808 iniciativas, el 18,2% (5.999 iniciativas), contienen un enfoque reparador.

Con 1.408 iniciativas, la subregión del Alto Patía y Norte del Cauca concentra el 23% de las iniciativas con enfoque reparador, seguida de las subregiones de Montes de María (14%) y Putumayo (el 8%). La subregión con menos iniciativas con enfoque reparador es la del Pacífico Medio, con tan solo 39 (el 0,6%).

En términos de pilares, el pilar 8 de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, concentra la mayor parte de las iniciativas con enfoque reparador (el 24%); seguido del pilar 6 de Reactivación económica y producción agropecuaria (el 21%); y el pilar 4 de educación rural y primera infancia rural (el 17%). El pilar 2 de infraestructura y adecuación de tierras, por su parte, concentra el menor número de iniciativas con enfoque reparador (3,7%).

Además, este informe contiene un análisis sobre el estado de avance de las iniciativas con enfoque reparador, el cual concluye que, de las 5.999 iniciativas con este enfoque, 4.883 iniciativas (81,4%) reportan algún elemento de información en los diferentes instrumentos de seguimiento de las iniciativas PDET (Procuraduría General de la Nación, 2022a). Igualmente, de la totalidad de estas 4.883 iniciativas, 4.365 presentan algún tipo de información en las bases de seguimiento, que permite clasificarlas como iniciativas caracterizadas⁷². De otra parte, 3.985 iniciativas entran en la categoría gestionadas⁷³. Finalmente, las iniciativas en estado de financiación y ejecución⁷⁴ (1.777 iniciativas) representan el 29,6% de las iniciativas con enfoque reparador. A continuación, se presenta dicha información por subregión PDET:

⁷² Son todas las iniciativas a las que se les ha asociado algún bien o servicio público por medio de un instrumento de ejecución de inversión pública. Se tiene en cuenta las definiciones realizadas en las trayectorias de implementación de la HRU, las iniciativas incorporadas en los Planes de Desarrollo Territorial y las iniciativas asociadas a los PIRC y PRyR así no reporten avances en su ejecución. Las definiciones no llegan al punto de ser proyectos estructurados debido a que no conlleva ese nivel de avance, sino que corresponde, a ejercicios de planeación y caracterización.

⁷³ Son todas las iniciativas que tienen una acción de gestión frente a la fuente de financiación o el posible ejecutor. La fuente de financiación puede ser indicativa y puede tener un valor monetario.

⁷⁴ Son todas las iniciativas que relacionan recursos comprometidos o algún tipo de ejecución según las fuentes de información. Pueden que relacionen algún tipo de ejecución financiera o física.

Tabla 21. Iniciativas con enfoque reparador según categoría de avance y subregión

Subregión	Iniciativas con enfoque reparador	Iniciativas caracterizadas		Iniciativas gestionadas		Iniciativas financiadas y/o en ejecución	
		N°	%	N°	%	N°	%
Alto Patía y Norte del Cauca	1.408	576	40,9%	414	29,4%	397	28,2%
Arauca	215	180	83,7%	178	82,8%	33	15,3%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	261	224	85,8%	224	85,8%	110	42,1%
Catatumbo	315	264	83,8%	261	82,9%	104	33,0%
Chocó	320	290	90,6%	285	89,1%	94	29,4%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	508	446	87,8%	442	87,0%	201	39,6%
Macarena - Guaviare	393	217	55,2%	117	29,8%	102	26,0%
Montes de María	838	681	81,3%	676	80,7%	211	25,2%
Pacífico Medio	39	28	71,8%	16	41,0%	16	41,0%
Pacífico y Frontera Nariñense	137	119	86,9%	119	86,9%	19	13,9%
Putumayo	529	481	90,9%	481	90,9%	162	30,6%
Sierra Nevada - Perijá	281	184	65,5%	99	35,2%	90	32,0%
Sur de Bolívar	165	158	95,8%	157	95,2%	49	29,7%
Sur de Córdoba	150	131	87,3%	130	86,7%	52	34,7%
Sur del Tolima	237	197	83,1%	197	83,1%	67	28,3%
Urabá Antioqueño	203	189	93,1%	189	93,1%	70	34,5%
Total	5.999	4.365	72,8%	3.985	66,4%	1.777	29,6%

Fuente: elaboración propia, 2022.

Al acotar el análisis a las iniciativas que fueron identificadas como Detonantes y Dinamizadoras en los procesos de construcción de la HRU⁷⁵, se encontró que estas iniciativas tienen un mayor nivel de participación, tal como se observa en la Tabla 22. Lo que permite inferir que sí hay mayor disponibilidad de información sobre los avances en

⁷⁵ El informe descontó las 4 subregiones de las cuales no se obtuvo información del proceso de formulación de la HRU.

ejecución para estas iniciativas priorizadas en la HRU (Procuraduría General de la Nación, 2022a).

Tabla 22. Iniciativas detonantes y dinamizadoras con enfoque reparador según categoría de avance y subregión PDET

Subregión	Iniciativas con enfoque reparador	Iniciativas caracterizadas		Iniciativas gestionadas		Iniciativas financiadas y/o en ejecución	
		N°	%	N°	%	N°	%
Arauca	13	13	100,0%	12	92,3%	3	23,1%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	73	70	95,9%	70	95,9%	36	49,3%
Catatumbo	53	46	86,8%	45	84,9%	14	26,4%
Chocó	70	62	88,6%	58	82,9%	20	28,6%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	128	114	89,1%	111	86,7%	39	30,5%
Montes de María	203	161	79,3%	160	78,8%	59	29,1%
Pacífico y Frontera Nariñense	41	32	78,0%	32	78,0%	13	31,7%
Putumayo	92	90	97,8%	90	97,8%	52	56,5%
Sur de Bolívar	48	46	95,8%	46	95,8%	12	25,0%
Sur de Córdoba	33	31	93,9%	30	90,9%	15	45,5%
Sur del Tolima	31	29	93,5%	29	93,5%	15	48,4%
Urabá Antioqueño	38	35	92,1%	35	92,1%	15	39,5%
Total	823	729	88,6%	718	87,2%	293	35,6%

Fuente: elaboración propia, 2022.

Además, se analizan las iniciativas con rutas de implementación activada, y se concluye que el 29,5% de las iniciativas con enfoque reparador tienen ruta de implementación activada (Procuraduría General de la Nación, 2022a). La subregión Alto Patía y Norte del Cauca presenta el menor porcentaje, con el 28,1%; y la subregión Urabá Antioqueño el mayor porcentaje, con 33,9%. En lo que concierne a la distribución de los recursos, más del 50% de aquellos asociados a iniciativas con enfoque reparador y con ruta de implementación activada se concentran en dos subregiones: Montes de María (36,9%) y la Cuenca del Caguán y el Piedemonte Caqueteño (18,8%). En contraste, la subregión de Pacífico y Frontera Nariñense no tiene recursos

asignados, pero cuenta con cinco proyectos de inversión asociados a iniciativas con enfoque reparador. Por pilar, la gran mayoría (el 81,6%) de los recursos, se concentran en iniciativas con enfoque reparador asociadas al pilar de educación rural.

Finalmente, se analiza en qué medida las iniciativas con enfoque reparador fueron incorporadas en los 170 Planes de Desarrollo Territorial para concluir que, de las 11.913 iniciativas incluidas en los Planes, el 18,2% (2.163 iniciativas) tienen enfoque reparador (Procuraduría General de la Nación, 2022a). La subregión Alto Patía y Norte del Cauca es la que tiene el mayor número de estas iniciativas, con el 11,84% (256 iniciativas), mientras que Urabá Antioqueño tiene el menor número con el 5,5% (119 iniciativas). Respecto a los pilares, el que tiene el mayor número de dichas iniciativas es Reactivación económica y producción agropecuaria, con el 22,79% (493 iniciativas); mientras que el pilar Infraestructura y adecuación de tierras tiene el 4,16% (90 iniciativas).

Por otro lado, el artículo sobre la HRU de la Ley 1955 de 2019, estableció 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. Además, en el Tercer Informe al Congreso se recomendó a la ART realizar la asociación, entre las acciones de los Planes Estratégicos de Intervención Integral (PEII) y las iniciativas de los PATR, recomendación que fue acogida por la Agencia.

Específicamente, la ART informó que en marzo de 2022 se finalizó el proceso de asociación entre las acciones de los PEII y las iniciativas de los PATR. En este proceso se encontró que, de las 387 acciones de los PEII, un alto porcentaje están vinculadas con iniciativas (97%), es decir, 374 (ART, 2022b). En la Tabla 23 se incluye el cruce remitido por la ART de las acciones vinculadas a las iniciativas por pilar.

Tabla 23. Asociación acciones de los PEII e iniciativas PATR

ZEII	Arauca	Bajo Cauca y Sur de Córdoba	Catatumbo	Chiribiquete	Chocó	Pacífico y Frontera Nariñense	Total
Pilar 1:							
Ordenamiento Social de la propiedad rural y uso del suelo	2	1	10	3	0	7	23
Pilar 2:							
Infraestructura y Adecuación de Tierras	5	31	45	13	2	30	126
Pilar 3: Salud Rural							
	8	23	0	1	3	3	38
Pilar 4:							
Educación rural y primera infancia rural	7	37	4	3	29	2	82
Pilar 5:							
Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	2	14	2	0	0	11	29
Pilar 6:							
Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	2	17	5	7	0	11	42

ZEII	Arauca	Bajo Cauca y Sur de Córdoba	Catatumbo	Chiribiquete	Chocó	Pacífico y Frontera Nariñense	Total
Pilar 7: Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	0	2	6	0	0	0	8
Pilar 8: Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	0	35	0	0	3	1	39
Total	26	160	72	27	37	65	387

Fuente: ART, 2022, elaboración propia.

Si bien se resalta el alto porcentaje de acciones relacionadas con iniciativas PATR, la Procuraduría, ha recomendado en informes anteriores una acción coordinada para la protección de la población, para que sea posible generar las condiciones que habiliten la implementación de los PDET. A la fecha de corte de este informe, las condiciones de seguridad en los territorios PDET siguen siendo adversas. Según el informe multipartidista del Congreso de la República (Congreso de la República de Colombia, 2021c), se advierte que los principales indicadores de seguridad como homicidios, masacres, desplazamientos masivos y confinamientos muestran un aumento en los municipios PDET durante el 2021. Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda que los informes periódicos de la ART y los de la Consejería para la Estabilización, incluyan la implementación de las ZEII y acciones coordinadas de implementación entre los PDET y los PEII.

En cuanto a los acuerdos de inversión estipulados en la Ley 1995 de 2019, de acuerdo con la respuesta remitida por la ART, se incluyen como anexo del componente de trayectorias de implementación para cada uno de los documentos de HRU publicados. Sin embargo, al

consultar estos anexos, la información que se presenta son los proyectos gestionados a la fecha mediante fuentes movilizadoras para la implementación de los PDET, (Asignación para la Paz -OCAD Paz, Obras por Impuestos, Obras PDET y otras obras PDET ART que corresponden a proyectos de intervención territorial y productivos); sin que se registren los acuerdos de inversión, los cronogramas de ejecución, y los recursos apropiados. Además, se recomienda aclarar dónde se publicarán los acuerdos de inversión de las vigencias posteriores a la publicación de estos anexos.

Frente a la articulación de los PNS y la HRU, la ART indicó que la Agencia cuenta con una matriz descriptiva sobre el estado de avance en la formulación e implementación de los PNS y su articulación con el PDET (ART, 2022b). Además, se aclaró que esta matriz es una herramienta de trabajo interna de la ART, la cual es dinámica y se ha ido nutriendo a partir del diálogo, en los distintos espacios de articulación con diferentes actores responsables de la implementación del PDET, entre ellos, las mesas de impulso PDET, nombradas anteriormente. Según dicha matriz, de los 14 planes expedidos, nueve⁷⁶ cuentan con una alineación alta con el PDET y cinco⁷⁷ con una alineación media. Sin embargo, en la misma respuesta la ART informa que esta matriz no se ha socializado con los sectores líderes de los PNS ni se explica la metodología de definición de la alineación. Según la respuesta de la ART, la Procuraduría advierte que aún no se cuenta con un instrumento de seguimiento a la implementación coordinada de los PDET y los PNS de manera conjunta con los sectores.

⁷⁶ Estos Planes son: Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, Plan Nacional de Electrificación Rural, Plan Nacional de Conectividad Rural, Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda rural, Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, Plan Especial de Educación Rural, Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación Familiar y Comunitaria, Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, Plan Nacional de Salud Rural, Plan de Zonificación Ambiental, Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.

⁷⁷ Estos Planes son: Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, Plan Progresivo de Protección Social de garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales, Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural.

Finalmente, frente a la HRU de Pacífico Medio, la Procuraduría recomienda su finalización a la mayor brevedad posible, dado que es la única que a la fecha no se ha formulado. Según respuesta de la ART, la construcción participativa de la HRU en la subregión se ha adelantado mediante dos fases. En la primera fase, se realizaron tres diálogos preparatorios con el fin de presentar la metodología general de la HRU y ambientar el espacio de Construcción Participativa. Estas jornadas se desarrollaron el 16 de junio de 2021 en Buenaventura y el 14 y 22 de septiembre de 2021 en Timbiquí y López de Micay, respectivamente. Posteriormente, en una segunda fase se realizó el levantamiento de insumos preliminares en tres espacios de participación, realizados en los municipios de Timbiquí el 14 de septiembre de 2021, en Guapi el 16 de septiembre de 2021 y en López de Micay el 23 de septiembre de 2021, con la participación de cerca de 65 actores, entre delegados de los Grupos Motor, autoridades étnicas, delegadas de organizaciones de mujeres, representantes de víctimas, representantes de las Alcaldías de Timbiquí y López de Micay, entre otros actores territoriales (ART, 2022b).

Es importante aclarar que, la ART manifiesta que se han llevado a cabo espacios de participación con las comunidades, pero se advierte que aún no se han subsanado las inconformidades presentadas por las mismas. Específicamente, en diciembre de 2021 la Procuraduría fue convocada a participaren en una audiencia pública por parte de la Cámara de Representantes, la cual tenía como propósito que las comunidades pudieran manifestarle a la ART las inconformidades específicas y se pudiera llegar a un acuerdo frente a la elaboración de esta. Sin embargo, desde la Procuraduría, una vez analizada la respuesta allegada por la ART, se observa que algunas de estas inconformidades, no se han abordado por parte de la Agencia.

Un ejemplo concreto de lo anterior es la necesidad que manifiestan las comunidades de la creación de una Coordinación Regional de la ART para la subregión, dado que la misma está vinculada a la

Coordinación regional de Alto Patía y Norte del Cauca. Al consultarle a la ART la razón por la cual Pacífico Medio es la única subregión que no cuenta con Coordinación propia, la Agencia informó que esto se debe a que la planta regional de esta subregión solo consta de dos funcionarios, tamaño que no es suficiente para crear un grupo de trabajo para esta subregión (se requiere por lo menos seis funcionarios para crear una coordinación) (ART, 2022b). Frente a esta respuesta, desde la Procuraduría se advierte que las actividades en esta subregión se asumen con dos funcionarios y contratistas de prestación de servicios, mientras que las actividades de Alto Patía y Norte del Cauca se asumen con 12 funcionarios. Esto representa una inequidad en la distribución de personal, lo cual las comunidades consideran que puede haber contribuido al retraso en la implementación del PDET Pacífico Medio frente a las otras subregiones.

PDET e indicadores Plan Nacional de Desarrollo

El PND 2018-2022 incluyó 13 indicadores con marcación PDET. Según Sinergia, con corte al 30 de abril de 2022, de estos 13 indicadores, cuatro reportaban el cumplimiento del 100% de la meta para el cuatrienio. Por otro lado, de los 13 indicadores, 11 tienen un indicador PMI asociado. En la Tabla 24 se presenta el avance del cuatrienio de cada uno de los 13 indicadores según Sinergia y el avance de los indicadores PMI asociados, según respuesta allegada por el DNP de acuerdo con la información del SIPO:

Tabla 24. Avance de los indicadores PDET del PND 2018-2022 e indicadores PMI asociados

Indicador PND 2018-2022	Avance cuatrienio indicador PND 2018-2022	Indicador PMI asociado	Avance global SIPO
Porcentaje del área geográfica en municipios PDET con catastro actualizado	21,2%	Municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado	24,6%

Indicador PND 2018-2022	Avance cuatrienio indicador PND 2018-2022	Indicador PMI asociado	Avance global SIPO
Productores atendidos con servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET	49,7%	Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria	0,0%
Porcentaje de zonas PDET con necesidades de riego y drenaje atendidas del total de identificadas	85,7%	Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, en municipios PDET	100,0%
Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en municipios PDET	113,4%	Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en municipios PDET	100,0%
Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a Internet de alta velocidad	100,0%	Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a internet de alta velocidad	100,0%
Elaboración del inventario de la red vial terciaria en municipios PDET	40,1%	Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento	0,0%
Regiones con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que implementan el programa Expedición Sensorial	120,0%		
Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda rural en municipio PDET	47,4%	Viviendas mejoradas entregadas	7,5%
		Viviendas nuevas entregadas	41,9%
Porcentaje de hogares rurales con acceso a soluciones	29,2%	Personas beneficiadas con soluciones	45,7%

Indicador PND 2018-2022	Avance cuatrienio indicador PND 2018-2022	Indicador PMI asociado	Avance global SIPO
adecuadas de agua potable en municipios PDET		tecnológicas apropiadas de acceso a agua	
Porcentaje de hogares rurales con acceso a soluciones adecuadas para el manejo de aguas residuales en municipios PDET	62,2%	Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento	89,4%
Pobreza Extrema en los municipios PDET	Sin información	Pobreza extrema en el ámbito rural	6,1%
Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en los municipios PDET	14,8%	Índice de pobreza multidimensional en el ámbito rural	10,9%
Municipios en los que se implementarán los PDET con memoria documental preservada	100,0%		

Fuente: avance cuatrienio indicadores PND 2018-2022: SINERGIA. Fuente avance indicadores PMI asociados (DNP, 2022b).

De estos indicadores, la Procuraduría observa que el de “pobreza extrema en municipios PDET” del PND no cuenta con información sobre su avance. Al consultar el detalle cualitativo reportado en Sinergia, se expone que la razón de lo anterior, es que se está a la espera de la información por parte de la ART, Entidad responsable de la generación de esta información, junto con el DANE, para el año 2019. Del mismo modo, se está a la espera del dato de pobreza extrema en los municipios PDET en 2020, que debió ser generado por la ART en 2021. Desde la Procuraduría se recomienda a la ART y al DANE acelerar la generación de esta información, con el fin de poder contar con el avance del indicador al final del cuatrienio.

Por otro lado, la Procuraduría observa en los sistemas de información Sinergia y SIPO que, de los 13 indicadores del PND 2018-

2022, seis tienen un avance menor al 50% respecto a la meta del cuatrienio. Específicamente, el indicador “Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en los municipios PDET” tiene un avance del 14,8% respecto a la meta del cuatrienio. Este indicador se encuentra asociado con el indicador PMI A.MT.6 “Reducción en un 50% del índice de pobreza multidimensional en el ámbito rural”, el cual presenta avances de 100%, -484,38% y 46,30%, para los años 2018, 2019 y 2020, respectivamente. Lo anterior, demuestra que hay importantes retos para alcanzar la meta propuesta para este indicador, tanto en PND como en PMI.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- La Procuraduría identifica la existencia de informes de seguimiento a los PDET, los informes sobre las condiciones de vida de los habitantes de estos territorios y el lanzamiento de la Central de Información PDET. Sin embargo, sería importante que la Central de Información incluyera reportes sobre el cruce entre los proyectos asociados y las iniciativas PATR que cuentan con ruta de implementación activada. Lo anterior es necesario en la medida que, dado que las iniciativas PATR desde su definición no prevén por sí misma un valor o monto de recursos previsto para su implementación, su estimación presupuestal está supeditada al monto del valor de los proyectos asociadas a las mismas, tal como explica la Agencia en la respuesta remitida. Conocer el valor de la ejecución de los proyectos asociados a las iniciativas, permitiría analizar el grado de avance de estas.
- Es positivo que el Gobierno Nacional haya puesto en marcha una serie de acciones para dar cumplimiento al PDET, entre las que resaltan las Sesiones Institucionales y Mesas de Impulso a estos planes, donde se generan compromisos y se definen las rutas de implementación de las iniciativas. No obstante, 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 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. Esto advierte sobre la necesidad de definir claramente, cuáles serán los criterios para dar por finalizada la implementación de las iniciativas y

del PDET. Frente a esto, la ART ya cuenta con una metodología definida para determinar el nivel de cumplimiento y/o porcentaje específico de cada una de las iniciativas. Actualmente, el reporte del avance de las iniciativas se limita a las que cuentan con ruta de implementación activada, pero esto no permite determinar el nivel de avance específico de cada una. Es necesario implementar esta metodología.

- A la fecha de corte de este informe, existían 11.297 iniciativas con ruta de implementación activada, las cuales corresponden a 11.428 proyectos, gestiones, contratos o convenios. Esto equivale al 34,4% de las 32.808 iniciativas, y representa un aumento frente a lo reportado en el Tercer Informe al Congreso, cuando la cifra equivalía al 22,2%. No obstante, vale mencionar que la información remitida por la ART para la construcción del informe anterior solo contenía la asociación con proyectos y gestiones, y no con contratos y convenios. Sin embargo, hay una alta diferencia en el monto de inversión reportado, que pasó de \$2,8 billones en el Segundo Informe a \$292 mil millones en el Tercer Informe y a \$43,9 billones en el presente Informe. Además, existe una diferencia frente a los recursos invertidos en PDET según la Consejería para la Estabilización que, con corte a 31 de marzo, reportaba \$13,2 billones invertidos, aunque es importante mencionar que la metodología para el cálculo de esta cifra, es diferente a la utilizada por la ART en el reporte realizado para la construcción de este informe.
- La información remitida por la ART sobre iniciativas con 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. La Procuraduría recomienda 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.

- Con fundamento en la información remitida por la ART, y teniendo en cuenta las observaciones realizadas, se hizo un análisis de las iniciativas con ruta de implementación activada, cuyos principales resultados fueron:
 - Las subregiones con una mayor proporción de iniciativas en implementación son Pacífico Medio (47,9%), Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (43,9%) y Sierra Nevada-Perijá (42,7%). En contraste, las de menor proporción son Arauca (28,0%), Putumayo (28,9%), y Chocó (29,2%).
 - Los montos más altos invertidos por subregión, se registran en Alto Patía y Norte del Cauca (\$15,5 billones), Sierra Nevada – Perijá (\$4,7 billones), y Macarena- Guaviare (\$2,8 billones); los más bajos en Sur del Tolima (\$769.794 millones), Pacífico Medio (\$918.891 millones) y Pacífico y Frontera Nariñense (\$926.670 millones).
 - Los pilares que tienen una mayor proporción de iniciativas con una ruta de implementación activada con respecto al total, son el de Educación rural y primera infancia (40,1%), e Infraestructura y adecuación de tierras (37,2%). Por otra parte, el de menor proporción es el pilar de Reconciliación, convivencia y construcción de paz, con 24,5%.
 - Respecto a los montos invertidos, los pilares de infraestructura y adecuación de tierras, y educación rural y primera infancia concentran más del 65% de los recursos. En contraste, el pilar

reconciliación, convivencia y construcción de paz corresponde al 1% de los recursos.

- En un total de \$109.930 millones registrados como ejecución de proyectos asociados a iniciativas con ruta de implementación activada, no se reporta la fuente de financiación, lo que refleja la necesidad de fortalecer el registro de la información.
- Respecto a las Obras PDET, a marzo 31 de 2022, se reportan 1.590 obras por valor de \$191.160 millones. La subregión con el mayor número de obras es Alto Patía y Norte del Cauca (238), mientras que la subregión con menor número de obras es Pacífico Medio (21). El indicador del PMI asociado, “obras de infraestructura comunitaria en municipios PDET”, presentó un avance en 2021 de 378 obras ejecutadas, y de enero a marzo de 2022 se reportaron 66 obras ejecutadas.
- 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 más 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, con corte a la fecha de este informe, se habían aprobado 141 obras por un total de \$944.342 millones de pesos, de las cuales 70 se encuentran en municipios PDET, con un valor de \$622.342 millones.

- 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. Por esto, la Procuraduría reconoce la evaluación que la ART se encuentra ejecutando sobre la contribución de las Obras por Impuestos al cierre de brechas y a la implementación del PDET.
- La Procuraduría recomienda adoptar medidas para continuar focalizando los municipios PDET dentro del mecanismo Obras por Impuestos.
- 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 se incluyen los acuerdos de inversión. Es importante fortalecer la articulación con otras agendas de planeación del territorio. Todavía está pendiente de expedición la HRU de Pacífico Medio.
- 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. Por ejemplo, en la subregión Chocó un 18% de las iniciativas son detonantes y dinamizadoras, pero un 4,4% de estas están incluidas en los planes de trabajo 2022 – 2023. Este comportamiento es similar para las otras subregiones.
- Del universo de 11.297 iniciativas con ruta de implementación activada, el 3,1% (358) contaban con marcación PISDA. Estas 358, representan el 44,1% del total de las iniciativas PISDA. De las 358, el 43,6% (156) se encuentran en los Planes de Trabajo 2022-2023.

- Al desagregar la información de iniciativas PISDA por subregión PDET, se obtiene que Pacífico y Frontera Nariñense tienen el mayor porcentaje de iniciativas PISDA con ruta de implementación activada (76,3%) frente al total de iniciativas PISDA de la subregión. Mientras que en Arauca este porcentaje es del 14,3%.
- En cuanto a la distribución de las iniciativas PISDA por pilar, con corte a marzo de 2022, el pilar con el mayor porcentaje de iniciativas PISDA con ruta de implementación activada frente al total de iniciativas PISDA por pilar, es el número 7 Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, (63,6%). Mientras que, el que tiene el menor porcentaje, es el pilar 1 Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.
- Del total de las 32.808 iniciativas, el 18,2% (5.999) contienen un enfoque reparador. Con 1.408 iniciativas, la subregión del Alto Patía y Norte del Cauca concentra el 23% de las iniciativas con enfoque reparador; seguida de las subregiones de Montes de María (14%); y Putumayo (el 8%). La subregión con menos iniciativas con enfoque reparador es la del Pacífico Medio, con 39 (el 0,6%).
- De las 5.999 iniciativas con enfoque reparador, 4.883 (81,4%); reportan algún elemento de información en los diferentes instrumentos de seguimiento de las iniciativas PDET. De estas 4.883 iniciativas, 4.365 presentan información en las bases de seguimiento, que permite clasificarlas como iniciativas caracterizadas. En tanto que, 3.985 iniciativas entran en la categoría gestionadas. Finalmente, las iniciativas en estado de financiación y ejecución (1.777), representan el 29,6% de las iniciativas con enfoque reparador.
- El 29,5% de las iniciativas con enfoque reparador tienen ruta de implementación activada. La subregión Alto Patía y Norte del Cauca presenta el menor porcentaje, con el 28,1%; y la subregión Urabá

Antioqueño el mayor porcentaje, con 33,9%. En lo que concierne la distribución de los recursos, más del 50% de los recursos asociados a iniciativas con enfoque reparador y con ruta de implementación activada se concentran en dos subregiones: Montes de María (36,9%) y la Cuenca del Caguán y el Piedemonte Caqueteño (18,8%). Por su parte, la subregión de Pacífico y Frontera Nariñense no cuenta con recursos asignados, pero cuenta con cinco proyectos de inversión asociados a iniciativas con enfoque reparador.

- La Procuraduría solicitó a la ART la asociación entre las acciones de los PEII y las iniciativas de los PATR. Según la Agencia, de las 387 acciones de los PEII, 374 están vinculadas con iniciativas, es decir, el 97%. Se recomienda que los informes periódicos de la ART y los de la Consejería para la Estabilización, incluyan dentro de su información la implementación de las ZEII y las acciones coordinadas de implementación entre los PDET y los PEII.
- 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 se incluyen elementos como la identificación de proyectos, responsables y fuentes de financiación; sin embargo, estos documentos de la HRU no incluyen los acuerdos de inversión, compromisos y/o cronogramas.
- 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 inferiores a 14 subregiones; ii) en las Obras PDET es la subregión con menor número de Obras (21) y solo cuenta con

2 obras terminadas; iii) es la única subregión que no tiene Obras por Impuestos, y iv) aún no cuenta con HRU expedida.

- De los 13 indicadores del PND 2018-2022 con marcación PDET, seis tienen un avance menor al 50% respecto a la meta del cuatrienio.

Recomendaciones

- I. A la Agencia de Renovación del Territorio, continuar generando informes sobre las condiciones de vida de los habitantes de las subregiones PDET, 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, retomar la sección “Otras acciones para la Implementación” dentro de sus informes, sección que se dejó de incluir a partir del informe del primer semestre de 2021; en esta se registraba información sobre el avance en la construcción de las Hojas de Ruta, los avances del Plan Maestro de Estructuración, y fortalecimiento de capacidades comunitarias.
- III. A la Agencia de Renovación del Territorio, habilitar el ingreso sin usuario y contraseña al módulo “Iniciativas RIA” de la Central de Información PDET, con el fin de poder consultar las iniciativas con gestiones y/o proyectos asociados, para las cuales se han identificado algunos productos en proceso de entrega o entregados.
- IV. A la Agencia de Renovación del Territorio, implementar la metodología definida para determinar el nivel de cumplimiento y/o porcentaje específico de avance, de cada una de las iniciativas, y publicar los resultados en la Central de Información PDET.

- V. A la Agencia de Renovación del Territorio, para el reporte de información de iniciativas con una ruta de implementación activada, se reitera llevar un registro completo de los proyectos y gestiones que se estén llevando a cabo 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. A la Agencia de Renovación del Territorio, realizar una evaluación de la estrategia de fortalecimiento comunitario de las Obras PDET, para evidenciar su contribución a la generación de organizaciones autosuficientes para la gestión y seguimiento de proyectos, por ejemplo, informar si las organizaciones fortalecidas han continuado ejecutando obras.
- VII. A la Agencia de Renovación del Territorio, publicar a finales de 2022, los resultados de la evaluación de la estrategia Obras por Impuestos sobre su contribución al cierre de brechas y a la implementación del PDET.
- VIII. 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 2022-2023.
- IX. A la Agencia de Renovación del Territorio, socializar la matriz de seguimiento a la articulación de los PNS y los PDET con las Entidades de cada sector, de manera que se fortalezca la articulación entre estos dos instrumentos.
- X. A la Agencia de Renovación del Territorio, informar a los sectores la metodología de definición de la alineación de los PNS con los

PDET, y de qué manera se implementó la metodología por cada uno de los PNS, de manera que se fortalezca la articulación entre estos dos instrumentos.

- XI. A la Agencia de Renovación del Territorio y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, sobre el cruce entre iniciativas de los PATR con las medidas y acciones de los PIRC y PRyR: se reitera atender de manera prioritaria aquellas iniciativas asociadas con las víctimas del conflicto armado y restitución de tierras, al promover su habilitación e implementación en el marco de las sesiones interinstitucionales, mesas de impulso y todas las estrategias que se definan con este objetivo.
- XII. A la Agencia de Renovación del Territorio, se reitera incorporar periódicamente las iniciativas asociadas a los Planes Integrales de Reparación Colectiva y Planes de Retorno y Reubicación en su ejercicio de Hoja de Ruta Única, de modo que los criterios asociados a víctimas, cobren mayor relevancia y puedan llegar a ser categorizados como estratégicos en las subregiones PDET.
- XIII. A la Agencia de Renovación del Territorio, continuar con sus procesos de fortalecimiento territorial, de modo que se identifiquen los avances físicos y financieros de las iniciativas con enfoque reparador, en los instrumentos de programación presupuestal de los 170 municipios y 19 Gobernaciones PDET a nivel del Plan Indicativo, Plan Anual Operativo de Inversiones y Proyectos de Presupuesto.
- XIV. A la Agencia de Renovación del Territorio y a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, incluir dentro de sus informes la manera cómo se está llevando a cabo la articulación de la implementación del PDET con los PEII.

- XV. A la Agencia de Renovación del Territorio, se reitera poner a disposición del público, información sobre los acuerdos de inversión generados, que incluya como mínimo las Entidades entre las que se han generado, 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.
- XVI. A la Agencia de Renovación del Territorio, se reitera acelerar la implementación del PDET Pacífico Medio, pues es una de las más rezagadas en términos de montos invertidos; cuenta con una cifra de Obras PDET inferior a la de otras subregiones, es la única subregión que no tiene obras por impuestos y aún no cuenta con HRU expedida.
- XVII. A la Agencia de Renovación del Territorio, publicar y socializar los resultados que se obtengan del levantamiento y análisis de la información en campo con respecto a la “Línea Base” de pobreza en PDET, así como la evaluación de la operación, impacto y resultados de los PDET. Se recomienda que el levantamiento y análisis de la información, se articule con la metodología usada por el DANE en la GEIH para la medición del IPM PDET.
- XVIII. A la Agencia para la Renovación del Territorio, empezar la planeación de la metodología con la cual se actualizarán los PATR, según el Decreto 893 de 2017, en el cual se 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 ART.
- XIX. A la Consejería Presidencial para la Estabilización, concluir el proceso de revisión conjunta de las observaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la

Función Pública al Proyecto de Decreto “Por el cual se adiciona el Título 9 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, para reglamentar el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019 en lo relacionado con la Hoja de Ruta Única”. Lo anterior para materializar su expedición.

- XX. A la Agencia de Renovación del Territorio y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, implementar mecanismos para la priorización de los municipios PDET, dentro del mecanismo Obras por Impuestos.
- XXI. A la Agencia de Renovación del Territorio y al DANE, actualizar y publicar el avance del indicador “pobreza extrema en municipios PDET” del PND 2018-2022, con el fin de poder contar con el avance del indicador al final del cuatrienio.

Planes Nacionales Sectoriales

Los PNS son el instrumento de la RRI mediante el cual se dota de bienes y servicios públicos a toda la ruralidad colombiana priorizando los municipios PDET. Mediante la acción conjunta de los PNS, el Acuerdo de Paz establece una meta a 15 años, de erradicación de la pobreza extrema y la reducción en un 50% de la pobreza rural multidimensional. 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.

Respecto a la meta de pobreza multidimensional, en el Primer Informe al Congreso se mencionaba que, en 2016, que es el año de línea de base para el Acuerdo de Paz, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) rural (es decir, para centros poblados y rural disperso), se ubicó en 37,6% según datos del DANE. Si se cumpliera la meta de reducir este indicador en 50%, en el año 2031 debería ubicarse en 18,8%, lo que implica una reducción promedio anual de 1,25 puntos porcentuales (p.p.) durante los 15 años. El último dato disponible de pobreza multidimensional corresponde al año 2021, cuando se ubicó en 16,0% a nivel nacional y en 31,1% para centros poblados y rural disperso (DANE, 2022b), presentando una disminución de 6 p.p., respecto a 2020, y cumpliendo la meta que se había registrado en SIPO para 2021 de 34,76%.

Respecto a la meta de erradicación de la pobreza extrema rural, según datos del DANE el indicador de incidencia de la pobreza monetaria extrema rural, se ubicó en 18,1% en el año 2016 (DANE, 2017). En el SIPO, para los años 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 la meta fue de 11,3% y aún no se registra el avance en el SIPO; sin embargo, según datos del DANE, la pobreza monetaria extrema en centros poblados y rural disperso para el 2021 se ubicó en 18,8%

(DANE, 2022a). En 2022 se tiene una meta de 9,9%, la cual coincide con la del PND 2018 – 2022; no obstante, dado que se no se cumplieron las metas en los años 2020 y 2021, aún se tiene una brecha importante para alcanzarla.

En este contexto siguen cobrando relevancia los compromisos planteados en el Punto 1 del Acuerdo de Paz, mediante la implementación de los cuales se busca precisamente la superación de la pobreza de manera sostenible y el cierre de brechas con las áreas urbanas. En esta línea, el Gobierno Nacional se comprometió a formular 16 Planes Nacionales Sectoriales; 14⁷⁸ de los 16 Planes, se encuentran adoptados y vigentes; y dos se encuentran en proceso de adopción. Esto representa un retraso en el indicador del PMI “Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral adoptados” cuyo año de finalización era el 2018.

Asimismo, si bien se tienen 14 planes adoptados y los sectores reportan acciones en cumplimiento de los indicadores del PMI asociados, en el borrador del Documento CONPES “Política para la Transformación Rural Integral” publicado para comentarios en abril de 2022, no se hace mención a la totalidad de los PNS (actualmente se hace referencia a tres), ni a los PDET. La Tabla 25 presenta el estado de cada uno de los Planes.

Tabla 25. Estado de los Planes Nacionales Sectoriales

N°	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)

⁷⁸ Posterior a la elaboración de este informe se adoptó el Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, mediante la Resolución 00213 del 13/07/2022.

N°	Plan Nacional	Responsable	Estado
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). Actualizado (2021)
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	Con cierre técnico, pendiente adopción
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	Adoptado (mayo 2022)
13	Plan de Zonificación Ambiental	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Adoptado (diciembre 2021)

N°	Plan Nacional	Responsable	Estado
14	Plan Especial de Educación Rural	Ministerio de Educación Nacional	Adoptado (noviembre 2021)
15	Plan Nacional del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Con cierre técnico, pendiente adopción
16	Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural	Agencia Nacional de Tierras	Adoptado (diciembre 2021)

Fuente: Sectores responsables de los PNS, 2022, elaboración propia.

*Posterior a la fecha de corte de este informe, el Plan de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, fue adoptado mediante Resolución 00132 del 2 de mayo de 2022.

**Posterior a la fecha de corte de este informe se adoptó el Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, mediante la Resolución 00213 del 13 de julio de 2022.

En cuanto a la proyección financiera de estos Planes, al analizar los recursos proyectados para la implementación de cada PNS según su documento, se reporta que se estiman aproximadamente \$98,6 billones para su implementación⁷⁹, tal como se observa en la Tabla 26. Este valor se aproxima a lo estimado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2017, en el cual se estableció que para implementar la Reforma Rural Integral se necesitarían \$110 billones de pesos constantes de 2016.

Frente al componente financiero de los PNS, en el Tercer Informe al Congreso se recomendó continuar fortaleciendo el módulo para el seguimiento a la implementación de los PNS en el SIPO; primero, integrando la información para el seguimiento financiero tal como está establecido en el Decreto 1778 de 2020; y segundo, reportando

⁷⁹ Los montos corresponden a lo reportado en los PNS, por lo cual los precios no corresponden a los mismos años, y no están traídos a valor presente. En este monto no se contabilizan los PNS de Salud Rural y Alimentación, en la medida que no se han expedido.

información territorializada sobre los indicadores y las inversiones, en particular en las subregiones PDET. A la fecha de corte de este informe, este módulo en el SIPO aún no contaba con la información del seguimiento financiero de cada uno de los PNS, ni con información territorializada⁸⁰.

Tabla 26. Proyección financiera PNS

Plan Nacional Sectorial	Proyección financiera
Educación Rural	46.180.000
Vías	10.242.891
Electrificación Rural	6.138.080
Protección Social	6.131.465
Formalización de tierras	5.830.000
Agua Potable	3.760.000
Vivienda Rural	3.720.000
Salud Rural	3.577.378
Conectividad Rural	3.550.948
Asistencia Técnica	3.104.637
Generación de Ingresos	2.176.176
Riego y Drenaje	1.570.000
Alimentación	962.511
Economía Solidaria	782.526
Comercialización	510.064
Zonificación Ambiental	358.571
Salud Rural	
Alimentación	
Total	98.595.247

Fuente: DNP, 2022, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Los montos corresponden a lo reportado en los PNS, por ello los precios no necesariamente son de los mismos años.

La Procuraduría identificó la inclusión del módulo de informes en el SIPO. En este módulo se incluyen informes trimestrales de las Entidades encargadas de la implementación de cada Plan. Además,

⁸⁰ La Procuraduría resalta que en el SIPO ya se cuenta con un mapa titulado “Georreferenciación de los indicadores con desagregación territorial”. Sin embargo, aún no contiene información.

estos informes incluyen una sección de presupuesto e inversión que brinda información presupuestal general de los PNS, aunque aún no existe el módulo financiero en el SIPO.

Por último, en el PMI, hay 180 indicadores relacionados con los PNS, de los cuales 59 se encuentran desagregados en municipios PDET y 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; 71 en 2026; y los restantes 87 en 2031. El análisis de la presente sección se realiza para los 14 PNS adoptados y con base en lo consignado en los documentos de estos, la información reportada en SIPO 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.

En cuanto a las inversiones realizadas y recursos programados, es necesario aclarar que esta información se le solicitó a las Entidades encargadas de cada PNS y al DNP (2022b)⁸¹, en la que se encontró que para algunos PNS existen diferencias entre lo reportado por las Entidades y el DNP. Además, mientras que la mayoría de las Entidades encargadas de la implementación de los PNS marcan el presupuesto e inversión por indicador, el DNP hace una marcación por pilar y dentro de los pilares una marcación por indicador. Lo anterior, lleva a que el reporte del DNP tenga montos conjuntos por indicadores que hacen parte de un mismo pilar, y que algunos indicadores tengan montos en varios pilares. Teniendo en cuenta estas diferencias en la metodología de reporte, la Procuraduría recomienda una mayor articulación entre las Entidades y el DNP, con el fin de tener seguimientos consistentes.

Teniendo en cuenta estas diferencias en los montos reportados, se remitió oficio al DNP y a los sectores, preguntando sobre las razones que llevaron a esta situación. Según respuesta allegada por el DNP

⁸¹ La información remitida por el DNP muestra las inversiones por pilar y responde a los recursos marcados en el Trazador Paz. Teniendo en cuenta que la información remitida es por pilar, algunos indicadores presentan presupuesto e inversiones conjuntas.

(2022b), esta diferencia en los montos puede responder, a que la relación de indicadores que remitió el Departamento considera el conjunto de aquellos que fueron asociados a cada proyecto, sin discriminar en cada uno de ellos un monto, mientras que algunos de los reportes de las Entidades sí presentan discriminación por indicador. Por otro lado, frente a las respuestas allegadas por las Entidades encargadas de la implementación de los PNS, el MinVivienda (2022b)⁸² respondió que, mientras que el DNP sí reportó el proyecto de inversión “Desarrollo y mejoramiento del sector de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional”, el Ministerio no lo hizo; sin embargo, no menciona la razón del no reporte. Lo anterior evidencia la necesidad de articulación de las metodologías de reporte entre las Entidades y el DNP, con el fin de contar con el reporte por indicador y la inclusión de todos los proyectos de inversión asociados.

Además, sería importante que el reporte remitido por el DNP incluya información sobre recursos de los indicadores PDET, pues para estos indicadores la única fuente de información fueron los reportes enviados por las Entidades. Frente a esta falta de información, el DNP (2022c), en una segunda respuesta allegada a la Procuraduría, informó que esto se debe a que la marcación de los recursos focalizados en PDET se da mediante el pilar 1.8, siendo esta otra diferencia en la metodología de reporte frente a las Entidades. Finalmente, en cuanto a la información remitida por las Entidades a cargo de la implementación de los Planes, se advierten algunas diferencias dentro de las mismas vigencias, entre lo reportado para la elaboración del Tercer Informe al Congreso y las respuestas allegadas para la elaboración del presente informe.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la sección de cada Plan se analiza el reporte presupuestal remitido por las Entidades encargadas de la implementación del correspondiente PNS. Sin embargo, desde la Procuraduría se valora el ejercicio que está llevando a cabo el DNP en el seguimiento financiero de los PNS, pero se recomienda fortalecer la coordinación con las Entidades, con el fin de articular los mecanismos

⁸² La respuesta de las otras entidades se recibió posterior a la fecha en que se culminó la elaboración de este informe.

y que estos no presenten diferencias en los valores, dado que esta articulación podría servir de insumo para la construcción del módulo financiero del SIPO.

En el documento anexo a este informe se presenta el presupuesto e inversión ejecutada por año, para cada uno de los indicadores de cada PNS según el reporte de cada Entidad.

Avances y dificultades

Al consultar el SIPO, se observa que esta plataforma contiene el avance general de cada uno de los PNS, tanto para su vigencia total como para el cuatrienio. A continuación, se presentan estos avances por cada uno de los Planes:

Tabla 27. Avances PNS

Plan Nacional Sectorial	Avance cuatrienio 2018-2022	Avance general
Vivienda Rural	0,00%	0,00%
Zonificación Ambiental	0,00%	0,00%
Salud Rural	18,33%	29,79%
Asistencia Técnica	25,00%	31,25%
Vías para la Integración	54,05%	41,79%
Formalización de Tierras	31,59%	48,78%
Riego y Drenaje	38,49%	53,32%
Agua Potable y Saneamiento	87,83%	69,06%
Alimentación	31,88%	71,37%
Generación de Ingresos	66,67%	77,33%
Educación Rural	81,16%	77,49%
Economía Solidaria	86,39%	78,78%
Protección Social	81,31%	85,10%
Comercialización Rural	100,00%	85,36%
Conectividad Rural	75,99%	85,67%
Electrificación Rural	90,40%	89,04%

Fuente: SIPO, consultado 02/06/2022.

En cuanto al avance de los PNS en el cuatrienio 2019 -2022, los Planes de Comercialización Rural y Electrificación Rural presentan los

mayores avances, con el 100% y el 90,4%. Mientras que, los Planes de Vivienda Rural y Zonificación Ambiental no presentan avances. Estos dos últimos Planes también tienen un avance de 0% en la medición general. A continuación, se presenta un análisis por cada uno de los Planes adoptados.

Planes adoptados

Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER)

El Decreto Ley 884 de 2017⁸³, establece que el Plan Nacional Sectorial de Electrificación Rural (PNER) se elaborará y adoptará cada dos años. En cumplimiento de esta directriz, el primer documento del Plan se adoptó mediante Resolución No. 0809 del 02 de agosto de 2018 por el MinEnergía. En su Tercer Informe al Congreso, la Procuraduría recomendó al MinEnergía la adopción del Plan actualizado, la cual en cumplimiento de lo dictado en el Decreto Ley debió realizarse en el 2020, en respuesta a esta recomendación MinEnergía informó de su adopción mediante Resolución 40430 del 30 de diciembre de 2021.

El PNER tiene como objetivo la universalización del servicio de energía eléctrica de las zonas rurales del territorio nacional, mediante soluciones tecnológicas apropiadas y brindando asistencia para la sostenibilidad de las obras. Según los datos del Plan, para el año 2018 el Índice de Cobertura de Energía Eléctrica (ICEE) se ubicó en 96,5%; mientras que en áreas rurales se ubicó en 86,8%; y en municipios PDET en 88,93%; reflejando que a pesar de las coberturas logradas persisten importantes brechas entre regiones (MinEnergía, 2021).

Asimismo, en el PNER se realiza la estimación del número de nuevos usuarios, que se podrían beneficiar con el servicio de energía eléctrica en el período 2022 a 2030 con recursos públicos, el cual asciende a 171.440; el documento no explica por qué la estimación no se hace hasta el 2031 (MinEnergía, 2021, pág. 73), en el Plan también se

⁸³ Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

menciona, que para cumplir con esta meta es indispensable contar con los proyectos formulados por las Entidades territoriales, los operadores de red o el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para Zonas No Interconectadas (IPSE) (MinEnergía, 2021); en este sentido, MinEnergía y la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), trabajan conjuntamente con los formuladores de proyectos para su viabilización técnica y financiera y, optar por recursos de fondos públicos (MinEnergía, 2022a, pág. 5). Como un referente, vale mencionar que el Plan Indicativo de Expansión de Cobertura 2016-2020 estimaba que 431.137 carecen del servicio de energía en el país y esta fue la meta que se estableció en la anterior versión del PNER 2018 – 2031 (MinEnergía, 2018).

Por su parte, el PMI contiene seis indicadores asociados al Plan, tres temáticos y tres con clasificación PDET, todos ya empezaron su ejecución según su fecha de inicio. Los indicadores se refieren a los nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica, la capacidad instalada de fuentes no convencionales y soluciones tipo híbrido y la capacitación para la sostenibilidad y mantenimiento de las obras.

Frente a los nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica (A.29 y A.29P), según lo reportado en SIPO, las metas se han venido cumpliendo, con excepción del año 2019, cuando se estableció una meta mayor a la de otros años y se llegó a un 48,64% de cumplimiento. Para el año 2021, la meta se superó, llegando a un avance de 216,8%; y en el primer trimestre de 2022, se tiene un avance de 24,9% frente a la meta planteada para el año, lo que representa 8.125 usuarios. En suma, desde el año 2017 a marzo de 2022, se reportan en SIPO 78.516 nuevos usuarios con el servicio, por recursos públicos.

El indicador desagregado en municipios PDET presenta un comportamiento similar, con cumplimiento frente a las metas para todos los años, excepto el 2019 cuando se avanzó en un 75,5%. En 2021 el avance fue de 304,8% superando la meta y a marzo 31 de 2022 se tenía un avance de 48,6% frente a la meta del año, por lo que podría también superarse en este año. En conclusión, desde el año 2017 a la fecha se

reportan en SIPO 49.700 nuevos usuarios con el servicio en municipios PDET, por recursos públicos.

Por su parte, en el PND para el cuatrienio 2018 – 2022, se estableció una meta de 100.000 nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica por recursos públicos, de los cuales 90.000 son rurales y 10.000 urbanos (DNP, 2022f). Con corte a abril de 2022⁸⁴, en sinergia se registra un avance frente a esta meta del 70,2%, equivalente a 70.182 usuarios. Con corte al año 2021 se tenía un retraso frente a la meta de este indicador, por lo que el MinEnergía indicó a la Procuraduría que los proyectos de ampliación de cobertura han sido afectados por las siguientes contingencias: i) confinamiento por Covid – 19 en China, que sumado al represamiento de puertos, han dificultado la importación y aumentado los precios de componentes para los proyectos de sistemas solares fotovoltaicos y para insumos utilizados en proyectos de redes del sistema interconectado nacional; ii) problemas de orden público en las zonas de impacto de los proyectos; iii) paro nacional de 2021 que dificultó el acceso a la zona de campo y el desplazamiento de los contratistas; y iv) la ola invernal que ha impedido el acceso a las zonas de impacto de los proyectos (MinEnergía, 2022b).

Asimismo, se tiene un indicador de nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica desagregado para municipios PDET, que con corte a abril de 2022⁸⁵, presenta un avance de 113,4%, correspondiente a 46.311 usuarios. De manera complementaria, para este período, MinEnergía estableció una meta de electrificación de 80.000 nuevos usuarios en zonas rurales, a través de proyectos ejecutados por los operadores de red, ya sea con recursos propios o privados, sobre la cual en 2019 y 2020 se presentó un avance de 41.758, es decir, el 52,2% (MinEnergía, 2021, págs. 37,38).

Respecto a la capacidad instalada de fuentes no convencionales y soluciones tipo híbrido en las Zonas No Interconectadas (ZNI), recogida en los indicadores A.30 y A.30P, según los reportes del SIPO para

⁸⁴ Para la fecha de consulta de Sinergia (3/06/2022) este era el corte disponible.

⁸⁵ Para la fecha de consulta de Sinergia (3/06/2022) este era el corte disponible.

ambos, las metas se han cumplido desde el año 2017 hasta marzo 30 de 2022. Para el indicador A.30, con corte a marzo 30 de 2022 ya se había cumplido la meta de 28,47 megavatios (MW) proyectada para el año, con un avance de 44,7 MW, correspondiente a la puesta en marcha de proyectos de tipo híbrido Solar - Diésel y soluciones solares fotovoltaicas que beneficiaron a 4.507 nuevos usuarios, por lo que se recomienda revisar, si estas metas pueden ser más altas. Para el caso del indicador A.30P, que hace referencia a la desagregación para municipios PDET, se presenta una situación similar, al reportarse para marzo 30 de 2022, un cumplimiento frente a la meta del año del 500,8%, con 18,6 MW frente a 4,4 MW planteados como meta.

Sobre la capacitación para la sostenibilidad y mantenimiento de las obras, indicadores A.388 y A.388P, según lo registrado en SIPO, para los años 2017 y 2018 no hubo reporte; en 2019 y 2020 se cumplieron las metas; y en 2021 para el indicador A.388 se llegó a un avance del 75,9%; mientras que para el indicador A.388P, la meta se superó con un avance del 500,9%; lo que refleja la focalización de estas capacitaciones en los municipios PDET. Con corte a marzo 31 de 2022, el indicador A.388 había alcanzado un cumplimiento de 31,7%, equivalente a 4.324 personas; y para el indicador en municipios PDET (A.388P), la meta ya se había superado con un cumplimiento del 120,4%, equivalente a 3.541 personas.

En cuanto a los recursos estimados para la universalización del servicio de energía eléctrica, el documento del Plan señala que, con los costos históricos para el suministro del servicio, los recursos públicos proyectados no son suficientes para alcanzar la universalización en 2031; por lo tanto, se debe garantizar la continuidad y suficiencia de los demás mecanismos de financiación y contar con la normatividad necesaria, para que los operadores de red continúen desarrollando proyectos para atender nuevos usuarios (MinEnergía, 2021, pág. 78). Asimismo, es probable que los costos de las soluciones de electrificación disminuyan, en la medida en que haya evoluciones tecnológicas disponibles en el mercado (MinEnergía, 2021, pág. 77). En Efecto, MinEnergía (2021, págs. 74, 75) estima que en un escenario

donde se cuente sólo con recursos públicos, para el año 2031, se lograría un avance del 68,8% de la meta de universalización equivalente a 155.000 viviendas, mientras que, si se complementa con proyectos de los operadores de red, se llegaría a un 76,6% de la meta, lo que equivale a 380.000 viviendas.

Respecto a los recursos invertidos, es importante aclarar que, según lo reportado por MinEnergía (2022b), aquellos ejecutados desde 2018 pueden incluir contratos de ampliación de cobertura suscritos en vigencias anteriores. Por lo anterior, se dificulta realizar un análisis de variaciones frente a lo apropiado y ejecutado por vigencia, en la medida en que en una vigencia se reporta la ejecución de recursos de años anteriores, lo que puede ocasionar que la ejecución sea superior a lo presupuestado, como resulta para 2019 con un 123%. Igualmente, el sector refiere en el informe trimestral cualitativo del SIIPO, que la ejecución presupuestal depende de los proyectos que estructuren y presenten las Entidades territoriales y operadores de red a los diferentes Fondos (MinEnergía, 2022a).

Dicho lo anterior, en el reporte de MinEnergía (2022b), se indica que para los nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica (A.29), en 2021 se tuvo una inversión de \$62.752 millones y para el mismo indicador focalizado en municipios PDET (A.29P), \$25.140 millones. En 2022 para este mismo indicador, el Ministerio informó de una apropiación de \$392.915 millones, de los cuales \$103.464 son para municipios PDET. Respecto a la “Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI” (A.30) contó en 2021 con una inversión de \$16.693, de los cuales \$5.148 se ejecutaron en municipios PDET. En 2022 este indicador tiene un presupuesto de \$312.786 millones, de los cuales \$92.203 son para municipios PDET. Finalmente, para las “Personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras” (A.388), en 2021 se invirtieron recursos por \$101 millones, en municipios PDET no se reportan inversiones, a pesar de que en SIIPO se registra que la meta fue superada con un avance de 500%, lo que evidencia la necesidad de tener reportes físicos y financieros

articulados. Para 2022 se tiene una inversión proyectada para este indicador de \$1.323 millones, de los cuales \$100 millones son para municipios PDET.

Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR)

El Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR), fue uno de los primeros que se adoptó mediante Resolución interna No. 0003260 del 03 de agosto de 2018 por el MinTransporte. El Plan tiene como objetivo el 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 2016: lineamientos de política para la gestión de la red terciaria.

El PMI contiene tres indicadores asociados al Plan, dos temáticos y uno con clasificación PDET, relacionados con el porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidas o en mantenimiento y la contratación de Juntas de Acción Comunal (JAC) para ejecutar proyectos en vías terciarias. Igualmente, en el SIPO se reportan siete indicadores adicionales, para un total de 10, que actualmente ya se encuentran en ejecución al tener su año de inicio entre 2017 y 2019.

Si bien el documento del Plan, así como los indicadores tienen alcance nacional, la proyección de metas y recursos del PNVIR a 2031, sólo se realiza para los 170 municipios PDET. Frente a esta situación la Procuraduría en sus anteriores Informes al Congreso ha recomendado a MinTransporte ajustar esta proyección al nivel nacional; el MinTransporte ha aclarado que sus intervenciones tienen alcance nacional y que anualmente se revisa la disponibilidad de recursos para el cumplimiento de las metas del Acuerdo de Paz, los cuales son marcados con el trazador presupuestal Construcción de Paz en los proyectos de inversión asociados (MinTransporte, 2022a).

Frente al avance en los indicadores, se resalta el reportado para el indicador “Número de Juntas de Acción Comunal contratadas en los

procesos de contratación del proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto” (F.464), el cual fue de cero para los años 2017 a 2019, pasó a 30 en 2020 y a 78 en 2021, superando en este último la meta propuesta. Al respecto MinTransporte (2022a) ,informó a la Procuraduría que el aumento se debió a que a partir de 2020 se comenzó a ejecutar el programa Colombia Rural y las Entidades territoriales a través de los convenios suscritos vincularon a las JAC. Este indicador estuvo en un inicio a cargo de Colombia Compra Eficiente, Entidad que acordó el cambio de responsabilidad con MinTransporte.

La Procuraduría llama la atención sobre el indicador “Número de víctimas, desmovilizados y reincorporados contratados en los procesos de contratación del proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto” (F.465), que sigue estando a cargo de Colombia Compra Eficiente, pues no presenta ficha técnica ni avances en SIPO; y ha manifestado que la información disponible en sus sistemas no es suficiente para determinar si una persona es víctima, desmovilizada o reincorporada, además para identificar si está asociado al proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto (Colombia Compra Eficiente, 2022). Ante estas dificultades, es pertinente que esa Entidad adelante convenios de intercambio de información con Entidades como la UARIV o la ARN, de manera que se puedan sacar reportes consolidados, sin necesidad de revelar datos confidenciales de las personas y/o solicitar esta información a las personas naturales o jurídicas que ejecutan proyectos relacionados con el indicador. Asimismo, Colombia Compra Eficiente (2022) informó a la Procuraduría, que ha puesto a consideración de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación el cambio de responsable de este indicador; no obstante, la Consejería (2022c) no reporta este indicador dentro del listado de los que se encuentran con solicitudes de ajuste. Dado lo anterior, este Ente de Control hace un llamado a cumplir con este compromiso que Colombia Compra Eficiente asumió en el PMI.

Por su parte los indicadores “Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento” (A.23) y el correspondiente

desagregado para municipios PDET (A.23P), presentan cumplimiento frente a la meta propuesta para los años 2019 a 2021. En su primer informe al Congreso, la Procuraduría había llamado la atención sobre la necesidad de contar con reportes no sólo en términos de porcentaje, sino de la longitud a intervenir por los proyectos viabilizados, además de disponer de los inventarios de la red vial terciaria, para tener una mejor identificación de las necesidades que se tienen para mejorar la transitabilidad. Se ha podido verificar que en los reportes del Plan dispuestos en el SIPO ya se cuenta con esta información, para el año 2021 se tenía una meta de 5.400 kilómetros de vías terciarias con mejoramiento y mantenimiento, de los cuales 1.200 están en municipios PDET; las dos metas se superaron con 8.686 kilómetros, de los cuales 2.427 se intervinieron en municipios PDET (MinTransporte, 2021, pág. 22). Adicionalmente, entre enero y 31 de marzo de 2022, se tuvo un avance de 2.224 kilómetros de vías terciarias intervenidas, de los cuales 415 se ubicaron en municipios PDET (MinTransporte, 2022b, págs. 12, 13).

Frente a los inventarios de la red vial terciaria aún se evidencian importantes retos para su culminación, según lo reportado en los sistemas oficiales de seguimiento a los Documentos CONPES y el PND. En el plan de acción del CONPES 3857 de 2016 se tiene una acción a cargo de Invías para inventariar la red terciaria con una meta de 142.284 kilómetros inventariados a cumplirse en el año 2019; no obstante, en SisCONPES el último reporte es del primer semestre de 2021, con un avance de 21,4% (DNP, 2022b); asimismo, en mesa técnica, MinTransporte reportó a la Procuraduría que a marzo de 2022 el avance es de un 22,9% (MinTransporte, 2022c), lo que representa un retraso frente a la meta. Igualmente, el PND 2018 – 2022, tiene el indicador “Elaboración del inventario de la red vial terciaria en municipios PDET”, el cual a 31 de marzo de 2022 tenía un avance acumulado de 40,14% frente a la meta. El MinTransporte manifestó en mesa técnica que una de las principales dificultades para culminar la elaboración de los inventarios, ha sido que los municipios no han enviado la información de las vías de su competencia (MinTransporte, 2022c).

Se resalta que en la actualidad se cuenta con el proyecto tipo de inventario y categorización de la red vial nacional, el cual se encuentra aprobado por el DNP y avalado por MinTransporte (MinTransporte, 2021, pág. 28). Estas Entidades también desarrollaron un proyecto con la identificación de vías terciarias mediante imágenes satelitales que abarcan el 81% del territorio nacional, los resultados pueden ser consultados en la página web del Observatorio Nacional de Logística (DNP, 2022b); estas imágenes son un importante insumo para que los municipios elaboren los inventarios y permiten un ahorro en costos de entre un 40% y 60% (MinTransporte, 2022c). Las imágenes satelitales también han revelado que la red terciaria puede ascender a 280.000 kilómetros; es decir, cerca del doble de lo que se estimó en el Conpes 3857 de 2016, aunque se deben hacer verificaciones en campo, esta mayor extensión implicaría un esfuerzo aún mayor para poder tener la totalidad de la red inventariada. Finalmente, cursa en el Congreso de la República (Congreso de la República de Colombia, 2021a) un proyecto de ley para actualizar el inventario de la red vial terciaria, el cual fue aprobado en primer debate el 6 de abril de 2022 y está pendiente de rendir ponencia para segundo debate.

Igualmente, MinTransporte reporta que 129 Planes Viales Municipales (PVM) han sido aprobados entre 2019 y marzo de 2022 y que, con corte a 31 de marzo de 2022, 41 están en formulación. En municipios PDET, se aprobaron 64 PVM en 2021 y cinco más en 2022 (MinTransporte, 2022b, pág. 11). Estos planes permiten a los municipios contar con una ruta para la intervención en las vías más estratégicas, para lo cual es ideal contar con los inventarios de la red vial terciaria (MinTransporte, 2022c). Además, en las mesas institucionales y de impulso al PDET, ART, INVIAS y MinTransporte, acordaron apoyar a los municipios en la estructuración del proyecto más importante asociado a las iniciativas de los PATR, bien sea de vía terciaria o fluvial, para lo cual se requiere el PVM (ART y MinTransporte, sin fecha). Teniendo en cuenta los criterios establecidos en el Plan, en el año 2021 se priorizaron corredores en 65 municipios de 10 subregiones, según lo reportado para el indicador “Número de municipios PDET con

corredores priorizados” (PNS 13.1). Dentro de estos, y producto de los acuerdos generados en las mesas institucionales y de impulso, se apoyó la estructuración de un proyecto en 47 municipios durante 2021, y cinco más en el primer trimestre de 2022 (MinTransporte, 2022b, pág. 15).

En cuanto al monto invertido en vías terciarias, asciende en 2021 a \$844.802 millones del Presupuesto General de la Nación (PGN) - según lo reportado por MinTransporte y también por el DNP, a partir del trazador “construcción de paz” - de los cuales \$130.700 se invirtieron en municipios PDET, y \$1,4 billones adicionales fueron invertidos por otras fuentes. Llama la atención que el reporte de la inversión ejecutada fue menor en un 25% a la presupuestada en este año, mientras que la meta planteada se logró en un 100%, evidenciando la necesidad de articular los reportes de metas y financieros. Para el año 2022, se reportan recursos apropiados por \$1,0 billón del PGN y \$356.605 millones por otras fuentes (MinTransporte, 2022a).

Además de los indicadores del PMI sobre vías terciarias, el PNVIR incluye vías secundarias, red fluvial y transporte aéreo para la conexión de las zonas más alejadas y marginadas del país. Respecto a la red fluvial, en el indicador “Número de municipios priorizados con vías fluviales intervenidas” (PNS.13.7), presentó en el año 2021 un avance del 100%, correspondiente a tres municipios donde se pusieron en servicio muelles fluviales: Bojayá y Sipí (Chocó) y, Puerto Nariño (Amazonas). Para 2022 se tiene una meta de tres municipios, y en el primer trimestre de este año no se contó con municipios adicionales; sin embargo, se continuaron intervenciones realizadas en vigencias pasadas en los municipios de Francisco Pizarro y Santa Bárbara de Iscuandé en Nariño, Puerto Asís en Putumayo y Bojayá y Sipí en Chocó. En 2021 los recursos invertidos fueron de \$13.291 millones, presentando una importante reducción frente a lo presupuestado al inicio de esta vigencia: \$52.063 millones, a pesar de haberse cumplido la meta planteada. En el año 2022 se presupuestan recursos para el cumplimiento de la meta de tres municipios para este indicador, por \$5.993 millones (MinTransporte, 2022c).

En cuanto al transporte aéreo, el indicador “Número de municipios con aeródromos propiedad de la Nación, priorizados con Servicios Aéreos Esenciales, intervenidos” (PNS.13.6), reporta en SIIPO un municipio en el año 2020; cero en 2021; y una meta de uno, para 2022. El del año 2020 corresponde a la entrega del aeropuerto La Florida en Tumaco (Nariño), luego de intervenciones en su infraestructura. En el año 2021, se tuvo una meta de cero municipios; no obstante, se informa el inicio de la intervención del aeropuerto Germán Olano en Puerto Carreño (Vichada), el cual tiene como fecha de entrega estimada el 31 de julio de 2022. Igualmente, en el año 2021 se brindó asistencia técnica a los aeródromos de 13 municipios, de los cuales seis son PDET. En cuanto a los recursos invertidos, para 2021, MinTransporte (2022a) informa de una inversión ejecutada de \$20.964 millones, a pesar del reporte de cero municipios para este indicador, reflejando nuevamente la necesidad de reportes de avances e inversiones que sean consistentes. Al respecto, informó que en este año se adelantaron obras en Puerto Carreño, como la demolición del terminal antiguo y la construcción de una terminal de carga y sanidad que funciona provisionalmente como terminal de pasajeros (MinTransporte, 2022c); y para 2022 se estima una inversión de \$16.161 millones.

En términos presupuestales el PNVIR en apropiación, ha venido incrementado los recursos de lo reportado desde 2019 a la fecha del presente informe, se resalta el incremento de apropiación para la vigencia 2021 de más de un \$1 billón, en especial para el indicador “Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento en municipios priorizados”. Para la vigencia 2022 la apropiación se reduce un 8% frente al monto reportado en 2021; ahora bien, frente a la ejecución de recursos reportados en el PNVIR, ésta ha venido mejorando, llegando en 2021 al 77%. Sin embargo, es menester precisar que los recursos programados en la vigencia deben ejecutarse en el año fiscal correspondiente atendiendo al principio de anualidad; así mismo de acuerdo con la respuesta brindada por la AEROCIVIL, a finales de la vigencia 2021, se adjudicaron contratos que iniciaron

ejecución en el mes de febrero de 2022, bajo la figura de reserva presupuestal (MinTransporte, 2022d).

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).

De acuerdo con el diagnóstico presentado en el PNCR por parte del MinTic, 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 las 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%) (MinTic, 2019). 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%), y los departamentos con coberturas más bajas corresponden a Vaupés (0,1%) y Amazonas (0,7%) (MinTic, 2019).

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 año 2017, es decir, ya empezaron su ejecución.

Frente a los avances reportados, en el SIPO se observa que hay un retraso para las vigencias 2019, 2020 y 2021 en los indicadores “Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes, ubicados en territorios definidos en el respectivo plan, con acceso comunitario a internet” (A.33) y “Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en municipios PDET con acceso comunitario a internet” (A.33P), donde el porcentaje de avance es de 55,18%, 50% y 52,6% para ambos indicadores por año. Respecto a este incumplimiento, el MinTic (2022) informa que las principales dificultades asociadas a la ejecución de estos indicadores derivan de la declaración de caducidad del Contrato de Aporte No. 1043 de 2020 al contratista Unión Temporal Centros Poblados Colombia 2020. Sin embargo, resaltan que actualmente, se encuentran adelantando las gestiones para la suscripción de un nuevo contrato de aporte, con el oferente calificado en el segundo lugar en el proceso de selección⁸⁶ que permita, en el año 2022, iniciar la ejecución contractual y presupuestal correspondiente en los departamentos que conforman la Región B⁸⁷, incluidos los municipios PDET.

Por el otro lado, se observa un cumplimiento de los indicadores “Porcentaje de cabeceras municipales conectadas a internet de alta velocidad” (A.32) y “Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a internet de alta velocidad” (A.32P) en todas las vigencias. Según el informe del I trimestre de 2022 publicado en el SIPO, con corte a 31 marzo de 2022, se mantienen conectadas a redes de internet de alta velocidad, 1.108 de las 1.222 cabeceras municipales, lo que representa un porcentaje de avance equivalente al 98,75%. Y, se mantienen conectadas las 170 cabeceras municipales de los municipios PDET, lo que equivale al 100% de cumplimiento.

En términos presupuestales, según lo informado por el MinTic (2022), el PNCR ha presentado en apropiación variaciones negativas anuales

⁸⁶ Que corresponde a la UNIÓN TEMPORAL COLOMBIA CONECTADA, integrada por Skynet de Colombia S.A.S. E.S.P. y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P.

⁸⁷ El Proyecto Nacional de Acceso Universal para Zonas Rurales - Centros Digitales se implementa mediante la definición de dos regiones. Cada región es otorgada a un contratista. La región A fue otorgada al Contratista COMUNICACIÓN CELULAR S.A – COMCEL S.A.

en el periodo 2017-2022, las cuales se han ubicado entre el -29% y el -21%, con excepción de 2021 que presentó una variación positiva del 28%. En efecto, en 2022, de acuerdo con la programación reportada, se evidencia una reducción del -29% (11,4 mil millones) sobre lo apropiado en 2021. Frente a la ejecución del PNCR, ésta se ubicó en 47% en el año 2017 frente a lo programado, siendo el porcentaje más bajo en el periodo de implementación del Plan, y en 85% en 2017, siendo el porcentaje más alto.

Una vez revisado el detalle del reporte presupuestal remitido por MinTic (2022), se encontró que: si bien los indicadores “Porcentaje de cabeceras municipales conectadas a internet de alta velocidad” (A.32) y “Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a internet de alta velocidad” (A.32P), presentan un cumplimiento del 100% de las metas propuestas en todas las vigencias; al revisar la ejecución presupuestal reportada por el Ministerio, se observa que es de \$0 ejecutados en 2018, 2019 y 2020. Mientras que, para 2021, sí se cumple con una inversión del 100% de los recursos presupuestados. Para el 2022 se observa una disminución en el presupuesto para ambos indicadores, al comparar con años anteriores (MinTic, 2022). Por lo anterior, se requiere tener reportes de avances físicos y financieros coordinados.

En cuanto a los indicadores “Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes, ubicados en territorios definidos en el respectivo plan, con acceso comunitario a internet” (A.33) y “Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en municipios PDET con acceso comunitario a internet” (A.33P), según lo reportado por el MinTic (2022), se observa una ejecución menor a la presupuestada para el año 2020 y 2021. Para el 2022 una disminución en el presupuesto otorgado, al comparar con años anteriores.

En cuanto a las dificultades en la ejecución de recursos de este Plan, en la respuesta remitida por el MinTic (2022) informa los principales obstáculos por indicador. Frente a los indicadores “Porcentaje de cabeceras municipales conectadas a internet de alta velocidad” (A.32)

y “Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a internet de alta velocidad” (A.32P), las principales dificultades se han debido a las controversias contractuales presentadas en el marco de la ejecución del Contrato de Aporte No. 875 de 2013, a través del cual se ejecuta el Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad. Y para los indicadores “Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes, ubicados en territorios definidos en el respectivo plan, con acceso comunitario a internet” (A.33) y “Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en municipios PDET con acceso comunitario a internet” (A.33P), las dificultades están asociadas a la declaración de caducidad del Contrato de Aporte No. 1043 de 2020, tal como se explicó anteriormente.

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.

De acuerdo con lo señalado por MinAgricultura en el diagnóstico del Plan, la cobertura de riego solo representa el 6% de 18,4 millones de hectáreas potenciales para la infraestructura de adecuación de tierras (MinAgricultura, 2020). 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 Ha se encuentran en municipios PDET. El Plan tiene como meta 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.

Las estrategias del PNRDECFC son: i) promover y ejecutar soluciones alternativas de riego, ii) construir distritos de pequeña escala y ejecutar acciones para la rehabilitación, conservación y mantenimiento de los existentes, iii) promover la asociatividad en riego, y iv) promover prácticas adecuadas de uso del agua y el suelo.

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 año 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, otro en 2025 y otro más 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 intra-predial por diferentes fuentes de financiamiento; mientras que los del PMI sólo contemplan las iniciativas cofinanciadas mediante Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR).

Frente a los avances reportados, en el SIPO se observa que hay un retraso para la vigencia 2021 en el indicador “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), en la medida que presenta un avance cuantitativo del 35%. Al consultar el avance cualitativo del SIIPO y la respuesta remitida por la ADR (2022b), se informa que este avance corresponde a que se cofinanciaron siete proyectos PIDAR con el componente de riego y drenaje o distritos de riego, de un total de 20 identificados en la etapa de estructuración, evaluación y viabilizados, lo que representa el 35% de avance. Frente a este avance, la ADR (2022b) explica que para que el cumplimiento de la meta sea mayor, es necesario que los proyectos cumplan con los requisitos técnicos exigidos por la ADR y la disponibilidad de recursos para su cofinanciación o financiación.

En comparación con el avance que presenta el indicador “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), el mismo indicador desagregado en municipios PDET (A.25P) presenta un cumplimiento mayor a la meta en 2021, con un porcentaje de avance del 200%. Este avance corresponde a que se cofinanció o financió un proyecto PIDAR o distritos de riego en municipios PDET, de un total de uno identificado que se tenía en estructuración, evaluación y viabilizado.

Relacionado con este indicador, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 tiene el indicador asociado “Porcentaje de zonas PDET con necesidades de riego y drenaje atendidas del total de identificadas”. El avance de este indicador se presenta en Sinergia de manera acumulada desde agosto de 2018, con un avance de tres PIDAR cofinanciados en municipios PDET, de un total de siete PIDAR identificados en estructuración, evaluación y viabilizados, lo cual corresponde a un avance del 42,85%.

Frente a los indicadores específicos del Plan, se observa que los indicadores “Área con proyectos de adecuación intra-predial finalizados fuera de distritos en municipios PDET” (PNS 1.1), “Área con proyectos de adecuación intra-predial finalizados fuera de distritos en municipios No PDET” (PNS 1.2), “Área con distritos de riego de pequeña escala

con rehabilitación iniciada en municipios No PDET” (PNS 1.8) y “Número de asociaciones de usuarios de distritos de riego capacitadas” (PNS 1.9), no presentan un avance cuantitativo en el SIPO para la vigencia 2021. Frente a esta falta de información, la ADR (2022b) informa que en el indicador “Área con proyectos de adecuación intrapredial finalizados fuera de distritos en municipios No PDET” (PNS 1.2), esto se debe a que hubo un rechazo por parte del DNP en el reporte del indicador, e informa que el avance cuantitativo para dicha vigencia fue de 611,97 Ha, de una meta de 1.261. Para los otros dos indicadores, la ADR no remite información sobre las razones por las cuáles no se reporta información cuantitativa para la vigencia 2021.

Si bien para los indicadores “Área con distritos de riego de pequeña escala con rehabilitación iniciada en municipios NO PDET” (PNS 1.8) y “Número de asociaciones de usuarios de distritos de riego capacitadas” (PNS 1.9) no se remitieron las razones por las cuales no presentan un avance cuantitativo en el SIPO, en la respuesta remitida por la ADR (2022) se informa que para estos dos indicadores se presentan los siguientes avances en el 2021, respectivamente: i) la ADR rehabilitó dos distritos de pequeña escala, y ii) se capacitaron 105 asociaciones de usuarios de distritos de riego y/u organizaciones productoras posibles beneficiarias de infraestructura de riego y drenaje.

En términos presupuestales, el PNDRECFC ha apropiado recursos desde la vigencia 2021. Según lo informado por la ADR (2022b), de los 11 indicadores que contiene el Plan, solo 6 cuentan con recursos asignados para 2021 y 2022; estos recursos presentaron en 2022 una disminución del -25% (\$8.236 millones) en apropiación. Por su parte, en términos de ejecución, en la vigencia 2021 se ejecutó el 9,7% (\$3.131 millones) del total reportado en la vigencia. Es menester aclarar que los recursos deben ejecutarse en el marco de la vigencia fiscal, si hacen parte de la fuente PGN.

Una vez revisado el detalle del reporte presupuestal remitido por la Agencia (2022b), se advierte que, frente al presupuesto otorgado en el 2021, reportado por la ADR a la Procuraduría en ese mismo año, y los

recursos comprometidos en la misma vigencia, dados a conocer en la respuesta allegada por la ADR (2022b), se observa una ejecución menor a la presupuestada en todos los indicadores con presupuesto asignado. Específicamente, para el indicador “Número de proyectos tipo de sistemas individuales de riego estructurados” (PNS 1.3), además de presentar una ejecución de recursos del 46%, no queda claro la destinación de estos recursos, en la medida que el avance de este indicador en el SIPO es de 0. Además, aunque al indicador “Área con distritos de riego de pequeña escala de propiedad estatal rehabilitados en municipios PDET” (PNS 1.7) le asignaron recursos en la vigencia 2021, su ejecución fue del 0% según el SIPO. Y, finalmente, en el indicador “Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, en municipios PDET” (A.25P) se observa que, aunque su avance es del 200% para la vigencia 2021, sería importante aclarar el origen de los recursos para su ejecución, en la medida que, según la Agencia, en el 2021 su asignación presupuestal fue de \$0 (ADR, 2022b).

En cuanto a las dificultades frente a la ejecución de recursos de este Plan, en la respuesta remitida por la ADR (2022b) se informa que los principales obstáculos han sido: i) los recursos destinados por el gobierno nacional para la oferta institucional de la ADR, con la cual se debe dar cumplimiento al PNDRECFC, continúan siendo muy bajos ante las necesidades del plan, y ii) un limitante en el presupuesto de cofinanciación de PIDAR, dado que los recursos destinados anualmente por la ADR no tienen destinación exclusiva para cofinanciar PIDAR con soluciones alternativas de riego predial, y más de 50% del presupuesto de PIDAR se destina para atender los proyectos de tipología Estratégicos Nacionales.

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.

De acuerdo con el diagnóstico presentado por el MinTrabajo en el PLANFES, los principales obstáculos de la asociatividad rural son: i) la debilidad normativa para la constitución y formalización, ii) la descoordinación interinstitucional en la oferta pública, iii) los obstáculos en la promoción de acciones para la vida en comunidad, iv) la debilidad en la oferta y acceso a servicios para la formación de capital humano, v) las limitaciones en el acceso a instrumentos financieros, y vi) las dificultades en la comercialización y acceso a mercados.

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 nueve indicadores asociados al Plan, tres temáticos, tres con clasificación PDET, y dos con enfoque de género, los cuales iniciaron en el año 2017. Adicionalmente, el Plan contiene un indicador para el seguimiento a su implementación, el cual también inició su ejecución en 2020. 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.

Frente a los avances reportados, desde la Procuraduría se resalta el cumplimiento de las metas de todos los indicadores para todas las anualidades. El único indicador que presenta un incumplimiento es “Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas en municipios PDET” (A.73P) en la vigencia 2020, en la cual el porcentaje de avance fue del 66,67%. Además, es de resaltar que los indicadores “Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas” (A.73), “Organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas” (A.74), “Municipios con estrategia de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada” (A.419), “Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas en municipios PDET” (A.73P), “Organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas en municipios PDET” (A.74P), “Municipios con estrategia de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada en municipios PDET” (A.419P), “Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas apoyadas y financiadas” (A.G.14) y “Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas” (A.G.15) presentaron un avance mayor a la meta en la vigencia 2021.

Específicamente, se resaltan los avances de los indicadores “Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas” (A.73) y “Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas en municipios PDET” (A.73P) para la vigencia 2021. Según el SIPO, de una meta de 7 organizaciones solidarias creadas, apoyadas y financiadas, se logró un avance de 37 organizaciones. Y de una meta de 2 organizaciones solidarias creadas, apoyadas y financiadas en municipios PDET, se logró un avance de 11 organizaciones.

Sumado a lo anterior, y según el informe cualitativo que emite el MinTrabajo para el SIPO, en el primer trimestre de 2022 ya se había avanzado un 30% en el cumplimiento de la meta anual de estos dos

indicadores. Los avances específicos son: i) la identificación inicial de 46 procesos de creación de organizaciones solidarias, de las cuales 12 están ubicadas en municipios PDET; y ii) la identificación de 160 procesos de fortalecimiento a organizaciones solidarias, donde 59 están en municipios PDET.

En materia presupuestal el PLANFES cuenta con recursos desde el año 2017. Según lo reportado por MinTrabajo (2022), se evidencian disminuciones en los recursos apropiados siendo la más alta del – 96% (\$848,4 mil millones) en el periodo 2020-2021. Acorde con lo informado por el MinTrabajo se resalta el compromiso en las vigencias 2017 y 2018 por tener la mayor apropiación de recursos durante la implementación del PLANFES (\$1,7 billones y \$1,3 billones, respectivamente); por su parte, en la mayoría de los periodos se evidencia la ejecución total de los recursos apropiados.

Una vez revisado el detalle del reporte presupuestal remitido por el MinTrabajo (2022), se observa que frente a los indicadores “Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas” (A.73) y su indicador PDET (A.73P), hay una reducción de presupuesto en el 2021 y 2022 al comparar con años anteriores. Al contrastar el presupuesto asignado en el 2020, con el presupuesto asignado en el 2021, se observa una disminución de \$463.474 millones para el primer indicador y \$52.495 millones para el segundo indicador. Frente a lo anterior, la Procuraduría observa que, aun reduciendo el presupuesto de estos indicadores, el avance sigue siendo mayor a la meta. Por lo anterior, se recomienda que para estos dos indicadores se eleven las metas de las próximas vigencias.

Por otro lado, se observa que el presupuesto reportado en seis indicadores para la vigencia 2022, presenta cambios frente a lo reportado por el MinTrabajo en 2021. Los indicadores “Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas en municipios PDET” (A.73P) y “Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas apoyadas y financiadas” (A.G.14) reportan una disminución de

\$635.682 millones y \$338.799 millones, respectivamente, al comparar el presupuesto dado a conocer para 2021 frente al de 2022.

El MinTrabajo (2022) reporta que no se han presentado dificultades frente a la ejecución de recursos de este Plan. En el anexo se presenta el presupuesto e inversión ejecutada por año, para cada uno de los indicadores según lo reportado por el Ministerio.

Finalmente, en cuanto al enfoque de género, la Procuraduría identifica un avance importante en la creación, apoyo y financiación de organizaciones de mujeres por parte de la UAEOS, pasando de dos organizaciones creadas en el 2017 y fortalecidas entre el 2018 y el 2019, a un total de 17 organizaciones creadas y atendidas a marzo de 2021, lo que equivale a un cumplimiento del 37% del indicador A.G.4 para dicho año.

No obstante, acorde con la información de MinTrabajo, se advierte que a marzo de 2022 no han sido creadas nuevas organizaciones, y que, al explicar en qué consiste la medida de financiamiento, la UAEOS expresa que esta “consiste en el entrenamiento productivo y la entrega de material de aprendizaje como insumos para impulsar el proyecto productivo de la organización solidaria” (MinTrabajo, 2022), lo que permite inferir que no se están destinando recursos para la financiación de estas organizaciones.

Por otra parte, de acuerdo con la respuesta de MinTrabajo (2022), el número de organizaciones de mujeres intervenidas a través del Programa Integral de Intervención de la UAEOS, para el fortalecimiento de sus capacidades administrativas y productivas ha aumentado. Sin embargo, las organizaciones fortalecidas representan un porcentaje bajo, del total de organizaciones de mujeres, como se puede evidenciar en la .

Tabla 28.

Tabla 28. Organizaciones de mujeres fortalecidas en capacidades administrativas y productivas

Año	No. de organizaciones	Porcentaje del universo de organizaciones
2018	7	14%
2019	4	17%
2020	38	21%
2021	83	28,10%
31/03/2022	39	34%

Fuente: UAEOS, 2022, elaboración propia.

Adicionalmente, frente al cumplimiento del indicador “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), MinTrabajo (2022) manifiesta que ha establecido contacto con tres organizaciones de mujeres en centros de acopio: FIBRARTE, ASOPROCOAVIC y ASOMUILAGRO. Con las dos primeras no reporta avances y con ASOMUILAGRO, avanzó en la socialización del proceso, sensibilización en economía solidaria, caracterización, diagnóstico y elaboración y seguimiento del plan de trabajo.

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

El Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNGI-ECFC), fue adoptado por el MinAgricultura mediante la Resolución 209 de septiembre 1 de 2020. Este plan 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.

Para el desarrollo del PMI en esta materia, se cuenta con un total de 14 indicadores distribuidos así, cinco asignados al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), siete al Ministerio de Agricultura y dos a la Agencia de Desarrollo Rural.

A continuación, se presentarán los avances y la gestión realizada por las Entidades en el marco del PNGI-ECFC, de acuerdo con los reportes e informes de SIIPO y, de las respuestas de los requerimientos a las Entidades, con corte al 31 de marzo de 2022.

Frente a las acciones adelantadas por parte de FINAGRO en el PNGI-ECFC para el indicador “Porcentaje de mujeres que obtuvieron el crédito blando” (AG.18), según el reporte del SIIPO, se evidenció en 2021 un avance de 38,19%, correspondiente a 176.147 mujeres que accedieron a este crédito, superando la meta propuesta en un 125%. Adicional, se realizaron 4.517 reuniones de socialización a organizaciones en diferentes regiones del país, de los créditos de las líneas blandas, resaltando las condiciones preferenciales para mujeres, así como, el desarrollo de talleres de educación financiera a 12.126 personas, de las cuales un 64% fueron mujeres (7.760).

Entre enero y marzo de 2022, según el SIIPO, 42.437 mujeres (38,37% del total de beneficiarios) tuvieron acceso a crédito blando, con un cumplimiento del 119,91%, frente a la meta del 32% para 2022. También, se realizaron 363 reuniones de socialización con organizaciones y/o grupos de hombres y mujeres en las regiones, y a nivel nacional se llevaron a cabo réplicas de talleres de Educación Financiera directamente a productores agropecuarios, beneficiando a 255 personas, de estas el 52,9% fueron mujeres.

Por otro lado, en lo que respecta a los indicadores “Productores rurales con cartera vencida que cuenta con acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera” (A.87) y “Productores

rurales con cartera vencida que cuenta con acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera en municipios PDET” (A.87P), según SIIPO, en 2021, 25.166 productores recibieron acompañamiento en el uso de mecanismos de normalización de cartera, que corresponde a una ejecución del 693% frente a la meta establecida de 3.630.

En relación con los municipios PDET, se beneficiaron 4.816 productores del acompañamiento en el uso de mecanismos de normalización de cartera, con un cumplimiento del 398%, con respecto a la meta anual correspondiente a 1.210 productores. Así mismo, durante esta vigencia, se realizaron 100 jornadas de socialización a intermediarios financieros en municipios PDET, incluyendo los programas y/o líneas para la normalización de la cartera. Dado el alto cumplimiento de las metas, se sugiere evaluar la posibilidad de aumentarlas teniendo en cuenta el número de productores rurales que han recibido el acompañamiento.

En cuanto a la vigencia de 2022, según el SIIPO, para el primer trimestre, 1.489 productores accedieron a los servicios de acompañamiento en el uso de mecanismos de normalización de cartera, obteniendo así un cumplimiento del 37,3% frente a la meta anual de 3.993 productores. Además de este acompañamiento, se realizaron 377 jornadas de socialización a intermediarios financieros a nivel nacional, que incluyeron los programas o líneas para la normalización de la cartera. Adicionalmente, 216 productores en municipios PDET recibieron el acompañamiento, obteniendo así un cumplimiento del 16,2%, con respecto a la meta anual de 1.331 productores. También según el reporte del SIIPO se realizaron 30 jornadas de socialización a intermediarios financieros en municipios PDET, incluyendo los programas y/o líneas para la normalización de la cartera.

Para el indicador “Porcentaje de hectáreas con seguro de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria” (A.455) se tiene en SIIPO que en el 2021 se aprobó el

presupuesto para la vigencia con \$ 39.600 millones⁸⁸ para el pago de incentivos. De este, el 40% del presupuesto está dirigido a pequeños productores y se les estableció un incentivo del 80%, con la posibilidad de acceder a un 5% adicional si se ubica en un municipio PDET o ZOMAC.

Frente a los avances de este indicador, a nivel nacional se registró en SIPO un avance del 12,69% que corresponde a 284.401,61 hectáreas aseguradas que beneficiaron a 36.079 pequeños productores, superando significativamente la meta propuesta del 7% para el 2021. Con respecto al avance en los municipios PDET (A.455P), se alcanzó en 2021 un 5,31%, se otorgaron 85.949,7 hectáreas aseguradas, favoreciendo a 4.563,4 pequeños productores; por encima de la meta de este año del 2,3%. Para el pago de incentivos en la vigencia de 2022, se realizó la apropiación presupuestal de \$69.708 millones⁸⁹. De este, al menos el 50% de dicho presupuesto está dirigido a apoyar el aseguramiento de esquemas paramétricos; hasta el 40% para esquemas de seguro tradicional o comercial; y al menos el 10% para aquellos productores que también cuenten con un crédito registrado en FINAGRO. Adicionalmente, no menos del 40% del presupuesto se deberá disponer a pequeños productores y se asignaron \$ 7.000 millones para beneficiar a pequeños productores en el país, con pilotos de aseguramiento de café y cacao. Es de anotar que, en el primer trimestre del año 2022, no se presentaron avances frente a los indicadores A.455 y A.455P, toda vez que, en el mes de marzo se dio apertura al registro de pólizas de esta vigencia.

En cuanto a los indicadores a cargo de la ADR “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), a la fecha no se cuenta con ficha técnica en SIPO, aun cuando el inicio estaba

⁸⁸ Resolución 3 del 13 de enero de 2021 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA).

⁸⁹ Resolución 12 de 2021 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario – CNCA.

proyectado para 2018. Ante esto, la ADR (2022b) informó que para avanzar en la gestión de este indicador se requiere adelantar un convenio interadministrativo con la ANT para el cruce de información entre las dos Entidades. Este documento se remitió por parte de la ADR a la ANT a finales de diciembre de 2021, en el cual se tuvieron en cuenta las observaciones de la ANT; sin embargo, en enero de 2022 la ANT informó que, debido a cambios de personal, se requería estudiar nuevamente el tema, y que por la entrada en vigencia de la ley de Garantías no fue posible la suscripción del documento. No obstante, la ADR ha realizado varias solicitudes de información a la ANT para lograr avanzar en la formulación de las fichas de los indicadores A.83 y A.83P, sin recibir ninguna respuesta a la fecha.

La ADR proyecta para el último trimestre de 2022 tener las fichas técnicas de estos indicadores e iniciar la ejecución en el 2023 (ADR, 2022b). Sería importante que se cuente con las fichas técnicas, para dar inicio a la ejecución de estos indicadores, en atención a que se tenía proyectado el inicio de su ejecución en el año 2018.

En lo que respecta a las acciones adelantadas por el MinAgricultura, para los indicadores “Líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando” (A.85) y para los municipios PDET (A.85P), en el 2021, se aprobaron 66.870 créditos a pequeños productores por un valor de \$790.832 millones; y con recursos de subsidio a la tasa por \$93.284 millones (MinAgricultura, 2021a). De estos créditos, 61,8% fueron asignados a hombres y el 38,1% a mujeres. El mayor número de beneficiarios se encuentran en los departamentos de Boyacá (8.668), Huila (6.601) y Santander (6.122).

En los municipios PDET, en el 2021, se asignaron 12.274 créditos por valor de \$135.367 millones y un subsidio a la tasa de interés de \$19.777 millones (MinAgricultura, 2021a). De estos créditos, el 60,2% fueron entregados a hombres y el 39,8% a mujeres. Dentro de los departamentos con mayor número de créditos con subsidio en

municipios PDET están: Cauca (1.586), Nariño (728), Tolima (702), Antioquia (542) y Meta (449).

De acuerdo con la información reportada en SIPO en el primer avance del PNGI- ECFC del 2022, se otorgaron 16.025 operaciones de crédito de fomento a través de Líneas Especiales de Crédito (LEC) para el pequeño productor, con inversiones de \$20.437 millones, que apalancó recursos de crédito de fomento por valor de \$187.248 millones. Los créditos otorgados tuvieron una participación del 60% para hombres y del 40% para mujeres. Por departamentos con mayor número de créditos se encuentran Boyacá con 1.890, Huila con 1.556, Santander con 1.471 y Cundinamarca con 1.388. En el caso de los municipios PDET se obtuvieron 2.839 créditos por valor de \$32.334 millones y un subsidio a la tasa de interés de \$4.249 millones de pesos, el 61% para hombres y el 39% para mujeres. Los departamentos donde más se accedió a estos créditos fueron Cauca (389), Tolima (155), Nariño (135), Caquetá (131) y Antioquia (127).

Para el indicador “Estrategia de promoción de mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, implementada” con cobertura en los municipios PDET (A.420 y A.420P), se proyectó su inicio para el 2020. De acuerdo con respuesta de MinAgricultura (2022a), se informó sobre la suscripción del contrato entre FINAGRO y PUBLICITV S.A.S por el valor de \$128 millones, con el objeto contractual: “Elaboración y ejecución de una estrategia de comunicaciones y su respectivo plan de medios de socialización, para el seguro agropecuario y la gestión de los riesgos agropecuarios”⁹⁰.

No obstante, debido a la emergencia sanitaria por causa del COVID -19, se realizaron varias suspensiones, obligando así a las partes a generar tres otrosíes al contrato original, por los cuales se modificó el cuadro No. 1 “etapas” de la cláusula segunda “alcance del

⁹⁰ PUBLICITV S.A.S presentó la respectiva estrategia y su plan de medios, bajo el marco de las solicitudes y características requeridas, sugiriendo una prueba piloto como vía de ejecución, con el fin de ser replicable la estrategia en otras regiones del país, adaptando las buenas prácticas y ejecutando las mejoras que resultaran de la prueba piloto, según el contexto cultural del territorio de la réplica.

objeto”, la cláusula tercera “entregables” y la prórroga del plazo de ejecución. Además, se ajustó el plan de ejecución de la prueba piloto acogiendo a las normas de bioseguridad decretadas por el MinSalud, sin que esto perjudicara el objeto del contrato ni el objetivo de la estrategia de comunicación.

La estrategia se ejecutó durante la vigencia 2021, la cual consistió en una campaña de socialización del Seguro Agropecuario “Madrúguele al mal tiempo que el Seguro Agropecuario seguro lo ayuda”. Esta se desarrolló de manera virtual y a través de algunos medios de comunicación radial, fue orientada y con cobertura a los productores de los departamentos del Eje Cafetero (Risaralda, Caldas y Quindío), con especial énfasis en actividades de campo en los municipios de La Virginia, Manizales, Pácora, y Montenegro. Se definieron estas regiones por presentar características agropecuarias idóneas en diversidad y concentración de actividades, así como productores para desarrollar una prueba piloto que pudiese ser escalable a otras zonas del país. Asimismo, FINAGRO informó que se elaboraron piezas digitales para ser divulgadas en Internet y móviles (publicaciones en redes sociales, *Banners* Web, SMS, BTL Virtual, WhatsApp *business*) y se realizaron programas radiales y cuñas en emisoras locales (FINAGRO, 2021).

En el indicador “Líneas de crédito blandas y subsidiadas para las mujeres en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando” (AG. 17) se observa que las LEC blandas y subsidiadas se encuentran en operación de conformidad con la Resolución 5 de 2021. Según el reporte en SIPO en la vigencia de 2021 se entregaron 27.155 créditos por un monto de \$306.213 millones y un subsidio a la tasa de interés de \$35.391 millones, también se otorgó un subsidio adicional a la tasa para las mujeres rurales⁹¹, lo que representa un incremento en el número de créditos otorgados a mujeres frente a la vigencia de 2020. Durante el primer trimestre del 2022 se han otorgado 6.354 créditos a mujeres por

⁹¹ En el artículo 13 de la Resolución 5 de 2021 se establece que en las LEC sectores estratégicos se otorgará un subsidio adicional a la tasa para las mujeres rurales.

un monto de crédito de \$71.317 millones de pesos y un subsidio a la tasa de interés de \$7.457 millones de pesos.

Adicionalmente, se destaca la creación de la LEC Mujer y Joven Rural (Art.20/Res.05/2021) (FINAGRO, abril de 2022), y el trato prioritario y diferencial establecido por la CNCA para la mujer rural, que contempla tasas nominales de IBR + 4,8%, mientras que la tasa normal para pequeño productor es de IBR + 6,7% (MinAgricultura, mayo de 2022). También sobresalen los esfuerzos de difusión y socialización de las LEC para mujeres, realizados por FINAGRO.

No obstante, las metas anuales trazadas en los indicadores A.G.5, A.G.17 y A.G.18 del PMI son menores al 50%, y entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de marzo de 2022, 1.192.970 hombres se vieron beneficiados con créditos FINAGRO, respecto de 726.646 mujeres que accedieron a este beneficio, lo que da cuenta de que aún se deben implementar medidas afirmativas y estrategias que fomenten un mayor acceso de las mujeres. Adicionalmente, de acuerdo con la información brindada por FINAGRO, las demoras que presenta la inscripción en el RESO para medianas productoras, y las dificultades para que cumplan con los requisitos del sistema financiero, se han convertido en una barrera de acceso para las mujeres rurales a estas líneas especiales.

Una vez revisado el detalle del reporte presupuestal remitido por el MinAgricultura (2022a), sería importante que los 14 indicadores del Plan cuenten con reporte presupuestal, actualmente siete cuentan con este reporte. Si bien, en la respuesta allegada, el Ministerio aclara que no hay un reporte para los indicadores a cargo de FINAGRO, en la medida que estos forman parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, hay dos indicadores a cargo del MinAgricultura⁹² y dos a cargo de la ADR⁹³ que no presentan información. Teniendo en cuenta lo anterior, la

⁹² Estos dos indicadores son: "Documento con mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria" (A.86) y "Programas o estrategias de apoyo al emprendimiento rural implementados" (PNS 2.1).

⁹³ Estos dos indicadores son: "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).

Procuraduría recomienda que desde el MinAgricultura se lleve a cabo un análisis financiero de estos indicadores, con el fin de poder contar con dicha información.

En cuanto al reporte de los indicadores que presentan información, la Procuraduría celebra la ejecución del 100% de los recursos asignados en el 2021 a los indicadores “Líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando” (A.85), “Porcentaje de hectáreas con seguro de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria” (A.455), “Estrategia de promoción de mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, implementada” (A.420), “Líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando en municipios PDET” (A.85P), “Porcentaje de hectáreas con seguro de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en municipios PDET” (A.455P), “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), “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, 2022a).

Al comparar el presupuesto otorgado en el 2021 respecto al de 2022 se observa una reducción en los indicadores relacionados con las líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones FINAGRO. El indicador “Líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando” (A.85) presenta una reducción de \$72.847 millones de pesos; el correspondiente indicador PDET (A.85P) una reducción de \$15.528 millones; y el indicador “Líneas de crédito blandas y subsidiadas para mujeres en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando” (A.G.17) una reducción de \$27.934 millones (MinAgricultura, 2022a). Si bien en estos indicadores

se han cumplido las metas de todos los años, teniendo en cuenta que todas las metas anuales han sido de una línea de crédito, sería importante se analizaran las consecuencias de la reducción del presupuesto en el número de posibles créditos a otorgar.

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 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.

De acuerdo con el diagnóstico del Plan, el país presenta una cobertura del 74% en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en zonas rurales, no obstante, a pesar de que este indicador es relativamente alto, frente a otros países de la región, Colombia tiene grandes retos para disminuir la brecha en cuanto a la calidad y continuidad de estos servicios, lo cual contempla también el acceso en sitios de interés sanitario como escuelas y centros de salud (MinVivienda, 2020).

Las estrategias del PNAPSB están orientadas a: i) el fortalecimiento institucional, ii) el mejoramiento de los procesos de planeación en el nivel territorial, iii) soluciones adecuadas a las condiciones particulares de los territorios, iv) asistencia técnica permanente y uso adecuado del agua potable, y v) articulación intersectorial.

Por su parte, el PMI contiene cinco indicadores asociados al Plan, tres temáticos y dos con clasificación PDET, con fecha de inicio el año

2017. 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.

Frente a los avances reportados, en el SIPO se observa que no hay información para la vigencia 2021 en los indicadores “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua” (A.69) y “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento” (A.70). Respecto a esta falta de información en ambos indicadores, el MinVivienda (2022b) informa que esto se debe al rezago de 180 días en la generación de la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Por otro lado, se observa un avance para las vigencias 2019 y 2021 en el indicador “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua en municipios PDET” (A.69P), de -6,18%⁹⁴ y 0%, respectivamente. Además, de un avance para la vigencia 2021 en el indicador “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento en municipios PDET” (A.70P), donde el avance es de 0%. En cuanto a los reportes de estos dos indicadores, el MinVivienda (2022b), indicó que esto se debe a los efectos de la pandemia en la ejecución de los proyectos y el abastecimiento de insumos y materiales, y la deficiencia técnica en la estructuración de los proyectos por parte de las Entidades territoriales.

Al revisar el informe cualitativo del cuarto trimestre de 2021 publicado por el MinVivienda en el SIPO, es de resaltar que durante el 2021 la Entidad realizó asistencia técnica a municipios PDET para la estructuración de proyectos de agua y saneamiento en zonas rurales para ser presentados ante el OCAD Paz. Como producto de esta labor durante el cuarto trimestre de 2021 fueron aprobados por OCAD Paz 10 proyectos de agua potable y saneamiento en zonas rurales de municipios PDET.

⁹⁴ Según el reporte cualitativo del SIPO, para la vigencia 2019 se observa un decrecimiento en 2.007 personas con acceso a soluciones de acueducto.

En términos presupuestales el PNAPSB, según lo reportado por MinVivienda (2022b), ha contado con recursos desde la vigencia 2020. A 31 de marzo de 2022, en términos de apropiación, se evidencia una variación positiva para el 2021, del 22% frente a lo apropiado en 2020, para la vigencia 2022 se apropia la misma cantidad de recursos para 2022. En materia de ejecución de recursos se evidencia cumplimiento por encima del 90% de acuerdo con lo reportado desde la vigencia 2020, siendo importante que las Entidades ejecutoras del PNAPSB garanticen la ejecución de la totalidad del recurso destinada en cada vigencia fiscal.

Una vez revisado el reporte presupuestal remitido por el MinVivienda (2022b), se advierte que: si bien para el indicador “Departamentos con esquemas de asistencia técnica implementados” (A.71) se presentan avances en todas las anualidades, en el mismo no se indica que se hayan invertido recursos en este indicador. Por otro lado, se observa que para los indicadores “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua” (A.69) y “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento” (A.70), hay un presupuesto conjunto, que para el 2020 tuvo una inversión menor a lo presupuestado; y para el 2021 la inversión ejecutada triplicó el presupuesto. Un comportamiento similar se observa en los indicadores “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua en municipios PDET” (A.69P) y “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento en municipios PDET” (A.70P), que para el 2020 tuvieron una inversión menor a lo presupuestado y en el 2021 la inversión cuadruplicó el presupuesto. Frente a estos dos últimos indicadores, la Procuraduría resalta que, si bien la inversión en la vigencia 2021 fue mayor a lo presupuestado, sería importante que se reflejara en el cumplimiento de las metas de dicho año.

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.

De acuerdo con el diagnóstico del Plan, y 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 UPA censadas en el área rural dispersa, de las cuales alrededor de 3 millones participan en la ACFC (70,1%) (MinAgricultura, 2019). Las estrategias del Plan están orientadas a: i) mejorar las condiciones del entorno para la comercialización rural a través de la reducción de la asimetría de información productor – comprador, y ii) mejorar el aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización a escala local, regional y nacional por parte de organizaciones ECFC.

Por su parte, el PMI contiene 11 indicadores asociados al Plan, siete temáticos, tres con clasificación PDET y uno de género. De los 11 indicadores, tres iniciaron en 2017 y ocho en 2018.

Frente a los avances reportados en el SIIPO, desde la Procuraduría se resalta el cumplimiento en la meta de 10 de los 11 indicadores asociados al PNPC-ECFC en todas las vigencias. El único indicador que no ha cumplido con la meta en alguna de las vigencias es “Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, en municipios PDET” (A.89P). Sin embargo, cabe resaltar que, para la vigencia 2021, este indicador presentó un avance mayor a la meta. Además de este indicador, hay otros cinco indicadores que presentaron un avance mayor a la meta en el 2021.

Por otro lado, al revisar el informe cualitativo del primer trimestre de 2022 publicado por el MinAgricultura, se enumeran 10 actividades que

se deben cumplir en esta vigencia. Dentro de estas 10, dos se deben cumplir en junio, dos en septiembre, y las seis restantes en diciembre. Las dos actividades que se deben cumplir en junio son: i) formalizar la Mesa Técnica Nacional para la Generación de Ingresos, la Asociatividad Rural y la Comercialización Rural o el mecanismo que se requiera, y ii) elaborar una estrategia de difusión y socialización del portafolio para la comercialización rural - Comercia Rural). Según el informe estas dos actividades presentan los siguientes avances, respectivamente, con corte al primer trimestre: i) el MinAgricultura se encuentra trabajando en una versión de resolución para la conformación de la Mesa Técnica Nacional para la Generación de Ingresos, la Asociatividad Rural y la Comercialización Rural, y ii) ya se elaboraron los productos que funcionan como insumo para la estrategia de difusión y socialización.

En materia presupuestal el PNGI-ECFC en términos de apropiación, ha reportado recursos desde la vigencia 2018. De acuerdo con reportes anteriores se evidencia que en términos de apropiación el PNGI-ECFC ha tenido variaciones positivas hasta la vigencia 2020, año en el cual ha tenido el nivel más alto de apropiación, pero los recursos apropiados para el 2021 presentan una disminución.

Una vez revisado el reporte presupuestal remitido por la Entidad (MinAgricultura, 2022a), es de resaltar que el Ministerio no reporta los recursos por indicador sino por pilar del PATR y por proyectos de inversión. Lo anterior no permite el análisis que hace la Procuraduría sobre la relación entre los recursos invertidos anualmente en cada uno de los indicadores y su avance. Con la información disponible se observa que entre 2021 y 2022, hay una disminución del 13% en el presupuesto asociado al pilar 1.6 “Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa”; un aumento del 37% en el pilar “Garantía progresiva del derecho a la alimentación”; y un aumento del 30% en el pilar “Planes de Acción para la Transformación Regional”.

En cuanto a los proyectos de inversión, tanto para el 2021 como para el 2022, el proyecto de inversión con mayor valor apropiado es

“fortalecimiento del modelo de apoyo a alianzas productivas del sector agropecuario a nivel nacional”.

Frente a las dificultades en la ejecución de recursos de este Plan, el MinAgricultura informa que durante la vigencia 2021, no se presentaron dificultades significativas que retrasaran o no permitieran el cumplimiento de las metas en el marco de la implementación del PNPC-ECFC (MinAgricultura, 2022a) .

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. 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.

De acuerdo con el diagnóstico del Plan el grupo con mayor incidencia de pobreza en la zona rural es el de los trabajadores independientes en actividades agropecuarias (por ejemplo, la agricultura familiar), donde 48.5% son pobres por ingresos (MinTrabajo, 2020). Y, los mecanismos para la protección social de los trabajadores que el Estado ha venido consolidando vía ley, o por medio de alianzas con diversos actores, como por ejemplo las cajas de compensación familiar, son básicamente inexistentes en el contexto rural.

Las estrategias del Plan están orientadas a dignificar las condiciones laborales en el sector rural y garantizar los derechos de los trabajadores y las 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 vinculación laboral para poblaciones que presentan mayores barreras de acceso, entre otros.

Por su parte, el PMI contiene 20 indicadores asociados al Plan, 10 temáticos, nueve con clasificación PDET y uno de género. De los 20 indicadores, 15 iniciaron en 2017 y cinco en 2018. Adicionalmente, el Plan contiene cuatro indicadores para el seguimiento a su implementación, de los cuáles 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 Mayor.

Frente a los avances reportados, desde la Procuraduría se resalta el cumplimiento de las metas de la mayoría de los indicadores para todas las anualidades. Según el SIPO, de los 24 indicadores, nueve no presentan un cumplimiento de las metas en alguno de los años. Además, de los 24 indicadores, 12 presentan un avance superior a la meta para la vigencia 2021.

En el SIPO dos indicadores, el de “Nuevos cupos asignados en el programa Colombia Mayor en municipios PDET” (A.100P) y el de “Porcentaje de municipios definidos con cobertura del Servicio Público de Empleo con énfasis en la vinculación laboral de personas con discapacidad” (PNS.9.2) no presentan información de avance para la vigencia 2021. Al revisar el informe cualitativo del cuarto trimestre de 2021, MinTrabajo informa que respecto al indicador “Nuevos cupos asignados en el programa Colombia Mayor en municipios PDET” (A.100P), en municipios PDET se amplió la cobertura del plan en más de 59 mil nuevos cupos. Sobre el indicador “Porcentaje de municipios definidos con cobertura del Servicio Público de Empleo con énfasis en la vinculación laboral de personas con discapacidad” (PNS.9.2) no se presentan avances específicos.

Al consultar el informe cualitativo del cuarto trimestre de 2021 disponible en el SIPO, el MinTrabajo resalta que los principales logros del Plan, con corte a diciembre de 2021, han sido: i) la intervención de

268 municipios con trabajadores agrarios y empresas que han sido beneficiados con el programa de capacitación y divulgación en materia de obligaciones y derechos laborales, ii) cinco campañas para la erradicación del trabajo infantil, iii) la intervención de 235 municipios en la implementación de la estrategia de inspección Móvil, de los cuales, 96 son PDET, y iv) el cumplimiento de las metas del programa Colombia Mayor definidas en el PMI.

En términos presupuestales el PPPS ha contado con apropiación de recursos desde el año 2017 a la fecha. En materia de apropiación se han presentado variaciones positivas siendo la vigencia 2020 el año de más alta apropiación de recursos, pero se evidencian disminuciones en la apropiación en la vigencia 2022. En términos de ejecución se advierte un porcentaje ejecutado menor del 50% en las vigencias 2018 y 2021. Frente a esto, las Entidades deben propender por garantizar la ejecución total de los recursos programados con el fin de evitar reducciones en vigencias posteriores.

Una vez revisado el reporte presupuestal remitido por el MinTrabajo (2022), llama la atención a la Procuraduría que el presupuesto reportado en cuatro indicadores para la vigencia 2021 presenta cambios frente a lo reportado por el MinTrabajo en 2022. Los indicadores “Personas vinculadas a BEPS en zonas rurales de municipios PDET” (A.97P), “Personas con Microseguros BEPS en zonas rurales de municipios PDET” (A.98P), “Municipios PDET con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de fomento a la cultura de la formalización laboral” (A.103P) y “Porcentaje de municipios definidos con cobertura del Servicio Público de Empleo con énfasis en la vinculación laboral de personas con discapacidad” (PNS.9.2) reportaban un presupuesto para el 2021 de \$0, mientras que, en la información remitida por el Ministerio para 2022 se presentan presupuestos mayores a cero para estos indicadores en la vigencia 2021.

En la información reportada por el MinTrabajo (2022), todos los indicadores con marcación PDET tienen un presupuesto conjunto con

su respectivo indicador no PDET para las vigencias 2021 y 2022. Esto se presenta en el monto reportado como inversión ejecutada, sería importante contar con la información necesaria para analizar el monto específico que anualmente se está destinando a la implementación del Plan en los municipios PDET. Sin embargo, al revisar el informe cualitativo del cuarto trimestre de 2021 colgado en el SIPO, la gestión presupuestal sí contiene unos rubros específicos relacionados con PATR. Teniendo en cuenta lo anterior, se considera necesario aclarar la relación entre este presupuesto marcado como PATR y la implementación de los indicadores con marcación PDET.

Por otro lado, la reducción observada en el presupuesto de algunos indicadores para 2021 y 2022, va acorde con el cumplimiento de las metas. Por ejemplo, según la información reportada por el MinTrabajo (2022), el indicador “Campañas de prevención del trabajo infantil y sus peores formas, implementadas” (A.95) presenta una disminución de \$435.687 millones entre el año 2020 y 2022, con un porcentaje de avance en la meta del 100% desde el 2018. Otro indicador que tiene este comportamiento es el “Porcentaje de municipios con cobertura de inspección Móvil del trabajo en áreas rurales” (A.105), el cual presenta una disminución de \$374.192 millones entre las vigencias 2020 y 2022, con un porcentaje de avance superior a la meta anual.

Finalmente, el MinTrabajo (2022) reporta que no se han presentado dificultades frente a la ejecución de recursos de este Plan.

Plan Nacional Especial de Educación Rural (PNER)

El Plan Nacional Especial de Educación Rural (PNER), fue adoptado mediante Resolución interna No. 21598 del 16 de noviembre de 2021 por el MinEducación. Tiene como propósito fortalecer en la ruralidad la atención integral a la primera infancia y las condiciones para que niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos cumplan trayectorias educativas con calidad y pertinencia bajo una perspectiva de integralidad.

De acuerdo con el diagnóstico del Plan (MinEducación, 2020), el déficit en cobertura y la baja permanencia de las niñas, los niños y

adolescentes en las instituciones educativas son problemáticas en materia de educación en las zonas rurales del país. Según el DANE, en el 2018 el número de años promedio de educación para la población de 15 a 24 años, en las zonas rurales, apenas llegaba a 8,3 años promedio, versus las áreas urbanas que alcanzaban 10,5 años promedio.

Las estrategias de este Plan están orientadas a: i) la atención integral a la primera infancia; ii) fortalecer las estrategias educativas de calidad desde la educación preescolar hasta la media; iii) la acogida, bienestar y permanencia para la educación en zonas rurales; iv) la apuesta por una educación superior rural incluyente y de calidad; y v) el fortalecimiento institucional intersectorial y alianzas.

Por su parte, el PMI contiene 29 indicadores asociados al Plan, 16 temáticos, 10 con clasificación PDET, uno de género y dos relacionados con metas trazadoras. De los 29 indicadores, seis iniciaron en 2017, 17 en 2018, cuatro en 2019 y dos en 2020. Adicionalmente, el Plan contiene tres indicadores para el seguimiento a su implementación, de los cuáles uno empezó su ejecución en 2018, uno en 2020 y otro en 2022.

Frente a los avances reportados en el SIPO, se observa que no hay información sobre el avance de los indicadores “Porcentaje de establecimientos educativos oficiales en zonas rurales, con dotación gratuita de material pedagógico (útiles y textos) pertinente” (A.42) y “Porcentaje de establecimientos educativos oficiales en zonas rurales de municipios PDET con dotación gratuita de material pedagógico (útiles y textos) pertinente” (A.42P) para los años 2019, 2020 y 2021. Frente a esto, el MinEducación (2022) informa que esta situación se debe a que las fichas de medición de estos indicadores requieren un reajuste, por lo cual se ha suspendido el reporte de esta información hasta que el DNP defina una nueva ficha.

Algo similar sucede con el indicador “Becas con créditos condonables en educación técnica, tecnológica y universitaria otorgadas a la población rural más pobre, incluyendo personas con discapacidad” (A.61), el cual no presenta información para la vigencia

2021, frente a lo cual el MinEducación informa que se solicitó al DNP una modificación a la metodología de los reportes en la plataforma SIPO. Por otro lado, se observa que el indicador “Cobertura universal de atención integral para niños y niñas en primera infancia en zonas rurales” (A.MT.3) presenta un avance menor a la meta establecida en SIPO en los años 2020 y 2021, con un porcentaje de 91,04% y 71,11%, respectivamente. En cuanto a esto, el MinEducación (2022) informa que el retraso en el 2020 se debe a los efectos de la pandemia y no se informan las razones del retraso de 2021.

Respecto a los avances cualitativos, la Procuraduría encontró que aún no está disponible en el SIPO el informe de gestión del cuarto trimestre de 2021 ni el del primer trimestre de 2022; sobre lo que se informó, que esto se debe a que el proceso de articulación, revisión y consolidación de reporte de información de todas las Entidades que participan en el PEER toma tiempo (MinEducación, 2022). Se advierte que, a la fecha de corte de este informe, el Ministerio ya contaba con un borrador del documento del informe del cuarto trimestre de 2021, el cual remitió a la Procuraduría. Según el borrador del informe, los principales avances en 2021 están centrados en el logro de la atención integral en primera infancia, entre los cuales se resaltan i) el modelo de educación inicial en ruralidad y ruralidad dispersa que viene liderando el MinEducación y ii) las iniciativas de rediseño de la modalidad familiar del ICBF (MinEducación, 2022).

En cuanto al reporte presupuestal, el MinEducación (2022) informó los recursos destinados en la vigencia 2021, a diferentes proyectos de inversión, quedando pendiente la información por cada uno de los indicadores que había solicitado la Procuraduría.

Finalmente, respecto al enfoque de género, se observa que se requiere fortalecer la implementación de medidas afirmativas y estrategias efectivas de priorización de las mujeres rurales, para cerrar la brecha de género en el acceso a la educación, en aras de mejorar las posibilidades de vida de las mujeres rurales, y promover la equidad de género en la distribución de la riqueza en el campo.

Así, entre 2019 y 2021, 782 habitantes de territorios PDET fueron beneficiados con créditos condonables para la población rural, a través del Programa Generación E RURAL- Componente Equidad, de los cuales, el 37% fueron mujeres (287). Esta misma tendencia se identifica en el número de personas beneficiarias del Programa Generación E PDET- Componente Equidad, donde el 56% de los beneficiarios fueron hombres, versus un 44% de mujeres beneficiarias (MinEducación, 2022).

Esta situación se repite para el caso de los programas STEM (Ciencia, Tecnologías, Ingenierías, Matemáticas), en donde la brecha de género es más profunda, y en donde se requieren más acciones afirmativas para que las mujeres rurales accedan a trabajos tradicionalmente masculinizados y mejor remunerados. Así, el MinEducación reportó entre 2019 y el 31 de marzo de 2022, 59.324 personas rurales han sido formadas en programas STEM, de las cuales el 24% son mujeres y el 76% son hombres (MinEducación, 2022). Se trata de una diferencia de 51 puntos porcentuales, cifra que resulta muy elevada, por lo que sería importante se fortalezca, dentro de la “Estrategia Nacional de Orientación Socio-Ocupacional”, las metodologías para la superación de los estereotipos de género entorno a las ocupaciones relacionadas con áreas STEM, e implementar otras acciones afirmativas y estrategias de difusión, para aumentar el número de mujeres rurales que aplican y reciben formación en estos programas.

No obstante, se reconoce que más mujeres rurales que hombres han sido beneficiadas a través del programa “Generación E”, el cual promueve el acceso a la educación superior a través de sus dos componentes de excelencia y equidad, cubriendo el valor de la matrícula y con la entrega de un apoyo de sostenimiento. Así, entre 2019 y el 31 de marzo de 2022, de las 264.121 personas rurales que fueron beneficiadas con este programa, el 54% fueron mujeres y el 46% hombres.

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

Es importante resaltar que este Plan ha tenido dos resoluciones de adopción: Resolución 179 del 23 de junio de 2017 de MinAgricultura y Resolución No. 410 del 02 de agosto de 2021 de MinVivienda. De la misma manera, tiene dos baterías de indicadores en SIPO, en razón a que tuvo un cambio de competencias con la expedición de la Ley 1955 de 2019 del PND (artículo 255), en el cual se le dio la ejecución de la política de vivienda rural al MinVivienda. No obstante, la ejecución de los subsidios asignados hasta el 2019, son responsabilidad de la cartera ministerial de agricultura.

Para el Plan adoptado por el MinAgricultura, en el 2018 y 2019 realizó la asignación de 12.619 subsidios (MinAgricultura, 2022a), de los cuales, a marzo de 2022 se han entregado 725 soluciones de vivienda; sin embargo, llama la atención que en el reporte del SIPO, en el análisis cualitativo de cada indicador hacen referencia a que los avances corresponden solo a los subsidios asignados antes del 2018⁹⁵.

Tabla 29. Subsidios asignados y entregados de Vivienda de Interés Social Rural a nivel nacional – Min Agricultura

Año	Meta (%)	Mujeres	Hombres	Porcentaje total de personas atendidas (%)	Porcentaje de avance (%)
2018	9,6	11.967	38.686	9,9	102,2
2019	10,5	17.514	38.993	11,0	105,2
2020	11,4	17.848	43.311	11,9	104,1
2021	12,5	11.587	38.033	9,7	77,9
2022	13,6	15.365		Sin información	Sin información

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

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

Fuente: Reporte SIPO, MinAgricultura, 2022, elaboración propia

⁹⁵ Según reporte cualitativo del SIPO: 2012:65; 2013:421; 2014:875; 2015:3.492; 2016:1.366 y 2017:1.906. Sin años: 8.486. Total: 16.611 soluciones de vivienda entregadas.

Como ya se mencionó, según el reporte del SIIPO para los anteriores indicadores, los avances corresponden a subsidios asignados en vigencias anteriores a 2018, en donde se inició la implementación del Acuerdo de Paz, lo que refleja que el cumplimiento del Plan se está logrando con ocasión a las entregas de soluciones de vivienda que se venían realizando por el Ministerio en los programas de vivienda anteriores.

Según lo informado por MinAgricultura (2022b), respecto a las asignaciones de los subsidios, mediante las resoluciones No. 178 del 19 de abril de 2018 y 126 del 12 de abril de 2019, se puede establecer que la entrega de los subsidios es baja, teniendo en cuenta que han pasado cuatro años desde su asignación. Lo anterior, evidencia rezagos en la entrega de las soluciones de vivienda otorgadas en estas vigencias, en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, que en su mayoría son a población víctima. Además, se advierte que en los reportes cualitativos del SIIPO no se incluyen las 725 soluciones de vivienda entregadas, resultado de los subsidios asignados en el 2018 y 2019.

Ahora bien, con la expedición de la Ley 1955 de 2019 del PND (artículo 255), se estableció que, a partir de 2020, la formulación y ejecución de la Política de Vivienda Rural estaría a cargo del MinVivienda. Es así como, este Ministerio finalmente adoptó un nuevo Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural mediante la Resolución No. 410 del 02 de agosto de 2021.

De acuerdo con lo informado por el MinVivienda (2022b), se deriva que, en el año 2020, centró sus esfuerzos en la cimentación de las bases normativas y la construcción participativa de la Política. Atendiendo al cambio de competencia, mediante el Decreto 1604 del 3 de diciembre de 2020 se modificó la estructura del Ministerio, creando las siguientes dependencias: i) Dirección de Vivienda Rural, ii) Subdirección de Política y Apoyo Técnico, iii) Subdirección de Acompañamiento y Evaluación, y iv) Subdirección de Subsidio y Ejecución de Vivienda Rural. Así mismo, se modificaron las funciones

de la Entidad, adicionando los temas relacionados con vivienda rural y se dio inicio al proceso de creación de la planta que soportará el desarrollo de las funciones encomendadas (MinVivienda, 2022b).

Adicionalmente, para la implementación de la política, se realizó una modificación de fondo al procedimiento de asignación del Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR), en atención a las problemáticas identificadas en el proceso de cambio de competencia, como: i) el alto número de asignaciones frente al bajo número de entregas, ii) la inviabilidad financiera de los proyectos, y iii) viviendas no adecuadas a las necesidades rurales, entre otras (MinAgricultura, 2022b).

Lo anterior, según el MinVivienda, evidenció que era necesario establecer una etapa previa de alistamiento y planeación a detalle, que permitiera entregar a los ejecutores un mayor insumo respecto a la viabilidad de ejecución de las viviendas en cada uno de los territorios focalizados. Por esta razón, se implementó una metodología de focalización territorial y poblacional, definición de tipología de vivienda, análisis de costos, verificación de los potenciales beneficiarios focalizados por el MinVivienda y por los entes territoriales junto con los líderes comunitarios.

Es así, como el Ministerio (MinVivienda, 2022b), concluye que, en atención a este proceso que se ha surtido en el cambio de competencias, a la fecha no fue posible dar cumplimiento a las metas establecidas en los indicadores A.66.2, A.66.2P, A.67.2, A.67P.2, A.68.2 y A.68P.2 referidos en la plataforma SIIPO para los años 2020 y 2021. Adicionalmente, según datos del Censo 2018 del DANE, el déficit en materia de vivienda rural es de 1,6 millones de viviendas, por lo que las metas establecidas en el Plan que se propone entregar en promedio 7.106 soluciones de vivienda cada año, con una meta final de 78.167 desde el 2020 hasta el 2031, no se corresponden.

Asimismo, MinVivienda (2022b), informó los avances de la Política y la gestión del Ministerio para otorgar soluciones de vivienda a la población rural por cada uno de los programas planteados en el año

2021 que beneficiarán a la población ubicada en suelo rural a través de cinco frentes de trabajo:

a. Programa de Vivienda Social para el Campo:

Este subsidio busca beneficiar a más de 36.000 familias campesinas con un aporte económico de 70 o 90 SMLMV para construcción en sitio propio, o con una vivienda nueva, totalmente construida. El programa está enfocado a las familias que vivan en el campo y que sus municipios hayan salido beneficiarios en la convocatoria realizada por el MinVivienda.

Tabla 30. Balance programa vivienda social para el campo

Estado	No. de soluciones de vivienda	Presupuesto
Contratos adjudicados	2.281	\$ 146.790.024.616
Publicados en proceso de contratación	275	\$ 19.469.621.248
Procesos pendientes por publicar	1.352	\$ 94.640.000.000
Convenios suscritos	1.171	\$ 66.100.354.136
Total	4.800	\$ 327.000.000.000

Fuente: MinVivienda, marzo 2022, elaboración propia.

Se puede observar en el cuadro anterior que actualmente hay un total de 4.800 subsidios disponibles para asignar a los beneficiarios que se focalicen a través del Ministerio, de acuerdo con el anexo II de la Resolución 0536 del 19 de octubre de 2020 “Metodología para la Focalización de Beneficiarios de Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural”, la cual define la población objetivo y la focalización territorial y poblacional. Dentro de esta definición quedaron incluidos 120 de los 170 municipios PDET.

b. Compromisos del Gobierno nacional con comunidades étnicas y campesinas.

En cumplimiento a estos compromisos se destinaron 3.296 soluciones de vivienda (1.912 viviendas nuevas y 1.384 mejoramientos)

en cuatro departamentos, con una inversión cercana a los \$161.000 millones.

Tabla 31. Compromisos comunidades étnicas y campesinas

Año	Meta (%)	Mujeres	Hombres	Porcentaje total de personas atendidas (%)
2018	9,6	11.967	38.686	9,9
2019	10,5	17.514	38.993	11,0
2020	11,4	17.848	43.311	11,9
2021	12,5	11.587	38.033	9,7
2022	13,6	15.365		Sin información

Fuente: MinVivienda, marzo 2022, elaboración propia.

Respecto al cuadro anterior se observa que existen 1.262 subsidios disponibles, de los cuales se han asignado 211 y terminado ocho. Estas asignaciones se realizan de acuerdo con los compromisos con las comunidades, y los beneficiarios se focalizan a través de los convenios de postulación con las gobernaciones para CRIHU, CRIDEC, Nukak y Jiw. Además, se observó de acuerdo con lo informado por el Ministerio (MinVivienda, 2022c) que quedan 2.034 soluciones de vivienda disponibles, pendientes por asignar.

c. Atención a sentencias judiciales de restitución de tierras

De acuerdo con lo informado por el MinVivienda (2022c), se destinaron 1.743 soluciones de vivienda (incluyendo vivienda nueva y mejoramiento) para hogares víctimas del conflicto armado en 22 departamentos, con una inversión estimada de \$142.000 millones. En este frente de acción, se logró suscribir convenio de información con la Unidad de Restitución de Tierras (URT) para la postulación de los hogares sujetos de medidas de restitución. Además, se encuentran adjudicados procesos para la Zona Sur y la Zona Andina y estaban abiertas hasta el 19 de abril de 2022 las convocatorias para la Zona Caribe y la Zona Valle del Cauca y Chocó.

Tabla 32. Sentencias judiciales de restitución de tierras

Año	Meta (%)	Mujeres	Hombres
2018	9,6	11.967	38.686
2019	10,5	17.514	38.993
2020	11,4	17.848	43.311
2021	12,5	11.587	38.033
2022	13,6	15.365	

Fuente: MinVivienda, marzo 2022, elaboración propia

De igual forma, el Ministerio informó que adicionalmente para este programa se adicionaron \$9.683 millones, correspondiente a la interventoría de los proyectos a ejecutar.

d. Programa de Mejoramientos Casa Digna Vida Digna Rural del Proyecto de Vivienda Resiliente e Incluyente del Banco Mundial

Para este programa el MinVivienda (2022b) reportó que se dispone de un total de 2.170 soluciones de mejoramiento en diez municipios y distritos, con una inversión de más de \$47.000 millones.

e. Atención a población reincorporada y ubicada en los antiguos ETCR

Para este punto, el análisis se abordará a profundidad en el capítulo del Punto 3 del presente informe.

El informe Anual del Gobierno Nacional 2020, presentado al Congreso de la República sobre la superación del Estado de cosas institucionales sobre desplazamiento forzado, se identificó como falencias de la política pública, la existencia de proyectos administrados por el Banco Agrario, con más de 10 años asignados sin materializar, sin que se advirtiera cuántos hogares específicamente han esperado tanto tiempo y cómo se les va a garantizar el goce efectivo de su derecho. Igualmente, en el informe se advierte que en el marco de la nueva política pública de vivienda rural y en el plan nacional que se deriva de ésta, existe una desarticulación entre los ministerios involucrados al momento de responder por los resultados de la misma

(Gobierno Nacional, 2021), si bien es claro para este Ente de Control que cada cartera responde por la ejecución de los subsidios que se asignaron bajo su responsabilidad, se recomienda que la información del avance de esta política sea unificada.

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

El Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (PNAT) fue adoptado mediante Resolución interna No. 00132 del 2 de mayo de 2022 por el MinAgricultura. Tiene como propósito, fortalecer las capacidades productivas de los productores rurales, trabajadores del campo y de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica mediante la prestación del servicio público de extensión agropecuaria y otros mecanismos.

De acuerdo con el diagnóstico del Plan, el 17,8% de las unidades de producción agropecuarias (UPA) de persona natural, afirmaron haber recibido asistencia técnica durante el año 2013.

Las estrategias de este Plan están orientadas a: i) realizar el acompañamiento en la planificación y formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) donde el programa de ACFC tenga relevancia, ii) fortalecer las capacidades de la oferta y su potencial para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria a través de actividades de formación y capacitación, iii) mejorar el acceso al servicio público de extensión agropecuaria con enfoque diferencial, iv) realizar en coordinación con los entes territoriales el acompañamiento para el seguimiento y evaluación de la prestación del servicio de extensión agropecuaria, y v) desarrollar estrategias para la promoción y protección de semillas nativas, agricultura de conservación sostenible en el enfoque del servicio de extensión agropecuaria.

A partir de la publicación del proyecto normativo “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, formulado en cumplimiento del punto 1.3.3.2 del Acuerdo Final” el 23 de marzo de 2022, la Procuraduría remitió cuatro principales comentarios al MinAgricultura: i) es positivo que el proyecto incluya mecanismos de articulación con otros Planes Nacionales y que haya una focalización y priorización en los municipios PDET, ii) es pertinente que se indique cuáles serán los mecanismos diferenciadores que se tendrán en cuenta para beneficiar a mujeres, comunidades étnicas y personas con OSIGD, iii) hay necesidad de aclarar las acciones de articulación con la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) y las Entidades Territoriales; y iv) es necesario aclarar cómo se continuará con el cumplimiento del Plan después de la terminación de la focalización de los recursos de los primeros cinco años.

Frente a las recomendaciones de los enfoques diferenciales, el MinAgricultura (2022d), respondió que, en cuanto al enfoque de género, en el Plan se exige que por lo menos el 30% de los beneficiarios sea seleccionado bajo este enfoque, pero sería importante que se hiciera mención sobre el enfoque étnico y las personas con OSIGD. En cuanto a la recomendación de una articulación con la DSCI y las Entidades territoriales, el MinAgricultura aclaró que sí se llevarán a cabo acciones para la articulación institucional con estas Entidades. Finalmente, frente al cumplimiento del Plan después de los primeros cinco años, el MinAgricultura no remitió explícitamente una respuesta.

Por su parte, el PMI contiene cuatro indicadores asociados al Plan, dos temáticos, uno con clasificación PDET y uno de género. Todos los indicadores iniciaron su ejecución en el 2018.

Frente a los avances reportados en el SIPO, se observa que no hay información para los indicadores “Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria” (A.78) y “Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET” (A.78P). Frente a esta

falta de información, el MinAgricultura (2022c) informó que, si bien estos indicadores no cuentan con ficha técnica en el SIPO, aclararon que durante el mes de abril de 2022 ya se hizo el cargue de estas fichas a la plataforma. Asimismo, en la respuesta allegada, el Ministerio informó que con corte a 31 de diciembre de 2021 se prestó el servicio público de extensión agropecuaria a 201.154 usuarios, de los cuales 36.696 se ubican en municipios PDET.

En cuanto al indicador “Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor implementado” (A.82), en el SIPO se reporta cumplido desde el 2018. Frente al indicador “Porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria” (A.G.19), se observa un porcentaje de avance de 110,53% para el 2019; 100% para el 2020; y no tiene reporte para 2021. Respecto a la falta de información para la vigencia 2021, el MinAgricultura (2022c) manifestó que esto se debe a que el reporte realizado por la ART aún no ha sido aprobado por el DNP, sin embargo, mencionó que a corte de 31 de diciembre de 2021 se prestó el servicio público de extensión agropecuaria a 60.825 mujeres.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría recomienda al MinAgricultura generar la información necesaria para el seguimiento a la implementación del Plan y cumplir con el reporte actualizado en el SIPO.

En cuanto al reporte presupuestal dado por MinAgricultura, los indicadores “Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria” (A.78), “Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET” (A.78P) y “Porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria” (A.G.19), tienen un presupuesto conjunto para todas las vigencias. Lo anterior, no permite a la Procuraduría hacer un análisis sobre el porcentaje de inversión en cada uno de los indicadores frente a lo presupuestado. Igualmente, al comparar la sumatoria de la inversión de estos tres indicadores contra el monto conjunto presupuestado, se observa que en la vigencia 2019

se ejecutó el 99% de los recursos presupuestados; mientras que en el 2020 esta cifra es del 91%; en el 2021 es del 61%; y, en lo corrido de 2022 esta cifra es del 7% (MinAgricultura, 2022c).

Finalmente, frente al enfoque de género, la Procuraduría resalta que para hacer competitiva y sostenible la producción agrícola de las mujeres rurales, es fundamental que estas accedan a servicios de extensión agropecuaria, que potencien el desarrollo de sus capacidades productivas y faciliten su articulación con el entorno y el acceso al conocimiento, tecnologías, productos y servicios de apoyo, tal y como está establecido en el indicador “Porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria” (A.G.19). Sin embargo, se observa que los hombres siguen siendo los principales beneficiarios del servicio de extensión agropecuaria ofrecido por la ADR, tal como se muestra en la Tabla 33. La brecha es especialmente pronunciada en el año 2021, cuando más del doble de los hombres recibieron el servicio de extensión agropecuaria. En este orden de ideas, la Procuraduría recomienda a MinAgricultura fortalecer las estrategias de socialización del servicio y las medidas orientadas a impulsar la vinculación de las mujeres al mismo.

Tabla 33. Productores atendidos con el servicio de extensión agropecuaria

Año	Mujeres	Hombres
2019	6.529	13.471
2020	2.885	5.972
2021	60.825	140.329
31/03/2022	0	0

Fuente: ADR, 2022, elaboración propia.

Plan de Zonificación Ambiental y Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural

El análisis de estos dos Planes se presenta en la sección sobre Acceso a la Tierra y Uso del Suelo.

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 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 (ICBF, 2022), el Plan presentó cierre técnico el 18 de noviembre de 2020. A partir de esta fecha, inició la coordinación entre el MinAgricultura y la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), ejercida por el ICBF, para la formulación del acto administrativo conjunto, que se expediría para la adopción del referido Plan Rural. Actualmente, el MinAgricultura como presidente de la CISAN se encuentra avanzando con el trámite para la suscripción de la referida resolución por parte de los ministros de Agricultura y Desarrollo Rural; Salud y Protección Social; Comercio, Industria y Turismo; Educación Nacional; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Vivienda, Ciudad y Territorio; y los directores del DNP y del DPS. Finalmente, el ICBF (2022), informó que espera contar con la expedición de la resolución en mayo de 2022, pero a la fecha de publicación de este informe la Procuraduría no había conocido este documento.

B. 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 a 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 (2022b) a la Procuraduría, el PNSR ya cuenta con aprobación de Departamento Nacional de Planeación y la Consejería Presidencial para la Estabilización. Para principios de mayo de 2022 se encontraba en estudio jurídico para su posterior expedición. El trámite, de acuerdo con lo informado, se esperaba concluir al final de la primera semana de mayo de 2022 (MinSalud, 2022b), sin que, a la fecha de publicación de este informe, se haya dado a conocer este documento.

Frente a los indicadores de este Plan, cabe resaltar que, al consultar en el SIPO, cuatro indicadores asociados al PNSR aún no cuentan con ficha técnica. Estos cuatro indicadores son: “Sedes habilitadas con servicio de telemedicina ubicadas en territorios definidos en el respectivo plan” (A.35), “Porcentaje de IPS con personal calificado, con permanencia y adecuado a la oferta local” (A.36), “Sedes habilitadas con servicio de telemedicina ubicadas en municipios PDET” (A.35P) y “Porcentaje de IPS con personal calificado, con permanencia y adecuado a la oferta local en municipios PDET” (A.36P). En la respuesta remitida por el MinSalud (2022b) frente a la ausencia de estas fichas técnicas, informó que estos cuatro indicadores se encuentran en proceso de ajuste ante la CSIVI desde el 2019, información que fue corroborada en la respuesta allegada por la Consejería para la Estabilización (2022c).

Finalmente, en materia de género, se observa que, para los indicadores A.G.11 y A.G.12, sobre el porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género para zonas rurales dispersas, en el 2021 y el primer trimestre de 2022, el Ministerio

de Salud no reportó ningún avance en el SIPO, ni reportó la ejecución de recursos para la implementación del Modelo de Acción Integral (MAITE), que consiste en llevar atención integral de salud a los territorios (MinSalud, 2022b).

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- A la fecha de corte de este informe, 14 de los 16 PNS se encuentran adoptados y vigentes, quedando dos pendientes de adopción, lo que además está asociado con el indicador del PMI “Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral adoptados”, cuyo año de finalización era 2018. Los Planes que según el SIPO presentan un mayor nivel de avance general son, el PNER con 89,04%; el PNCR con 85,67%; y el PNPC-ECFC con 85,36%; en contraste el PNVSR y el PNZA no presentan avances.
- Se resalta la elaboración del borrador del CONPES “Política para la Transformación Rural Integral”, teniendo en cuenta la adopción de los 14 Planes y que los sectores reportan acciones en cumplimiento de los indicadores del PMI asociados; sin embargo, en el mismo no se contempla una articulación entre los PNS y esta nueva política.
- A partir de 2021 se encuentra disponible en el SIPO un módulo para el seguimiento a los PNS, con información para 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 trimestrales de avance, lo que la Procuraduría reconoce, pues esta

información permite hacer un mejor seguimiento a la implementación de los Planes.

- Se requiere fortalecer la articulación entre el avance físico y el avance financiero en los indicadores de los PNS, toda vez que se registran avances físicos en algunos indicadores donde no existen recursos programados. De igual manera, algunas de las Entidades que lideran los PNS no reportan la totalidad de recursos destinados para cada indicador, en su mayoría, solo reportan la fuente de financiación PGN y Cooperación Internacional.
- Es de señalar, que está pendiente la integración en SIPO de la información para el seguimiento financiero, como lo establece el Decreto 1778 de 2020. Por ello, fue necesario solicitar estos datos a los sectores, y en varios casos los reportes no se remitieron completos o resultaron inconsistentes con los avances de los indicadores, lo cual no permite hacer un análisis entre la relación de inversión y el avance de los indicadores. Asimismo, es necesario contar con información territorializada de la implementación de los PNS, en particular en los territorios PDET.
- Para algunos PNS existen diferencias entre los montos presupuestados e invertidos, reportados por las Entidades y el DNP. Además, mientras que la mayoría de las Entidades encargadas de la implementación de los PNS marcan el presupuesto e inversión por indicador, el DNP hace una marcación por pilar y dentro de los pilares, en ocasiones, una marcación por indicador. Frente a estas diferencias el DNP (2022b) manifestó que puede responder a que la relación de indicadores que remitió el Departamento, considera el conjunto de aquellos que fueron asociados a cada proyecto, sin discriminar en cada uno de ellos un monto, mientras que algunos de los reportes de las Entidades sí presentan discriminación por indicador. Lo anterior evidencia la necesidad de articulación de las metodologías de reporte entre las Entidades y el DNP, con el fin de contar con el reporte por indicador y la inclusión de todos los proyectos de inversión asociados.

- En materia de oferta, medidas afirmativas y beneficios especiales para la población con OSIGD, es necesario que se definan metas diferenciales para esta población, y que sea tenida en cuenta dentro de la medición de los programas y beneficios por parte de las Entidades, lo que permitiría la realización de un análisis de género completo.

Sobre el Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER):

- El Decreto Ley 884 de 2017, establece que el Plan Nacional Sectorial de Electrificación Rural (PNER) se elaborará y adoptará cada dos años. En cumplimiento de esta directriz, el primer documento del Plan se adoptó mediante Resolución No. 0809 del 02 de agosto de 2018 por el MinEnergía y la adopción del Plan actualizado se dio mediante Resolución 40430 del 30 de diciembre de 2021.
- El PMI contiene seis indicadores asociados al Plan, tres temáticos y tres con clasificación PDET, todos ya empezaron su ejecución acorde con su fecha de inicio. Según información del SIPO, para los seis indicadores en el año 2021 se cumplió la meta planteada y también se presentan avances en 2022. En ocasiones estas metas han sido superadas hasta en un 500%, y para el primer trimestre de 2022, algunas metas planeadas para el año ya se han cumplido, por lo cual se recomienda revisar si éstas pueden ser más altas.
- En cuanto a los recursos invertidos, se encontró una inconsistencia para el indicador “Personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras” (A.388), puesto que MinEnergía reporta que en 2021 se invirtieron recursos por \$101 millones; y en municipios PDET no se reportan inversiones, a pesar de que en SIPO se registra que la meta fue superada con un avance de 500%.

Sobre el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR):

- Los indicadores de este Plan relacionados con la red vial terciaria, vías fluviales y transporte aéreo presentan en el SIPO cumplimiento frente a las metas planteadas. Igualmente, se resalta el avance del indicador sobre número de Juntas de Acción Comunal contratadas en proyectos de vías terciarias para la paz y el posconflicto, el cual pasó de 0 en 2019, a 30 en 2020, y a 78 en 2021, con ocasión a convenios suscritos por las Entidades territoriales donde se vincularon a las JAC, en el marco del programa Colombia Rural.
- La Procuraduría observó que el indicador “Número de víctimas, desmovilizados y reincorporados contratados en los procesos de contratación del proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto” (F.465) a cargo de Colombia Compra Eficiente, no presenta ficha técnica, ni avances en el SIPO.
- Igualmente, persisten importantes retos para concluir la formulación de los inventarios de la red vial terciaria, cuyo indicador relacionado en el CONPES 3857 de 2016 presenta, a marzo de 2022, un avance de 22,9% cuando debía llegar a un 100% en el año 2019; también, el indicador sobre estos inventarios en municipios PDET del PND 2018 – 2022 presenta un avance inferior a la meta.

Sobre el Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR):

- La Procuraduría observó que los avances son inferiores a las metas establecidas para los indicadores “Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes, ubicados en territorios definidos en el respectivo plan, con acceso comunitario a internet” (A.33); y “Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en municipios PDET con acceso comunitario a internet” (A.33P) en las vigencias 2019, 2020 y

2021, donde el avance es de 27,59%, 50% y 52,6%, respectivamente, frente a las metas anuales.

- A 31 de marzo de 2022, 1.108 cabeceras municipales a nivel nacional y 170 cabeceras municipales de los municipios PDET permanecen conectadas a redes de Internet de alta velocidad.
- Si bien los indicadores “Porcentaje de cabeceras municipales conectadas a internet de alta velocidad” (A.32) y “Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a internet de alta velocidad” (A.32P), presentan en SIPO un cumplimiento del 100% de las metas propuestas en todas las vigencias; al revisar la ejecución presupuestal reportada por el Ministerio, se observa que es de \$0 ejecutados en 2018, 2019 y 2020.

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

- La Procuraduría observó en SIPO que el avance para la vigencia 2021 frente a la meta fue del 35%, para el indicador “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).
- En cuanto al indicador “Porcentaje de zonas PDET con necesidades de riego y drenaje atendidas del total de identificadas” del PND, presenta un avance del 42,85% frente a la meta del cuatrienio.
- La Procuraduría observó en SIPO que falta la información sobre el avance cuantitativo de los indicadores PNS 1.1, PNS 1.2, PNS 1.8 y PNS 1.9.
- Durante la vigencia 2022 y con corte a 31 de marzo, se han cofinanciado o financiado cuatro proyectos PIDAR o distritos de

riego, de un total de 16 identificados que se tenían en estructuración, evaluación y viabilizados.

- La Procuraduría encontró una ejecución presupuestal menor a la asignada en todos los indicadores con presupuesto en la vigencia 2021.

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

- La Procuraduría destaca el cumplimiento en todas las vigencias de los indicadores “Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas” (A.73), “Organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas” (A.74), “Municipios con estrategia de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada” (A.419), “Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas en municipios PDET” (A.73P), “Organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas en municipios PDET” (A.74P), “Municipios con estrategia de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada en municipios PDET” (A.419P), “Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas apoyadas y financiadas” (A.G.14) y “Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas” (A.G.15).
- Específicamente, se resaltan los avances de los indicadores A.73 y A.73P para la vigencia 2021. De una meta de siete organizaciones solidarias creadas, apoyadas y financiadas, se logró un avance de 37 organizaciones. Y de una meta de dos organizaciones solidarias creadas, apoyadas y financiadas en municipios PDET, se logró un avance de 11 organizaciones.
- Durante la vigencia 2022 y con corte a 31 de marzo, se habían realizado 10 convenios de asociación con el propósito de

adelantar el proceso de creación, apoyo y financiamiento de las organizaciones solidarias durante el presente año.

- Frente a los indicadores “Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas” (A.73) y su indicador PDET (A.73P), se observa una reducción de presupuesto en el 2021 y 2022, al comparar con años anteriores, aunque el avance sigue siendo mayor a la meta.
- El número de organizaciones de mujeres intervenidas a través del Programa Integral de Intervención de la UAEOS para el fortalecimiento de sus capacidades administrativas y productivas ha aumentado. Las organizaciones fortalecidas frente al total de organizaciones de mujeres, en 2021 representaron un 28,1% y en 2022, con corte a marzo, representan un 34%.

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

- Revisados los indicadores del Plan, se evidencia un cumplimiento de las metas para la mayoría de estos. No obstante, aún hay indicadores que no tienen ficha técnica para su medición y carecen de avance en su implementación luego de la aprobación del Plan. Adicionalmente, se observa que cuatro de 14 indicadores, no tienen presupuesto específico asignado para su cumplimiento.
- Se califica positivamente la existencia de criterios de priorización para mujeres para las LEC, con un aumento en los créditos otorgados a mujeres en un 38,46% (7.543), aunque se continúa observando un mayor acceso de los hombres a este beneficio.

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

- Se observa en SIPO que los indicadores con marcación PDET presentan avances menores a las metas. Específicamente, se observa que para las vigencias 2019 y 2021 en el indicador “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua en municipios PDET” (A.69P), tiene un avance de -6,18%⁹⁶ y 0%, respectivamente. Por su parte, no se observa avance para la vigencia 2021 en el indicador “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento en municipios PDET” (A.70P).
- En términos presupuestales, el MinVivienda presenta un presupuesto conjunto para los indicadores “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua” (A.69) y “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento” (A.70), lo que no permite hacer un seguimiento presupuestal específico a cada indicador y su relación con el avance individual. Lo mismo sucede para los indicadores A.69P y A.70P.
- Para el primer trimestre de 2022 se terminaron dos proyectos que permiten beneficiar con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua a 8.032 habitantes, con una inversión estimada de \$8.588 millones de pesos.

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

- Desde la Procuraduría se resalta el cumplimiento de la meta en todas las vigencias, de 10 de los 11 indicadores asociados al PNPC-ECFC. El único indicador que no ha cumplido con la meta en alguna de las vigencias es “Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados,

⁹⁶ Según el reporte cualitativo del SIPO, para la vigencia 2019 se observa un decrecimiento en 2.007 personas con acceso a soluciones de acueducto.

que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, en municipios PDET” (A.89P).

- El MinAgricultura reporta los recursos por pilar del PATR y por proyectos de inversión y no por indicador, lo que no permite a la Procuraduría hacer análisis sobre la relación entre los recursos invertidos anualmente, en cada uno de los indicadores y su avance.
- Durante la vigencia 2022 y con corte a 31 de marzo, se fortalecieron dos municipios con dos circuitos cortos de comercialización.
- Sobre la ejecución de los recursos de este Plan, el MinAgricultura informó que durante la vigencia 2021, no se presentaron dificultades significativas que retrasaran o no permitieran el cumplimiento de las metas en el marco de la implementación del PNPC-ECFC.

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

- La Procuraduría resalta el cumplimiento de las metas de la mayoría de los indicadores para todas las anualidades. De los 24 indicadores, cinco no presentan un cumplimiento de las metas en la vigencia 2021. Estos cinco indicadores son “Personas vinculadas a BEPS en zonas rurales” (A.97); “Personas con Microseguros BEPS en zonas rurales” (A.98); “Nuevos cupos asignados en el programa Colombia Mayor en municipios PDET” (A.100P); “Porcentaje de municipios definidos con cobertura del Servicio Público de Empleo con énfasis en la vinculación laboral de personas con discapacidad” (PNS.9.2); y “Municipios rurales sensibilizados en el marco del Modelo de Inclusión Laboral, con énfasis en la inclusión laboral de personas con discapacidad” (PNS.9.1).

- El presupuesto reportado por la Entidad en cuatro indicadores para la vigencia 2021, presenta cambios frente a lo reportado para el Tercer Informe al Congreso. Así, para los indicadores A.97P, A.98P, A.103P y PNS.9.2, se reportó en el Tercer Informe al Congreso un presupuesto para el 2021 de \$0, mientras que, en la información remitida por el Ministerio para el presente informe, se presentan presupuestos mayores a cero para estos indicadores, en la vigencia 2021.
- La Procuraduría encontró que el MinTrabajo reporta para todos los indicadores con marcación PDET un presupuesto conjunto con su respectivo indicador no PDET. Esta falta de diferenciación también se presenta en el monto reportado como inversión ejecutada, lo cual no permite a la Procuraduría contar con la información necesaria para analizar el monto específico que anualmente se está destinando a la implementación del Plan en los municipios PDET.
- Con corte a 31 de marzo de 2022, se han intervenido 98 municipios PDET, con cobertura de inspección móvil del trabajo en áreas rurales, y se reportan 456.279 personas vinculadas a BEPS en zonas rurales.

Sobre el Plan Nacional Especial de Educación Rural (PNER):

- El indicador “Cobertura universal de atención integral para niños y niñas en primera infancia en zonas rurales” (A.MT.3), presenta un porcentaje de avance frente a la meta en los años 2020 y 2021, de 91,04% y 71,11%, respectivamente. En cuanto a este avance, el MinEducación informa que en 2020 se debió a los efectos de la pandemia y no se informan las razones del avance en 2021.
- Los indicadores “Porcentaje de establecimientos educativos oficiales en zonas rurales con dotación gratuita de material pedagógico (útiles y textos) pertinente” (A.42), y “Porcentaje de establecimientos educativos oficiales en zonas rurales de

municipios PDET con dotación gratuita de material pedagógico (útiles y textos) pertinente” (A.42P) no presentan reporte en el SIPO para los años 2019, 2020 y 2021. Además, el indicador “Becas con créditos condonables en educación técnica, tecnológica y universitaria otorgadas a la población rural más pobre, incluyendo personas con discapacidad” (A.61), no presenta información para la vigencia 2021.

- Según el MinEducación, los principales avances del Plan en 2021 están centrados en el logro de la atención integral en primera infancia, entre los cuales se resaltan i) el modelo de educación inicial en ruralidad y ruralidad dispersa que viene liderando el MinEducación y ii) las iniciativas de rediseño de la modalidad familiar del ICBF.
- En cuanto al reporte presupuestal, es importante aclarar que la Procuraduría no recibió por parte del MinEducación la información de presupuesto e inversión por cada uno de los indicadores del Plan. Al contrario, en la respuesta remitida por el MinEducación se informan los recursos destinados en la vigencia 2021 a diferentes proyectos de inversión. Lo anterior, dificulta el análisis que hace la Procuraduría sobre la relación entre los recursos invertidos anualmente en cada uno de los indicadores y su avance.

Sobre el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (PNVSR):

- Se observa que los avances que se reportan en los indicadores del SIPO a cargo de MinAgricultura corresponden a subsidios asignados en vigencias anteriores a 2017, lo que refleja que el cumplimiento de los indicadores del Plan, se está logrando con ocasión a los programas de vivienda anteriores a la implementación del Acuerdo de Paz.

- En SIPO no se registran avances en los indicadores del Plan Nacional a cargo del MinVivienda, en atención al proceso que se ha surtido en el cambio de competencias, en donde se evidenció la necesidad de modificar de fondo el procedimiento de asignación del Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR), la modificación de la estructura del Ministerio en la creación de nuevas dependencias para su diseño e implementación, según lo informado por el MinVivienda. A partir de la asignación de las competencias, los avances en la implementación de la Política y el Plan, cuya meta es de 78.167 soluciones de vivienda, está alejada del déficit de 1,6 millones de viviendas rurales, según datos del DANE del Censo 2018.
- La política pública de vivienda rural a cargo del MinVivienda actualmente tiene en marcha la construcción de 12.585 soluciones de vivienda, por un valor cercano a los \$760 mil millones del Presupuesto General de la Nación, en el marco de la política pública de vivienda rural, de los cuales el 43% corresponden al programa de Vivienda Social para el Campo; el 7% para cumplir los compromisos del Gobierno nacional con comunidades étnicas y campesinas; el 19% para la atención a sentencias judiciales de restitución de tierras; el 6% para el Programa de Mejoramientos Casa Digna Vida Digna Rural del Proyecto de Vivienda Resiliente e Incluyente del Banco Mundial; y finalmente el 6% para la atención a población reincorporada y ubicada en los antiguos ETCR. Lo anterior, podría contribuir a alcanzar las metas del Plan para las vigencias 2020, 2021 y 2022, una vez las soluciones de vivienda sean entregadas.
- Se resalta el esfuerzo del MinVivienda en el diseño del Plan y la estrategia que permitió focalizar a 120 municipios PDET de los 170, no obstante, como ya se ha mencionado, es importante fortalecer la ejecución e iniciar con la entrega de las soluciones de vivienda, de manera prioritaria en estos territorios.

- Se advierte que en el marco de la nueva política pública de vivienda rural y en el plan nacional que se deriva de ésta, existe una desarticulación entre los ministerios involucrados al momento de responder por los resultados de la misma, pues si bien es claro, que cada cartera responde por la ejecución de los subsidios que se asignaron bajo su responsabilidad, la información del avance de esta política debe darse unificada.

Sobre el Plan Nacional de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (PNAT):

- Frente a los avances reportados en el SIPO, se observa que no hay información para los indicadores “Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria” (A.78) y “Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET” (A.78P).
- En cuanto al indicador “Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor implementado” (A.82), éste se encuentra cumplido en el SIPO desde el 2018.
- Frente al indicador “Porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria” (A.G.19), se observa en el SIPO un porcentaje de avance de 110,53% para el 2019; 100% para el 2020; y no tiene reporte para 2021.
- En cuanto al reporte presupuestal, los indicadores “Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria” (A.78), “Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET” (A.78P) y “Porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria” (A.G.19), tienen un presupuesto conjunto para todas las vigencias, lo que no permite hacer un análisis sobre el porcentaje de inversión en cada uno de los indicadores frente a lo presupuestado.

- La Procuraduría encontró que los hombres siguen siendo los principales beneficiarios del servicio de extensión agropecuaria ofrecido por la ADR. La brecha es especialmente pronunciada en el año 2021, cuando más del doble de hombres que de mujeres recibieron el servicio de extensión agropecuaria.

Recomendaciones

- I. Al Ministerio de Salud y Protección Social, se reitera la necesidad de adoptar por acto administrativo el Plan Nacional de Salud Rural.
- II. 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.
- III. A todas las Entidades encargadas de la implementación de los PNS, mantener actualizado el reporte de los avances cuantitativos y cualitativos en el SIPO, al igual que los informes trimestrales cualitativos.
- IV. Al Departamento Nacional de Planeación, se recomienda fortalecer la coordinación con las Entidades encargadas de la implementación de los PNS, con el fin de articular los mecanismos de seguimiento y reporte de presupuesto e inversiones de los PNS, para que estos no presenten diferencias en los montos. A juicio de la Procuraduría esta articulación podría servir de insumo para la construcción del módulo financiero del SIPO.

- V. Al DANE, dar continuidad al reporte de la pobreza monetaria y multidimensional en los municipios PDET, con el fin de contar con información periódica y actualizada.

Frente al Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER):

- VI. Al Ministerio de Minas y Energía, revisar la posibilidad de tener metas más altas para los indicadores que en el año 2021 presentaron cumplimientos de hasta un 500%; y para aquellos que, en el primer trimestre de 2022, ya habían superado las metas planteadas para el año; tal es el caso de los indicadores: A.29, A.29P, A.30 y A.30P, A.388P.
- VII. Al Ministerio de Minas y Energía, revisar la consistencia entre los reportes físicos y financieros, específicamente, para el indicador “Personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras” (A.388); el sector reporta que en 2021 se invirtieron recursos por \$101 millones y en municipios PDET no se reportan inversiones, a pesar de que en SIPO se registra que la meta fue superada con un avance de 500%.

Frente al Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR):

- VIII. A Colombia Compra Eficiente, formular la ficha técnica y reportar el avance del indicador “Número de víctimas, desmovilizados y reincorporados contratados en los procesos de contratación del proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto” (F.465), sobre el cual esta Entidad asumió la responsabilidad en el PMI.
- IX. A Colombia Compra Eficiente, para el reporte del indicador “Número de víctimas, desmovilizados y reincorporados contratados en los procesos de contratación del proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto” (F.465), adelantar convenios de intercambio de información con Entidades como la UARIV o la ARN, de manera que se puedan sacar reportes consolidados, sin necesidad de revelar datos confidenciales de las

personas y/o solicitar esta información a las personas naturales o jurídicas que ejecutan proyectos relacionados con el indicador. Lo anterior, teniendo en cuenta que esta Entidad ha manifestado que la información disponible en sus sistemas no es suficiente para identificar si una persona es víctima, desmovilizada o reincorporada, además para identificar si está asociado al proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto.

- X. A Colombia Compra Eficiente, revisar con la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, la solicitud de ajuste que sobre el siguiente indicador reportó a la Procuraduría: “Número de víctimas, desmovilizados y reincorporados contratados en los procesos de contratación del proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto” (F.465); lo anterior dado que la Consejería no reporta este indicador dentro del listado de los que se encuentran con solicitudes de ajuste.
- XI. Al Ministerio de Transporte, fortalecer las acciones para concluir la formulación de los inventarios de la red vial terciaria, cuyo indicador relacionado en el CONPES 3857 de 2016, presenta a marzo de 2022, un avance de 22,9% cuando debía llegar a un 100% en el año 2019; además, el indicador sobre estos inventarios en municipios PDET del PND 2018 – 2022 presenta un avance inferior a la meta.
- XII. Al Instituto Nacional de Vías – INVIAS y la AEROCIVIL, atender el principio de anualidad presupuestal para los recursos dispuestos para el PNVIR, garantizando el mayor porcentaje de ejecución del presupuesto en el marco de la vigencia fiscal.
- XIII. A la AEROCIVIL, garantizar el principio de planeación para la ejecución de los contratos, velando por el uso de vigencias futuras, para aquellos contratos que lo requieran y no la constitución directa de reservas presupuestales.

Frente al Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR):

- XIV. Al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, fortalecer las acciones para la implementación de los indicadores A.33 “Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes, ubicados en territorios definidos en el respectivo plan, con acceso comunitario a internet”, y A.33P “Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en municipios PDET con acceso comunitario a internet”, en el marco del nuevo contrato que se firme con el oferente calificado en segundo lugar en el proceso de selección, como resultado de la declaración de caducidad del Contrato de Aporte No. 1043 de 2020 al contratista Unión Temporal Centros Poblados Colombia 2020.
- XV. 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 A.32, “Porcentaje de cabeceras municipales conectadas a internet de alta velocidad”, y A.32P “Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a internet de alta velocidad”.

Frente al Plan de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNRDECFC):

- XVI. A la Agencia de Desarrollo Rural, formular estrategias que permitan que los proyectos de desarrollo agropecuario y rural cumplan con los requisitos técnicos exigidos, con el fin de aumentar el porcentaje de avance del indicador “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).

- XVII. A la Agencia de Desarrollo Rural, determinar las razones por las cuales se presentó un cambio en el reporte de recursos presupuestados para la vigencia 2021, con respecto a la información remitida en 2022.
- XVIII. A la Agencia de Desarrollo Rural, revisar la posibilidad de tener metas más altas para el indicador A.25P, teniendo en cuenta que para el año 2021 presentó un avance del 200% frente a la meta.
- XIX. A la Agencia de Desarrollo Rural, reportar en el SIPO los avances de los indicadores PNS 1.1, PNS 1.2, PNS 1.8 y PNS 1.9 para la vigencia 2021.
- XX. A la Agencia de Desarrollo Rural, revisar y armonizar el reporte presupuestal con los avances y metas reportadas en el SIPO, en particular lo correspondiente a los indicadores PNS.1.3 “Número de proyectos tipo de sistemas individuales de riego estructurados”; PNS.1.7 “Área con distritos de riego de pequeña escala de propiedad estatal rehabilitados en municipios PDET”; y A.25P “Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados, que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, en municipios PDET”.
- XXI. A la Agencia de Desarrollo Rural, garantizar la ejecución total de los recursos apropiados por vigencia.

Frente al Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES):

- XXII. Al MinTrabajo, mantener los esfuerzos para lograr el cumplimiento de las metas del indicador A.73P “Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas en municipios PDET”, en la medida que es el único indicador del Plan que no presenta cumplimiento de la meta en todas las vigencias.

- XXIII. Al MinTrabajo, determinar las razones por las cuales se presentó un cambio en el reporte de recursos presupuestados para la vigencia 2021, respecto de la información remitida en 2022.
- XXIV. Al MinTrabajo, revisar la posibilidad de tener metas más altas para los indicadores “Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas” (A.73) y “Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas en municipios PDET” (A.73P), en la medida que para la vigencia 2021, presentaron avances de más del 500% frente a la meta.

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

- XXV. A la Agencia de Desarrollo Rural, elaborar las fichas técnicas de los indicadores “Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados” (A.83) y “Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras en municipios PDET con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados” (A.83P), e iniciar su implementación, teniendo en cuenta que para la vigencia 2022 se tiene presupuesto para avanzar en el cumplimiento de los mismos.
- XXVI. A la Agencia Nacional de Tierras y a la Agencia de Desarrollo Rural, realizar articulación interinstitucional, con el objetivo de compartir información requerida entre las dos Entidades para la caracterización de beneficiarios, número de hectáreas adjudicadas o para adjudicar; entre otros, para avanzar en la ejecución de los indicadores “Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados” (A.83), y “Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras en municipios PDET con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados” (A.83P).

XXVII. A FINAGRO, fortalecer las estrategias de difusión y acciones afirmativas, para que más mujeres accedan a las LEC, en aras de contribuir a la disminución de las brechas de género en el acceso a la tierra y los proyectos productivos rurales.

Frente al Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural (PNSPSB):

XXVIII. Al MinVivienda, cargar en SIPO el reporte de avance de los indicadores “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua” (A.69) y “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento” (A.70), una vez se cumpla el rezago de 180 días en la generación de la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

XXIX. Al MinVivienda, fortalecer las acciones para lograr el cumplimiento de las metas del indicador “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua en municipios PDET” (A.69P) y “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento en municipios PDET” (A.70P), en atención al avance en la vigencia 2021.

XXX. Al MinVivienda, revisar y armonizar el reporte presupuestal con los avances y metas reportadas, en particular lo correspondiente a los indicadores “Departamentos con esquemas de asistencia técnica implementados” (A.71); “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua” (A.69); “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento” (A.70); “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua en municipios PDET” (A.69P); y “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento en municipios PDET” (A.70P).

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

- XXXI. Al MinAgricultura, mantener los esfuerzos para lograr el cumplimiento de las metas del indicador “Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados, que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, en municipios PDET” (A.89P), en la medida que es el único indicador del Plan que no presenta cumplimiento de la meta en todas las vigencias.
- XXXII. Al MinAgricultura, desagregar los recursos presupuestados e invertidos en el PNPC-ECFC por indicador.
- XXXIII. Al MinAgricultura, garantizar la ejecución total de los recursos apropiados por vigencia.

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

- XXXIV. Al MinTrabajo, determinar las razones por las cuales se presentó un cambio en el reporte de recursos presupuestados para la vigencia 2021, respecto a la remitida para el año 2022.
- XXXV. Al MinTrabajo, cargar en el SIPO el reporte cuantitativo de avance para la vigencia 2021 de los indicadores “Nuevos cupos asignados en el programa Colombia Mayor en municipios PDET” (A.100P) y el “Porcentaje de municipios definidos con cobertura del Servicio Público de Empleo con énfasis en la vinculación laboral de personas con discapacidad” (PNS.9.2).
- XXXVI. Al MinTrabajo, desagregar los recursos presupuestados e invertidos en el PPPS por indicador, en la medida que, en el reporte allegado a la Procuraduría, todos los indicadores con marcación PDET tienen un presupuesto conjunto con su

respectivo indicador no PDET para las vigencias 2021 y 2022. La desagregación de estos indicadores permitiría un seguimiento territorial PDET a la inversión de los recursos.

Sobre el Plan Nacional Especial de Educación Rural (PNER):

- XXXVII. Al MinEducación, definir las fichas de los indicadores “Porcentaje de establecimientos educativos oficiales en zonas rurales con dotación gratuita de material pedagógico (útiles y textos) pertinente” (A.42) y “Porcentaje de establecimientos educativos oficiales en zonas rurales de municipios PDET con dotación gratuita de material pedagógico (útiles y textos) pertinente” (A.42P).
- XXXVIII. Al MinEducación, fortalecer las acciones para el cumplimiento de las metas del indicador “Cobertura universal de atención integral para niños y niñas en primera infancia en zonas rurales” (A.MT.3), en atención al avance frente a la meta en las vigencias 2020 y 2021.
- XXXIX. Al MinEducación, desagregar los recursos presupuestados e invertidos en el PNER por indicador, en la medida que actualmente se reportan los recursos por proyecto de inversión.

Sobre el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (PNVSR):

- XL. Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, articular el reporte de información de los avances en el Plan Nacional de Vivienda, en su rendición de cuentas o informes de gestión, para facilitar la comprensión de los avances que se han tenido en materia de vivienda rural.
- XLI. Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, fortalecer los procesos para ejecutar los proyectos de vivienda que se asignaron en el 2018 y 2019, que permita la entrega a los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda rural.

- XLII. Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, fortalecer las acciones que permitan la ejecución de los proyectos de vivienda en el corto plazo, para dar cumplimiento a las metas propuestas en el Plan, de manera prioritaria en los 120 municipios PDET focalizados.
- XLIII. Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, incluir en el avance de los indicadores del SIPO, las entregas que se hicieron de los subsidios asignados en el 2018 y 2019 (725 soluciones de vivienda), de acuerdo con respuesta entregada por esta Entidad a la Procuraduría.
- XLIV. Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, verificar las metas que se establecieron en el Plan, dado que aún se tienen importantes retos para hacer frente al alto déficit de vivienda que tiene la ruralidad.

Plan Nacional de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (PNAT):

- XLV. Al MinAgricultura, cargar y mantener actualizados los reportes sobre el avance de los indicadores en el SIPO “Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria” (A.78), “Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET” (A.78P) y “Porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria” (A.G.19).
- XLVI. Al MinAgricultura, cumplir con el envío de los informes cualitativos trimestrales al DNP, teniendo en cuenta que, a la fecha de corte de este informe, no se encontraban publicados en el SIPO.

Punto 2: Participación Política

Descripción

La Procuraduría en su Tercer Informe al Congreso reiteró el retraso en la implementación de las medidas contempladas en este punto del Acuerdo de Paz, en cuanto a reformas normativas no efectuadas, dentro de las que se encontraban 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 y electoral, entre otros. También, se resaltó la conformación de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, pese a no contar con un diagnóstico sobre el funcionamiento de los mismos, el desarrollo de las estrategias pedagógicas para el fortalecimiento de la participación política de grupos poblacionales como mujeres, jóvenes, personas con orientación sexual e identidad de género diversa (OSIGD) y organizaciones, así como la sentencia de la Corte Constitucional que ordenó al Congreso de la República la creación de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) favoreciendo la representación política de poblaciones y zonas afectadas por el conflicto.

En virtud de lo anterior, la Procuraduría hizo un llamado al Gobierno Nacional, a finalizar las concertaciones para avanzar en el trámite del proyecto de ley de garantías para las organizaciones y movimientos sociales; la formulación de la política pública de convivencia, reconciliación y no estigmatización; avanzar en la definición del plan de acción 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; entre otras recomendaciones planteadas en el Tercer Informe al Congreso.

A continuación, se presentan los resultados del seguimiento realizado por este Órgano de Control entre el 1 de abril de 2021 al 31 de marzo de 2022, a los compromisos contemplados en el Acuerdo de Paz para 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. Asimismo, se plantean las correspondientes conclusiones y recomendaciones.

Cabe mencionar, que los asuntos relacionados con la estrategia garantías de seguridad para el ejercicio de la política, se abordarán en el capítulo del Punto 3 de este Informe.

Indicadores PMI

El Punto 2 tiene 86 indicadores en el PMI, de los cuales 50⁹⁷ son objeto de seguimiento en este capítulo; 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), los cuales serán tratados en el capítulo Fin del Conflicto. Adicionalmente, el Punto 2, contiene 24 indicadores para el enfoque étnico, los cuales serán objeto de análisis en el respectivo capítulo.

A partir de la información reportada en el cumplimiento a los indicadores del PMI con corte a mayo de 2022, se destaca lo siguiente:

- 48 (96%) indicadores cuentan con ficha técnica para el reporte en SIPO. De estos, ocho corresponden a indicadores de género, uno es meta trazadora y 39 son temáticos.
- 11 (22%) indicadores no contaban con reporte en el SIPO entre 2017 y marzo de 2022. De estos, cuatro corresponden a indicadores de género, y siete son temáticos.
- 1 (1,2%) indicador cuenta con uno asociado en el PND 2018-2022, 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 SIPO por las Entidades responsables.

⁹⁷ Un indicador del pilar derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, 24 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. Cabe mencionar que los cinco indicadores corresponden a la estrategia de control social y veeduría, los cuales se abordaron en los informes anteriores en el capítulo del punto 6 Implementación, Verificación y Refrendación.

Garantías para el ejercicio de la política

Avances y Dificultades

De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de Paz, se requieren garantías que fortalezcan la participación política y, además, posibiliten el pluralismo, principio que supone el respeto a las diferentes ideologías y opiniones políticas divergentes que surjan del debate democrático (Mesa de Conversaciones, 2016).

El cumplimiento 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”, ha contribuido a saldar la deuda histórica de la Constitución Política de 1991, sobre la reglamentación de los derechos de los partidos y movimientos políticos, que se declaren en oposición o independencia al Gobierno en los distintos niveles territoriales.

Con base en el artículo 30 de la Ley en mención, la Procuraduría radicó el Tercer Informe de seguimiento al Estatuto de la Oposición Política ante el Congreso de la República en diciembre de 2021, por el periodo del 1 de octubre de 2020 a 31 de marzo de 2021, y como se señaló en el mismo, la implementación del mencionado Estatuto representa un logro fundamental para la participación democrática en el país y uno de los pocos avances en la implementación del Punto 2 (Procuraduría General de la Nación, 2021b).

En dicho informe se reconocieron 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 plantearon 12 recomendaciones dirigidas al Consejo Nacional Electoral (CNE), a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), a la Unidad Nacional de Protección (UNP) y a las 16 organizaciones políticas con personería jurídica, con las que se busca contribuir a garantizar el ejercicio de la oposición y el fortalecimiento del pluralismo político.

Dentro de las recomendaciones más relevantes, se destacan principalmente: i) al CNE, realizar la actualización de los costos que conllevan a dar cumplimiento al artículo 13 de la Ley 1909 de 2018, con el fin de realizar la solicitud de recursos ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; ii) a la OACP, se reiteró 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; iii) a la UNP, atender y dar respuesta oportuna a las solicitudes de medidas de protección presentadas por las organizaciones políticas; y iv) a las organizaciones políticas, llevar el registro y seguimiento de las solicitudes realizadas y enviar el informe semestral al CNE.

Los derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición, inician con la declaratoria política que realizan las organizaciones políticas con personería jurídica. Entre los hallazgos encontrados en el seguimiento que realizó la Procuraduría se pudo evidenciar que:

- A nivel nacional, seis organizaciones políticas se declararon en oposición, cinco en independencia y cinco de gobierno. De las 16 organizaciones políticas con personería jurídica, cuatro⁹⁸ aún tenían registros provisionales de declaraciones políticas, pese a que la fecha límite había vencido, frente a las cuales la autoridad electoral impuso sanciones.
- En el nivel territorial, se tenía el registro de 217 declaratorias a nivel departamental y 5.882 a nivel municipal, de las cuales 3.212 son de gobierno, 2.288 de independencia y 599 de oposición. El partido Alianza Verde tiene el mayor número de declaratorias de oposición (100) y el partido MIRA no realizó declaraciones de oposición a nivel territorial.

⁹⁸ Partidos Liberal, Polo Democrático Alternativo, Conservador y el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia

- Se presentaron 68 declaraciones políticas extemporáneas por parte de los partidos de La U, Centro Democrático, Colombia Renaciente, Polo Democrático, ADA, ASI, y el Movimiento AICO. Asimismo, el CNE inició proceso investigativo a nueve organizaciones políticas por la no presentación de declaraciones políticas.
- La Procuraduría reconoció las gestiones adelantadas por el CNE, para garantizar la partida adicional del 5% destinada para el funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica declarada en oposición al Gobierno, la cual para la vigencia 2021 correspondió a un valor de \$3.108,5 millones.
- Las organizaciones políticas no tienen un registro de solicitudes sistematizado, que les permita dar cuenta del cumplimiento del derecho de acceso a la información y documentación oficial.
- La Procuraduría consideró que la integración de las mesas directivas de las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes cumplía con lo señalado en el Estatuto de la Oposición Política. A nivel territorial, la información respecto a la garantía de los derechos a participar en las mesas directivas de plenarias, en las herramientas de comunicación y la definición del orden del día de las sesiones plenarias de las corporaciones públicas de elección popular es limitada, teniendo en cuenta que las organizaciones políticas declaradas en oposición no cuentan con información sistematizada que les permita informar sobre el cumplimiento de estos derechos.
- A juicio de la Procuraduría, se está incumpliendo con el derecho a participar de las organizaciones políticas declaradas en oposición e independencia en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. Lo anterior, porque en los suplentes de la Comisión del

Senado no hay representación de la oposición y en la Comisión de la Cámara no hay representación de la mujer⁹⁹.

- Desde la promulgación de la Ley 1909 de 2018, ante el CNE se han instaurado un total de 64 acciones de protección.
- Las organizaciones políticas declaradas en oposición e independencia, reiteraron su preocupación frente a la efectividad de las medidas para contrarrestar los riesgos en el desarrollo del ejercicio de la política, debido al retraso en el despliegue de las medidas e instancias contempladas en el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), la desarticulación institucional de las Entidades nacionales y territoriales en la implementación de estrategias de seguridad, así como las limitaciones presupuestales para la implementación de las medidas de prevención y protección de los directivos y miembros de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.
- Respecto al programa de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición, dispuesto en el artículo 30 de la Ley 1909 de 2018, la OACP informó que, luego de las concertaciones técnicas realizadas con las organizaciones políticas y los integrantes de la Instancia de Alto Nivel, MinInterior expidió el Decreto 1139¹⁰⁰ del 23 de septiembre de 2021 cuyo artículo 3 señala: Modifíquense los numerales 1 y 11, y adiciónese el parágrafo 7 al artículo 2.4.1.2.6 del Libro 2, Parte 4, Título 1, Capítulo 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, así: "1. Dirigentes o activistas de grupos políticos; y directivos y miembros de organizaciones

⁹⁹ Para el periodo 2020-2021.

¹⁰⁰ Por el cual se modifica algunos artículos del Libro 2, Parte 4, Título 1, Capítulos 2, 3, 4, y 5 y un artículo del título 3, Capítulo 7 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, en lo que hace referencia a los Programas de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades".

políticas, declaradas en oposición, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 1909 de 2018 o la norma que la modifique, adicione o sustituya" (...) (OACP, 2022a).

Actualmente, la Procuraduría se encuentra elaborando el Cuarto Informe al Congreso de la República sobre el cumplimiento de los derechos establecidos en la Ley 1909 de 2018, en la vigencia 2021.

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.

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, la Procuraduría considera que este compromiso no se ha cumplido, puesto que, pese a que el reporte de avance es del 100% en el SIPO, el proyecto no fue presentado en el Congreso de la República. Ahora bien, el Ministerio del Interior informó que, en el marco de la Ley 1757 de 2015 desarrolló la estrategia “Tejiendo Saberes 2021” para el apoyo, la promoción y el fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana. En la vigencia 2021 apoyaron con entrega de materiales a 278 iniciativas, así como la realización de asistencia técnica a las Entidades territoriales para la puesta en marcha de los Consejos Territoriales de Participación Ciudadana (MinInterior, 2022a).

En relación con el indicador del PMI (B.135), acerca de las medidas y normativa que regula la movilización y la protesta pacífica, de responsabilidad del Ministerio del Interior, la Procuraduría en el marco

de sus competencias, realiza su función preventiva de acompañamiento al libre ejercicio del derecho a la libertad de expresión y a reunirse pública y pacíficamente en el territorio nacional, con tres propósitos: i) garantizar el ejercicio de estos derechos constitucionales; ii) garantizar los derechos de las personas que no hacen parte de estas iniciativas; y iii) vigilar las disposiciones adoptadas por las Entidades con responsabilidades en la protección y garantía de estos derechos.

Para el periodo de este informe, la estrategia de acompañamiento se basó en la implementación de cinco espacios:

- i) Instalación Puesto de Mando Unificado (PMU) Interno, con el propósito de mantener una articulación permanente del nivel central y territorial y conocer, desde las procuradurías regionales, distritales y provinciales los lineamientos, canales de comunicación y rutas de actuación de los servidores públicos de la Entidad frente a los espacios que se generen en los territorios, las visitas de verificación a los centros de traslados por protección y el acompañamiento a las movilizaciones.
- ii) Acompañamiento al PMU Institucional, con el fin de participar y verificar la presencia de las Entidades concernidas en la atención y seguimiento, hacer los llamados y constancias respectivas, frente a los casos en los que haya presuntos abusos en el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares – en los eventos en que se disponga la asistencia militar - velar porque se garanticen los derechos ciudadanos de terceros que no hicieron parte de las movilizaciones. Se tuvo un registro de 819 acompañamientos de la Entidad a los PMU.
- iii) Monitoreo de situaciones especiales, por medio de espacios de articulación con la Defensoría del Pueblo, personerías municipales y organismos multilaterales se busca conocer las situaciones en las que se advierten presuntas vulneraciones a los derechos de los manifestantes, así como expresiones de

violencia que ponen en riesgo la libertad y seguridad de terceros. Al respecto, la Procuraduría monitoreó 6.018 casos de especial atención.

- iv) Acompañamiento de movilizaciones y concentraciones, previa coordinación y articulación con las demás Entidades que hacen parte del Ministerio Público. En los escenarios de alta complejidad que se presentaron en el 2021 en los departamentos de Valle del Cauca, Nariño, Cauca, Antioquia, Huila, Risaralda y Bogotá D.C., se designaron comisiones extraordinarias integradas por funcionarios del nivel central. Frente a esto, se realizaron 1.310 acompañamientos.
- v) Acompañamiento y verificación en los Centros de Traslado por Protección, se desplegaron tres acciones: i) de manera paralela a los PMU, se instaló la instancia de Coordinación, Control y Verificación de garantías de derechos fundamentales de las personas sobre las que se realicen procedimientos policivos; ii) implementación de la herramienta tecnológica para la consulta y verificación de información sobre las personas que han sido objeto de procedimientos policivos; y, iii) solicitud de información a las alcaldías sobre los espacios dispuestos por éstas para los traslados de las personas en el marco de las movilizaciones, según el artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, modificado por el artículo 40 de la Ley 2197 de 2022.

Con la implementación de la estrategia de acompañamiento y articulación, para el periodo del informe, se adelantaron 8.985 actuaciones preventivas en el marco de las jornadas de movilización iniciadas a finales de abril de 2021.

Por otra parte, en materia disciplinaria frente a presuntos excesos en el uso de la fuerza por parte de miembros de la fuerza pública en escenarios de la protesta social, para el periodo del informe, fueron

radicados 1.049 casos¹⁰¹ por hechos relacionados con protesta social, movilización pública y pacífica. Las faltas de mayor relevancia son: 476 casos por presunto uso excesivo de la fuerza, 301 casos por presuntos hechos con agresión física, 243 casos por presunto abuso de autoridad, 229 casos por extralimitación de funciones, 124 casos por uso indebido de elementos (armas, municiones, vehículos). Asimismo, el 80% de los sujetos disciplinables hacen referencia o vinculan a integrantes de la Policía Nacional.

Es importante mencionar que, de los 1.049 casos, la Procuraduría en el ejercicio del poder preferente avocó el conocimiento de 97 procesos disciplinarios iniciados por diferentes oficinas de control interno disciplinario. Asimismo, la Entidad ha decidido sobre 743 casos realizando el siguiente trámite: 109 casos por acumulación, 186 casos por auto inhibitorio, 211 casos por remisión externa a otras autoridades competentes¹⁰² y 237 casos con archivo¹⁰³ posterior al inicio de la actuación. Ahora bien, se informa que existen 13 procesos en etapa de juzgamiento: dos procesos en decisión sancionatoria, seis procesos en citación a audiencia, cuatro procesos en formulación de cargos y un proceso en pruebas en etapa de descargos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se reafirma el compromiso adelantado por este Órgano de Control para proteger los derechos humanos, ya sea de quienes participan y ejercen sus derechos a la libertad de expresión, reunión y manifestación pública y pacífica, como de quienes deciden no participar.

Sobre las garantías de la participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales, se realizó

¹⁰¹ Al referirnos a casos, se hace referencia a quejas disciplinarias recibidas, procesos disciplinarios avocados por poder preferente y procesos disciplinarios iniciados por la Procuraduría General de la Nación. Es importante mencionar que un caso puede tener varias conductas vulneratorias.

¹⁰² Inspección General de la Policía Nacional y Oficinas de Control Interno Disciplinario de la Policía Nacional.

¹⁰³ 101 casos archivados por falta de prueba; 19 casos archivados por tratarse de hechos que están previstos como falta disciplinaria, 13 casos archivados por la existencia de una causal de exclusión de responsabilidad, 96 casos por tratarse de hechos inexistentes y 8 casos archivados porque el investigado no la cometió.

seguimiento al cumplimiento de cuatro compromisos estipulados en el PMI. El primer indicador (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. Al respecto, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) informó que con dicho plan se busca la promoción y consolidación de habilidades asociadas a la comunicación digital, para lo cual, tiene una oferta anual de dos cursos en la modalidad virtual: el primero, denominado Transforma tu mundo con internet, el cual tiene como objetivo promover una ruta para desarrollar estrategias de activismo digital; y el segundo, nombrado Ciberperiodismo a tu alcance, con el cual se busca que la comunidad cuente con herramientas para el desarrollo de procesos de periodismo digital. En la vigencia 2021, se entregaron 276 certificaciones de los cursos realizados.

El segundo compromiso corresponde a los espacios en canales institucionales de televisión nacional y regional habilitados, indicador del PMI (B.139). Para la vigencia 2021, no hubo avance de cumplimiento teniendo en cuenta que, ninguna Entidad pública tramitó espacios institucionales para la divulgación de los contenidos de las organizaciones y movimientos sociales, relacionados con la paz, la justicia social, la reconciliación, y la implementación de los planes y programas acordados en el marco del Acuerdo de Paz, los cuales deben tener la autorización por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, para adelantar los trámites de codificación ante RTVC y el Consorcio de Canales Privados (CCNP) y su inclusión en los planes de emisión enviados a todos los canales. Ahora bien, según el reporte en el SIPO, en el primer trimestre de 2022, la Registraduría Nacional del Estado Civil solicitó tres espacios institucionales y el CNE un espacio institucional, en los cuales realizaron pedagogía sobre las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP). A juicio de la Procuraduría, es importante promover la difusión de la labor de las

organizaciones y movimientos sociales que contribuyan a superar la estigmatización en ejercicio de su liderazgo.

Frente al tercer compromiso, RTVC señaló que en cumplimiento del indicador del PMI (B.140) relacionado con los espacios transmitidos a través de los servicios de radiodifusión sonora, Radio Nacional continuó con la franja de "Análisis y Reconciliación" mediante el programa "Encuentros", y a través de su emisora Radio, adelantó el proceso de contratación del equipo humano que se encargará de producir y presentar los espacios destinados a la divulgación del trabajo de las organizaciones y movimientos sociales. Por su parte, Radiónica dio continuidad a la emisión de espacios como "Chévere Pensar en Voz Alta" y "La Palabra". En 2021 fueron emitidos 138 espacios de radiodifusión sonora y en lo corrido de la vigencia 2022 se han transmitido 65. La Procuraduría destaca los avances en materia de acceso a los espacios de radiodifusión sonora, sin embargo, se recomienda a RTVC, en coordinación con MinTIC implementar una estrategia de seguimiento para conocer el impacto que tiene la divulgación de estos contenidos en los territorios.

El último indicador del PMI es "estímulos asignados, a través de concursos públicos y transparentes, a la financiación para la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar la cultura de paz con justicia social y reconciliación por parte de los medios de interés público y comunitarios" (B.141). En el Tercer Informe al Congreso, la Procuraduría recomendó a MinTIC 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 en mención; sobre esto, esta cartera ministerial respondió que la recomendación fue acogida, teniendo en cuenta las Convocatorias Audiovisuales MinTIC No. 01 - Abre Cámara, a través de las cuales invitan a los distintos grupos de interés a presentar propuestas para la ejecución de proyectos destinados a promover el desarrollo de contenidos audiovisuales de interés público y cultural, para la financiación por parte del MinTIC/FUTIC del proceso completo de realización, que incluye guion, preproducción, producción y postproducción (MinTIC, 2021). Desde la

Procuraduría se reitera la importancia de avanzar en la formalización de la ficha técnica en el SIPO.

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) correspondiente al indicador del PMI (B.142), en el Tercer Informe al Congreso, la Procuraduría elevó dos recomendaciones a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), en calidad de secretaría técnica del CNPRC. La primera, relacionada con 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 dicha instancia, sobre la cual, la OACP en respuesta del 18 de noviembre de 2021 informó a este órgano de control que estaban adelantando las gestiones con los diferentes sectores para coordinar el relevo de los representantes que cumplieron su periodo (OACP, 2021b). Es importante mencionar que para el periodo de corte de este informe no se había efectuado el reemplazo de los consejeros. Desde la Procuraduría se advierte que no se está dando cumplimiento lo establecido en el artículo 9 del Decreto 885 de 2017.

La segunda recomendación hacía referencia a la elaboración de un diagnóstico sobre el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación, para direccionar de manera adecuada y oportuna una estrategia que contribuya a su fortalecimiento. Al respecto, la OACP señaló que su realización estaba priorizada en el plan de acción 2020-2021 (OACP, 2021b), no obstante, la Procuraduría no conoce los resultados del diagnóstico desarrollado.

Ahora bien, frente al funcionamiento del CNPRC, desde el 1 de abril de 2021 al 31 de marzo de 2022, el Comité Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia se ha reunido 17 veces y realizó una sesión plenaria del CNPRC, incumpliendo lo establecido en el artículo 5 del Decreto 885 de 2017, pese a la insistencia de los sectores de la sociedad civil de realizarlas, y que ha evidenciado la Procuraduría en su participación en dichas sesiones. El avance principal del CNPRC se ha

enfocado al trabajo conjunto con el MinInterior alrededor de la formulación de la Política Pública de Convivencia, Reconciliación y No Estigmatización.

Por otra parte, la OACP a través de 26 enlaces de paz brinda apoyo técnico a 630 Consejos Territoriales, asimismo, tiene proyectado la implementación de la segunda fase del proceso de formación pedagógica dirigido a consejeros y consejeras de paz denominada “PAZo a PAZo” (OACP, 2022a). Es importante señalar que en la vigencia 2021, se ejecutaron \$3.782,3 millones para la operación del CNPRC y para el 2022 se cuenta con un presupuesto proyectado de \$9.694,9 millones.

Si bien esta instancia de participación ciudadana se ha caracterizado por su activismo, desde la Procuraduría se ha observado un desgaste al interior del Consejo, principalmente, por las dificultades administrativas y logísticas y la coyuntura electoral que han impedido la ejecución del plan de acción. Frente a esto, se reitera a la OACP la recomendación de realizar el relevo de los representantes que ya cumplieron su periodo.

En lo concerniente al cumplimiento del indicador del PMI (B.144) relacionado con la implementación de la política pública de convivencia, reconciliación y no estigmatización, en el Tercer Informe al Congreso, la Procuraduría recomendó a MinInterior finalizar la formulación de la política en mención, teniendo en cuenta que su implementación debió iniciar en la vigencia 2020. Sobre este asunto, dicha cartera ministerial señaló las gestiones adelantadas, las cuales estuvieron enfocadas al desarrollo de espacios de construcción y revisión de la propuesta del plan de acción, la realización de talleres/mesas de trabajo/encuentros territoriales para la socialización y armonización de los lineamientos con las Entidades nacionales y territoriales. Por otra parte, MinInterior informó que en la vigencia 2021 se realizaron dos jornadas en Popayán y Tumaco para la socialización y validación del documento de política pública, y una jornada para la presentación y lanzamiento realizada en Bogotá. En el proceso de socialización, se estableció que el instrumento

de materialización de la política sería un decreto, para lo cual se desarrollaron mesas técnicas para su construcción. Asimismo, informó que la apropiación presupuestal para la política en la vigencia de 2022 es de \$187,9 millones (MinInterior, 2022a).

A la fecha, está pendiente la adopción del acto administrativo que reglamenta dicha política, sobre el cual, la Procuraduría realizó 14 observaciones relacionadas con los mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional, las acciones institucionales en el marco de la implementación de la política pública, los mecanismos de veeduría y la financiación. Cabe mencionar que fueron acogidas las observaciones que hacían referencia a población beneficiaria, implementación de la política y seguimiento del Ministerio Público. Posterior a la fecha de corte del informe, la propuesta de decreto reglamentario se encontraba en revisión por parte de la CSIVI según lo contemplado en el numeral 6¹⁰⁴ del artículo 3 del Decreto 1995 de 2016, a lo que se hace un llamado a esta instancia para que finalice las revisiones del caso y MinInterior termine con el trámite¹⁰⁵ correspondiente.

Finalmente, se destaca el ejercicio adelantado por la Mesa Técnica de Prevención Temprana y Superación de la Estigmatización liderada por la ARN, para lo cual, dicha instancia sesionó 32 veces en el periodo de corte del informe; esto permitió dinamizar la estrategia dirigida a los exintegrantes de las FARC- EP, sus familias y comunidades. Por otra parte, dicha Entidad informó que, en la vigencia 2021, habían desarrollado cuatro jornadas de divulgación de la estrategia y nueve talleres “Construyendo paz, territorio y vida”, dirigidos a autoridades territoriales de Putumayo, Cundinamarca, Cauca, Antioquia, Huila, La Guajira, Arauca y Bogotá D.C. Asimismo, bajo el liderazgo de la OACP

¹⁰⁴ Constatar que el contenido de todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final, correspondan a lo acordado, antes de que sean expedidos por el Presidente de la República o presentados ante el Congreso, según sea el caso. Para estos efectos, se tendrá en cuenta el listado no exhaustivo de proyectos incluidos en el Acuerdo Final. Lo anterior sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República.

¹⁰⁵ Posterior a la entrega del informe, el Ministerio del Interior expidió el decreto 1444 del 2 de agosto de 2022 “Por el cual se adiciona el Título 5 de la parte 4 del libro 2 Decreto 1066 de 2015 Único Reglamentario del Sector Interior, denominado "Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización"

se impartió el Diplomado en Prevención Temprana y Superación de la Estigmatización dirigido a funcionarios públicos; y se encuentran adelantando acciones de coordinación para el intercambio de información con la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP), para la remisión de los casos individuales y colectivos por presuntos hechos de estigmatización contra las personas en proceso de reincorporación y sus iniciativas colectivas (ARN, 2022c). Desde la Procuraduría se recomienda tanto a la ARN como la UNP, en calidad de secretaría técnica de la MTSP, que adopten el protocolo de intercambio.

En relación con el indicador del PMI (B.G.3) sobre la implementación de la estrategia de promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto y población LGTBI, no se cuenta con reporte de avance en el SIPO. No obstante, MinInterior informó que, una vez promulgado el decreto de reglamentación de la política pública de convivencia, reconciliación y no estigmatización, se enfocará en el proceso de socialización para la territorialización de la política en las Entidades territoriales y su incorporación en los instrumentos de planeación; para ello, avanzan en la construcción de una caja de herramientas pedagógicas, metodológicas y asistencia técnica a través de una consultoría con USAID-DAI (MinInterior, 2022a).

El indicador del PMI (B.G.4) respecto a la estrategia de no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGTBI, los jóvenes, niños y niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas, no cuenta con reporte de avance en el SIPO, sin embargo, MinInterior informó que está trabajando en la reestructuración del “Observatorio en contra de la Discriminación Racial y Racismo”, ahora denominado “Colombia es de todos” con el apoyo de ICONTEC, en la construcción de normativa con enfoque étnico, para eliminar las brechas estructurales, en la implementación de acciones en materia de educación y promoción en contra de los diferentes tipos de

discriminación, en el seguimiento de casos por discriminación y racismo, entre otros. También señaló que en el 2021 se presentó ante las instancias correspondientes, la propuesta de lineamientos de política pública para la erradicación del racismo y la discriminación racial de la población afrodescendiente en Colombia. Finalmente, en la vigencia 2021 firmaron un convenio de cooperación internacional con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el fin de caracterizar el aporte social, educativo y cultural del sector religioso en 14 departamentos del país y continúan con la creación de los Comités de Libertad Religiosa (MinInterior, 2022a).

La Procuraduría recomienda que dentro de su implementación sean transversalizados los enfoques de género e interseccional, en particular en la política pública para la erradicación del racismo y la discriminación de la población afrodescendiente, ya que las mujeres y personas con OSIGD de las comunidades NARP, son especialmente vulnerables a diferentes tipos de violencia y discriminación.

Frente a los cinco compromisos del PMI relacionados con la estrategia 2.2.5, control y veeduría ciudadana del Acuerdo de Paz, se presentan los siguientes avances:

El primer indicador del PMI (B.133) referido al diseño e implementación del sistema de rendición de cuentas reporta un avance del 88,24% en el SIPO. En 2021, Función Pública inició la ejecución del hito correspondiente a la “implementación de la capa territorial”, teniendo en consideración que en 2021 se podría iniciar la medición de la rendición de cuentas realizada por las autoridades locales respecto a la vigencia 2020.

Por otra parte, Función Pública llevó a cabo una verificación de los informes de rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz, obteniendo los siguientes resultados:

- De las 40 Entidades nacionales con compromisos vigentes en el PMI y que debían reportar en el Sistema de Rendición de Cuentas a la Implementación del Acuerdo de Paz (SIRCAP), 24 publicaron el informe completo; 13 lo publicaron sin anexos y tres no lo publicaron.

- De los 170 municipios PDET, 147 alcaldías publicaron un informe individual de rendición de cuentas, en relación con la implementación de sus compromisos derivados del Acuerdo de Paz; y 23 no lo publicaron. Sin embargo, Función Pública evidenció que 129 alcaldías debían realizar algún ajuste respecto al informe publicado (Función Pública, 2022).

A pesar de que no todas las Entidades territoriales y nacionales presentaron un informe de rendición de cuentas, con el balance de implementación de sus compromisos relacionados con el Acuerdo de Paz, se valora que el 87,62% del total de Entidades presentaron el informe. Sin embargo, teniendo en cuenta la verificación realizada por Función Pública, el 67,62% del total de Entidades que debían realizar el reporte, debían ajustarlo, bien sea porque lo publicaron incompleto, sin anexos, en un formato diferente, o por haber omitido la totalidad de los contenidos exigidos. Por lo anterior, es necesario seguir insistiendo en la pedagogía sobre la rendición de cuentas a la implementación del Acuerdo de Paz, para lograr un mejor desempeño en el reporte por parte de las Entidades nacionales y territoriales con compromisos vigentes en la implementación del Acuerdo de Paz.

En consideración de lo anterior se valoran los esfuerzos realizados por Función Pública para mejorar el reporte por parte de las Entidades a través de: i) el diseño de una “ruta de acompañamiento a las Entidades del orden nacional y territorial en el mejoramiento del proceso de elaboración y aprovechamiento de los informes de rendición de cuentas sobre la implementación de los Acuerdos de Paz” (Función Pública, 2022), y ii) la actualización de lineamientos para la rendición de cuentas a la implementación del Acuerdo de Paz¹⁰⁶.

Con el fin de mejorar el porcentaje de presentación de los informes individuales de rendición de cuentas, se insta a las Entidades nacionales y territoriales a realizar y reportar los informes de rendición

¹⁰⁶ i) Actualización y publicación de los formatos de informes individuales; ii) Elaboración de un ABC para rendir cuentas sobre paz; iii) Actualización del SIRCAP y el Manual Único de Rendición de Cuentas; iv) Talleres, capacitaciones y cursos sobre los lineamientos de paz.

de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz. Asimismo, se recomienda a Función Pública realizar ejercicios de asistencia técnica específicos con aquellas Entidades nacionales y territoriales que no hayan realizado el reporte. Adicionalmente, se considera importante fortalecer la implementación de la ruta de acompañamiento a Entidades nacionales y territoriales en el mejoramiento de la elaboración y aprovechamiento de los informes de rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz; como también los ejercicios de pedagogía y socialización de los lineamientos para la rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz, que resulten en una mejor y mayor apropiación por parte de las Entidades nacionales y territoriales.

Finalmente, Función Pública no reporta resultados en la implementación de la circular conjunta 100-001 del 25 de enero de 2021, emitida por Función Pública y la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, por medio de la cual se dieron lineamientos para “cualificar la información y el diálogo de los avances del Gobierno nacional en la implementación del Acuerdo de Paz y fortalecer la participación ciudadana en los municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET”. Teniendo en cuenta lo anterior, la adopción de esta circular por parte de las Entidades nacionales y territoriales que tienen compromisos en el PMI contribuirá al impulso de la transparencia en la implementación del Acuerdo de Paz a partir de la incorporación de acciones y estrategias de diálogo, divulgación y comunicación sobre los avances, en la ejecución de las iniciativas PDET.

Respecto a la implementación del indicador del PMI (B.152) que hace referencia al diseño e implementación del plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, tiene un avance del 83,3% en el SIPO. En relación con los observatorios de transparencia¹⁰⁷, la Secretaría de Transparencia

¹⁰⁷ De acuerdo con la Secretaría de Transparencia, en la Guía Metodológica para la creación de Observatorios de Transparencia y Anticorrupción en el marco del Acuerdo Final de Paz: “un

reporta avances en la activación del módulo “Observatorio de Transparencia para municipios PDET” en el Portal Anticorrupción de Colombia (PACO)¹⁰⁸, el cual consolida una herramienta para los municipios PDET y la ciudadanía en general, con el fin de apoyar la toma de decisiones informadas con base en datos sobre contratación, sanciones penales, fiscales y disciplinarias; multas y sanciones contractuales; entre otras. Adicionalmente, en la parte inferior del módulo se encuentra un espacio para la denuncia de hechos de corrupción, las cuales se pueden realizar de manera anónima.

Contar con una herramienta que consolida la información sobre los contratos que están siendo implementados en las subregiones PDET, y que además interopera con el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), desagregando datos como, objeto, monto, fecha y contratista, tiene valor para el seguimiento y control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz. Sin embargo, y como se verá más adelante, las limitaciones de acceso a tecnologías de la información por parte de grupos veedores, hacen apremiante desarrollar ejercicios de pedagogía sobre esta herramienta en territorio, principalmente en los municipios PDET, para que la ciudadanía, academia y las alcaldías municipales conozcan de su existencia y también de su utilidad.

Por otro lado, frente al funcionamiento de la Red Nacional de Observatorios Anticorrupción (RENOBA), definida por la Secretaría de Transparencia como “un espacio interinstitucional y multiactor integrado por observatorios, iniciativas y centros de investigación del orden nacional y territorial, del sector público, privado y sociedad civil”, la Secretaría de Transparencia reporta que, a 31 de marzo de 2022, RENOBA cuenta con la participación de 20 miembros permanentes¹⁰⁹

observatorio de transparencia es un espacio interdisciplinario que surge como ente articulador, capaz de movilizar a distintos actores de la sociedad que son dolientes de la lucha contra la corrupción y, de este modo, aunar esfuerzos que le permitan evidenciar el problema y dimensionarlo para, luego, utilizar todas las herramientas posibles para combatirlo”.

¹⁰⁸ Disponible en <https://portal.paco.gov.co/index.php?pagina=pdet>.

¹⁰⁹ Observatorio de Transparencia Policial de la Inspección General de la Policía Nacional, Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia, Observatorio de Contratación Pública de Colombia de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, Observatorio de Fraude y Corrupción de la ITRC, Observatorio de Política Pública del Control Fiscal de la Auditoría

(Secretaría de Transparencia, 2022). Si bien se resalta el ingreso de seis observatorios adicionales a RENOBA, llama la atención que, de los 20 miembros permanentes, sólo dos son originarios de subregiones PDET (Observatorio para la Transparencia y la Lucha Contra la Corrupción de la Gobernación del Valle del Cauca, y Universidad del Cauca), por lo tanto, se invita a la Secretaría de Transparencia a continuar incentivando la conformación de observatorios de transparencia en las subregiones PDET, y su vinculación a esta red.

En cuanto a la creación y promoción de las veedurías ciudadanas, en el SIPO MinInterior reporta como avance la aprobación del plan de acción de la Entidad, dentro del cual se incluyen actividades dirigidas a la promoción y apoyo al control social y las veedurías ciudadanas, como: i) realización de 37 talleres de multiplicadores en control social con el acompañamiento de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías (RIAV), en donde fueron capacitadas 910 personas de 18 departamentos, 13 de los cuales hacen parte de subregiones PDET¹¹⁰; y ii) certificación de 715 personas en el módulo de control social a la gestión pública de la Escuela Virtual de Participación¹¹¹ (MinAgricultura, 2022a). La Procuraduría recomienda al MinInterior, expandir su oferta de capacitación en control social a los departamentos PDET que no accedieron en 2021¹¹².

General de la República, Observatorio de la Armada Nacional, Observatorio de las Fuerzas Militares, Observatorio para la Transparencia y la Lucha Contra la Corrupción de la Gobernación del Valle del Cauca, Observatorio de Gobierno y TIC de la Pontificia Universidad Javeriana, Escuela de Gobierno y Ética Pública de la Pontificia Universidad Javeriana, Observatorio Electoral de la Misión de Observación Electoral (MOE), Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, Consultorio Jurídico de la Universidad del Rosario, Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de Universidad de Manizales y Corporación Cívica de Caldas, Red Universitaria Anticorrupción - RED UVA, Acción Colectiva de Ética y Transparencia en el Sector Eléctrico, Universidad del Cauca, Observatorio de Transparencia Anticorrupción y Promoción de la Integridad de la Fundación Colombia 2050 (OTAPI), Observatorio de la Dirección de Aplicación de Normas de Transparencia y Ética del Comando General de las Fuerzas Militares.

¹¹⁰ Estas cifras corresponden a las capacitaciones realizadas durante 2021 y el primer trimestre de 2022.

¹¹¹ Esta cifra corresponde a las personas certificadas durante el año 2021 y hasta el 10 de junio de 2022.

¹¹² De acuerdo con el reporte del Ministerio del Interior, los departamentos que no accedieron a esta oferta fueron Caquetá, Chocó, Córdoba, Huila, Norte de Santander y Putumayo.

Adicionalmente, se aprobó el plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia en el 2021, que cuenta con tres líneas de acción: i) desarrollo de capacidades – creación y fortalecimiento de veedurías ciudadanas; ii) medidas de transparencia para la implementación del Acuerdo de Paz; y iii) coordinación y articulación de acciones (MinInterior, 2022a). Se espera que con la implementación de este plan se avance en la promoción de la creación de veedurías ciudadanas y su fortalecimiento a través de ejercicios de asistencia técnica, que favorezcan la transparencia en la implementación del Acuerdo de Paz.

Cabe mencionar que, en el segundo semestre de 2021, la Contraloría General de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Procuraduría General de la Nación llevaron a cabo un proyecto con el apoyo de la cooperación internacional, que tuvo como propósito consolidar información diagnóstica sobre las condiciones contextuales para los ejercicios de control social en cinco subregiones PDET¹¹³. Este proyecto además, facilitó el diseño de una herramienta tecnológica virtual¹¹⁴ 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 (Procuraduría General de la Nación, 2021).

Como resultado de esta caracterización fueron identificadas 642 veedurías ciudadanas en las cinco subregiones PDET objeto de estudio, de éstas el 9,6% corresponde a veedurías que tienen por objeto hacer seguimiento a algún programa o proyecto relacionado con la implementación del Acuerdo de Paz, como se puede observar en la siguiente tabla:

¹¹³ Las subregiones en las que se implementó este proyecto fueron Catatumbo, Sierra Nevada y Perijá, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Pacífico y Frontera Nariñense, y Alto Patía y Norte del Cauca.

¹¹⁴ Esta herramienta desde mayo de 2022 es administrada por Función Pública en el marco de la RIAV y se encuentra disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/veedurias/>.

Tabla 34. Número de veedurías ciudadanas

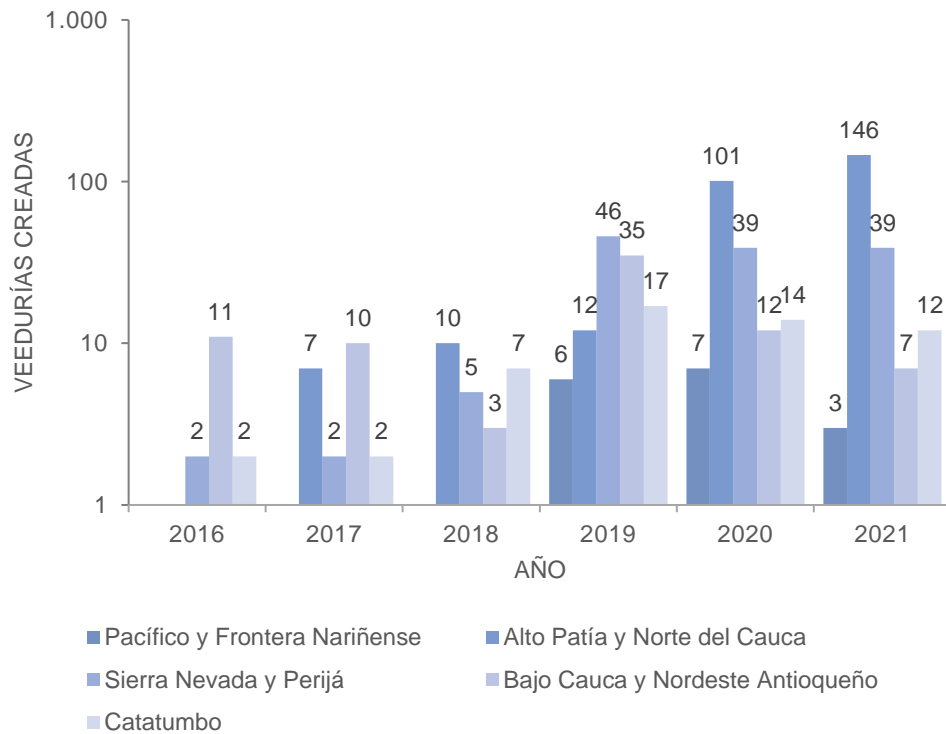
Subregión	Número de veedurías	Número de veedurías Acuerdo de Paz
Pacífico y Frontera Nariñense	16	4
Alto Patía y Norte del Cauca	276	25
Sierra Nevada y Perijá	187	15
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	109	8
Catatumbo	54	10

Fuente: Informes subregionales de caracterización y diagnóstico, 2021, elaboración propia.

En la tabla también se evidencia que la subregión PDET con un mayor número de veedurías identificadas, tanto en general como para la implementación del Acuerdo de Paz, es Alto Patía y Norte del Cauca; por el contrario, la subregión con un menor número de veedurías identificadas, tanto en general como para el Acuerdo de Paz, es Pacífico y Frontera Nariñense.

En cuanto al año de creación de las veedurías ciudadanas, de acuerdo con la información recolectada en esta caracterización, se observa un aumento a partir de 2018 en la conformación de veedurías en las cinco subregiones PDET, la cual se mantiene hasta 2021. La subregión en donde la creación de veedurías es mayor luego de 2018, es Alto Patía y Norte del Cauca, como se puede ver a continuación:

Gráfica 2. Año de creación de veedurías



Fuente: Informes subregionales de caracterización y diagnóstico, 2021, elaboración propia.

Algunas características de las veedurías ciudadanas identificadas en las cinco subregiones PDET son las siguientes:

- Principalmente operan en la zona urbana, seguida de la zona rural y en tercer lugar se encuentran las veedurías ciudadanas que operan tanto en la ruralidad como en la zona urbana.
- Las veedurías ciudadanas están principalmente conformadas en un 79,2% por hombres y un 20,8% mujeres.
- Las veedurías ciudadanas que hacen seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz concentran su interés principalmente en temas como: i) infraestructura veredal, ii)

acceso a servicios públicos, iii) tierras, y iv) atención a grupos poblacionales¹¹⁵.

Frente a las dificultades que estas veedurías enfrentan en la vigilancia a la gestión pública, se destacan las siguientes:

- Debilidad en la consolidación y actualización de los registros de las veedurías ciudadanas tanto en las personerías municipales como en las cámaras de comercio regionales.
- Percepción mayoritaria de las veedurías sobre el distanciamiento con las autoridades municipales, departamentales y nacionales.
- Las veedurías ciudadanas reclaman mayor alcance en las capacitaciones, abordando aspectos puntuales de gestión y formulación de proyectos, seguimiento financiero, contratación pública, vigilancia administrativa, entre otros aspectos.
- Las veedurías ciudadanas en su mayoría indican que no reciben apoyo ni acompañamiento por parte de las Entidades públicas ni de los entes de control.
- Las veedurías ciudadanas demandan mayor acompañamiento en procesos de denuncias y fiscalización.

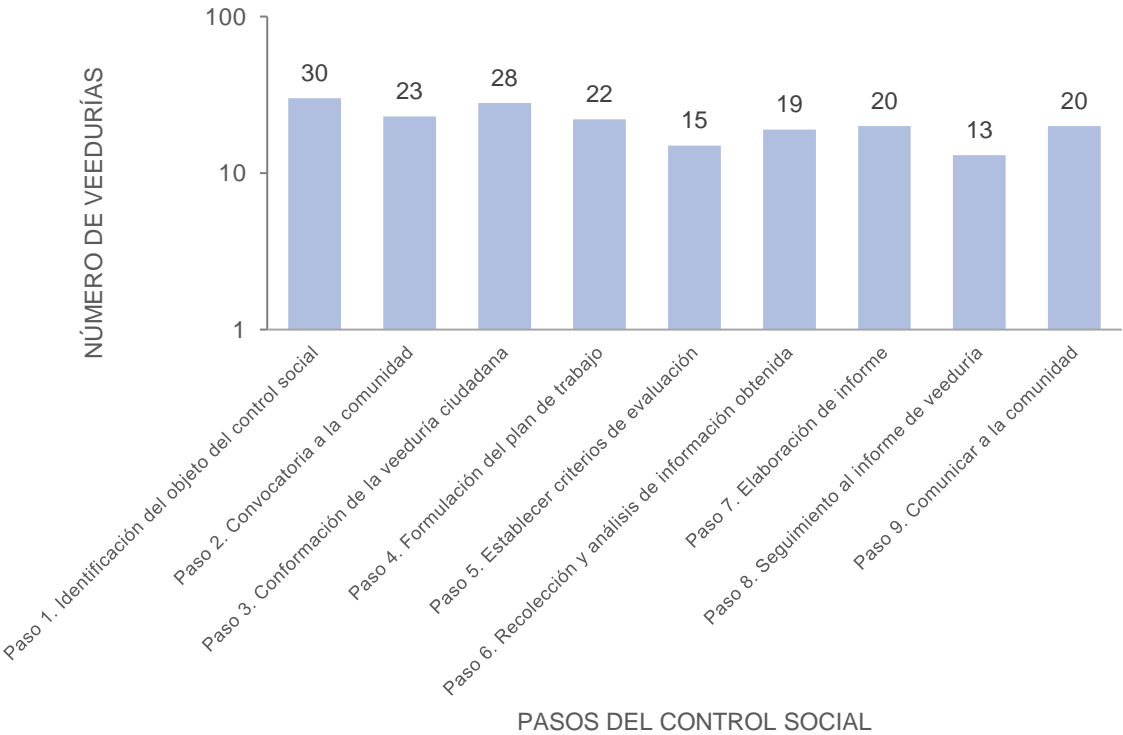
Al hacer énfasis en las limitaciones en el acceso a la información por parte de las veedurías ciudadanas, estas se relacionan con: i) demoras en la entrega de la información; ii) información confusa y fragmentada; iii) baja calidad de la información entregada a la ciudadanía; iv) nivel de escolaridad; v) acceso al uso de tecnologías de la información, y vi) ubicación geográfica. Vale la pena mencionar que la caracterización identificó debilidades de las veedurías ciudadanas, frente al dominio de herramientas pedagógicas en materia de acceso (rezago de conectividad en las subregiones), gasto en tecnología (los veedores deben destinar parte de sus recursos para acceder a herramientas tecnológicas) y conocimiento bajo o medio frente al uso de estas

¹¹⁵ En el caso de la subregión Pacífico y Frontera Nariñense los principales asuntos de interés, identificados en la caracterización son, acueductos y alcantarillado, e interconexión eléctrica. En Catatumbo son PDET e infraestructura rural. En Alto Patía y Norte del Cauca son vías terciarias y agropecuario y cadenas productivas. En Sierra Nevada y Perijá infraestructura, PDET y víctimas. Y en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño vías terciarias, PDET y vivienda rural.

herramientas. En este aspecto, se sugiere acompañar los ejercicios de capacitación a la ciudadanía en control social y veedurías ciudadanas de ejercicios de alfabetización digital que pueden ser articulados con MinTIC.

Función Pública elaboró la Guía pedagógica: pasos para ejercer el control social a la implementación del Acuerdo de Paz (Función Pública, 2019a); dentro de la caracterización se indagó a las veedurías ciudadanas sobre la implementación de cada paso en el desarrollo de su ejercicio de vigilancia a la gestión pública, obteniendo los siguientes resultados:

Gráfica 3. Veedurías entrevistadas que implementan los pasos del control social



Fuente: Informes subregionales de caracterización y diagnóstico, 2021, elaboración propia.

De acuerdo con la información obtenida, los pasos que en mayor medida implementan las veedurías ciudadanas son: i) identificación del objeto del control social; ii) conformación de la veeduría ciudadana; iii) convocatoria a la comunidad; y la iv) formulación del plan de trabajo.

Por el contrario, los pasos que en menor medida implementan las veedurías ciudadanas entrevistadas son: i) seguimiento al informe de veeduría; ii) establecer criterios de evaluación; y iii) recolección y análisis de información obtenida.

En materia de capacitación, la investigación realizada señala que las veedurías ciudadanas demandan un mayor alcance en las capacitaciones, en las que se aborden aspectos puntuales de gestión y formulación de proyectos, seguimiento financiero, contratación pública, vigilancia administrativa, entre otros.

Con base en los resultados del diagnóstico sobre las condiciones contextuales y necesidades de asistencia técnica y capacitación para los ejercicios de control social y veeduría ciudadana conformados para el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, se observa que luego de su firma, ha aumentado la creación de veedurías ciudadanas en las cinco subregiones PDET priorizadas por el proyecto, sin que las restricciones de movilidad y reunión generadas por el COVID-19 hayan tenido un impacto significativo en la tendencia de aumento que se observa desde 2018. Sin embargo, es importante mencionar que el ejercicio de vigilancia a los programas y proyectos que realizan las veedurías ciudadanas enfrenta varios retos y dificultades como los que se mencionaron previamente, lo cual evidencia la necesidad de fortalecer el Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas, que aborde las características que tiene el ejercicio del control social en las subregiones PDET.

Igualmente, es necesario atender las necesidades de capacitación manifestadas por los grupos veedores y así cualificar el ejercicio de vigilancia a la gestión pública, con énfasis en la implementación del Acuerdo de Paz. En este aspecto, es preciso señalar que, de acuerdo con los resultados de la caracterización, el uso de la modalidad de capacitación virtual se potenció por la emergencia sanitaria del COVID-19, aumentando el alcance de beneficiarios, sin embargo, el dominio de herramientas tecnológicas por parte de los veedores ciudadanos entrevistados continúa siendo limitado.

Por otro lado, el indicador del PMI (B.445) sobre la actualización e implementación del Plan nacional de formación de veedores, en SIPO tiene un avance de 66,67% basado en dos aspectos: i) la actualización de los módulos del plan nacional de formación a veedores y ii) la implementación de acciones de capacitación para la formación de multiplicadores en control social. En relación con la actualización, Función Pública reporta que entre abril de 2021 y marzo de 2022 se avanzó en la actualización de cuatro módulos de capacitación, a saber: i) módulo en control social a la gestión de riesgo de desastres; ii) módulo de contabilidad pública como instrumento para el control social; iii) módulo de control social a la prestación del servicio a la ciudadanía en las Entidades de la administración pública; y iv) guía de diálogo social para el control social y su articulación con el Sistema de Control Interno Institucional. De estos módulos, uno fue publicado en el micrositio del Manual Único de Rendición de Cuentas (MURC)¹¹⁶, uno se encuentra en validación técnica interna y revisión de estilo, uno está en revisión editorial y diseño gráfico, y sobre el último se consolidó la primera versión.

En cuanto a las acciones de capacitación dirigidas a multiplicadores en control social, Función Pública reporta la formación de 4.684 multiplicadores¹¹⁷ en control social, en el periodo 2021 y a corte de 31 de marzo de 2022. Sobre los espacios de formación de las personas capacitadas en 2021, el 81,84% fue formada en espacios generales, el 10,93% en espacios étnicos y el 7,22% en curso virtual (Función Pública, 2022).

De las personas formadas en 2021, Función Pública informa que el 66,62% son mujeres; el 32,84% hombres; y el 0,13% transgénero; de otro lado, en 2021 fueron formadas 420 personas con pertenencia étnica. Estos datos contrastan con los resultados de la caracterización sobre las condiciones contextuales para los ejercicios de control social, en donde se observaba que las veedurías ciudadanas estaban

¹¹⁶ Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2ljUBdeu/view_file/40530928

¹¹⁷ De los cuales, 4.500 fueron formados en la vigencia 2021 y 184 fueron formados en 2022 (con corte al 31 de marzo).

principalmente conformadas por hombres. Respecto a esto, se recomienda a Función Pública que realice un contraste de los resultados de la caracterización con otras fuentes de información para verificar si esta es una situación que se replica en otras subregiones PDET y en ese caso, identificar los motivos por los cuales las mujeres desisten en integrar las veedurías ciudadanas, pese a que participan en las jornadas de capacitación.

En lo que tiene que ver con las acciones de capacitaciones adelantadas en el primer trimestre de 2022, 173 personas fueron capacitadas a través del curso virtual para veedurías ciudadanas, con enfoque de derechos humanos y el curso virtual del plan nacional de formación de veedores con enfoque étnico (Función Pública, 2022).

En lo que respecta a la implementación del indicador del PMI (B.154), relacionado con la creación y funcionamiento del mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción creado y en funcionamiento, en el SIPO se registra un avance del 23,08%. La Procuraduría reportó que, para diciembre de 2021, se tuvo conocimiento de avances en la aprobación del proyecto de cooperación internacional que fue construido en el segundo trimestre de 2021; pero se estaba a la espera de su aprobación final para avanzar en el desarrollo de un protocolo de identificación, clasificación, trámite y análisis de denuncias por corrupción asociada a la implementación del Acuerdo de Paz. Adicionalmente, en el segundo semestre de 2021, la Procuraduría contó con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) en la elaboración de un documento de recomendaciones, para la definición de directrices de atención a denuncias relacionadas con corrupción en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. Este documento fue entregado en marzo de 2022, convirtiéndose en un insumo esencial para el diseño del protocolo interno para la gestión de denuncias y alertas ciudadanas, sobre posibles hechos de corrupción relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz. Finalmente, entre abril y mayo de 2022, la Procuraduría diseñó el curso virtual "Procuremos Paz" con apoyo del Programa Gobernabilidad Responsable de USAID, el cual

incluirá un módulo sobre el Mecanismo Único de Denuncias para el fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos de la Entidad.

Sobre el indicador del PMI (B.G.2) que hace referencia a la implementación de mecanismos de control y veedurías ciudadanas con participación de mujeres, se registra un avance del 70% en el SIPO. MinInterior informó que, para el periodo del informe, 2.031 personas finalizaron el curso de control social de la Escuela Virtual, de las cuales 1.227 fueron mujeres y 804 hombres. En el 2021 realizaron 37 talleres de multiplicadores de control social con el apoyo de la RIAV y en el primer semestre de 2022, han llevado a cabo siete capacitaciones virtuales de control social y veedurías ciudadanas, en las que participaron 95 personas, de las cuales, 48 son mujeres.

Si bien se destaca la participación significativa de las mujeres en los espacios de formación virtual y presencial promovidos por MinInterior, y, en consideración de los hallazgos evidenciados en la caracterización del ejercicio de control social en cinco subregiones PDET, desde la Procuraduría se recomienda a la secretaría técnica de la RIAV, impulsar el fortalecimiento de las iniciativas pedagógicas con enfoque de género para lograr la vinculación de las mujeres en los ejercicios de control social, a la implementación del Acuerdo de Paz.

Frente a los compromisos del PMI relacionados con la política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, el DNP informó los siguientes avances: i) recolección de información de 9.928 Consejos Territoriales de Planeación de 616 municipios y 27 departamentos; ii) 1.457 Consejeros Territoriales de Planeación inscritos en el repositorio creado para este fin; iii) aprobación del documento “Diseño de la campaña para la promoción de los procesos de participación sectorial y de sus mecanismos”; y iv) estructuración del documento de lineamientos técnicos que incluya la metodología para facilitar la planeación participativa y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales (DNP, 2022b).

Respecto a la promoción de estrategias para la participación de hombres y mujeres, MinInterior informó que en la vigencia 2021,

actualizaron el portal “Más Mujeres, Más Democracia” y realizaron mesas multipartistas de género para la socialización de la ruta de denuncia de casos de violencia contra las mujeres en política (MinInterior, 2022a).

La Procuraduría reconoce los avances para promover la participación de las mujeres, no obstante, advierte que no se están implementando acciones afirmativas específicas para promover una mayor participación de las personas con OSIGD. Asimismo, se observa que no hay un mecanismo de seguimiento claro, que permita monitorear el impacto e incidencia de las estrategias en la designación de cargos a mujeres y personas con OSIGD en espacios de participación ciudadana, por lo que se reitera la importancia de consolidar dicho mecanismo de seguimiento para determinar la efectividad de estas acciones.

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

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 tramitados, que se ha venido cumpliendo según la demanda de población vulnerable, comunidades indígenas, afrodescendientes, minorías étnicas y víctimas de la violencia. Para la vigencia 2021, la Registraduría expidió 86.833 documentos de identificación pertenecientes a la población víctima del conflicto y en condición de vulnerabilidad,

discriminados así: 14.869 inscripciones de registro civil de nacimiento, 25.437 trámites de tarjeta de identidad y 46.527 trámites de cédulas de ciudadanía. Es importante mencionar que la Registraduría durante el primer trimestre de 2022 se encontraba realizando un proceso de reingeniería de conformidad a lo estipulado en la Resolución 2527 de enero 2022 “Por la cual se reorganiza la atención de población vulnerable en la Registraduría Nacional del Estado Civil y se suprime el Grupo Interno de Trabajo Unidad de Atención a Población Vulnerable” (RNEC, 2022), por lo tanto, no se estaban adelantando campañas de identificación, en lo que, la Procuraduría recomienda que se tomen las medidas necesarias para que se continúe prestando el servicio.

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 28 campañas de identificación en 26 departamentos en el 2021, para el cumplimiento del 100% de la meta establecida. En el transcurso de 2022, la Registraduría ha llevado a cabo 35 jornadas de identificación en 18 departamentos.

El tercer indicador del PMI (B.166), referido a 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. De acuerdo con la respuesta de MinInterior, en 2021 no desarrollaron campañas sólo tuvieron disponible la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) en el marco de las 15 elecciones atípicas realizadas el año pasado. En el primer trimestre de 2022, se elaboró un mensaje institucional, el cual se emitió a partir del 14 de marzo en los canales privados y públicos, así como cuñas radiales transmitidas en las emisoras de la Policía Nacional, la Armada Nacional y al Ejército Nacional (MinInterior, 2022a).

El cuarto y quinto indicador del PMI (B.167 y B.G.9) correspondiente al documento de diagnóstico participativo realizado y divulgado, con enfoque de género, de los obstáculos que enfrenta la población más

vulnerable en el ejercicio de derecho al voto, de acuerdo con la información reportada en el SIIPO, la RNEC y el CNE realizaron cuatro Escuelas de Nuevos Liderazgos en Cultura Democrática en el 2021, para contribuir a la formación juvenil sobre la democracia en el país y la promoción de la participación política contando con la participación de 21.138 jóvenes. Por otra parte, la RNEC rediseñó el Sistema Integral de Capacitación Electoral e incluyó un módulo de enfoque diferencial y en el primer semestre de 2022, en conjunto con el CNE realizaron el lanzamiento de la Escuela de Participación Política para Grupos Étnicos y Capacitación sobre Derecho Electoral, la cual estará en funcionamiento en el segundo semestre del año.

Finalmente, el sexto indicador del PMI (B.168) relacionado con las zonas alejadas y dispersas con mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación, la Registraduría informó que implementó un sistema de información para la actualización de la División Política Electoral, con el propósito de sistematizar el procedimiento y facilitar el análisis de la información derivada de cada circunscripción electoral; y, la Entidad expidió una serie de actos administrativos para la socialización de la herramienta y la priorización de creación de los puestos de votación. En virtud de esto, para las elecciones 2022 del Congreso y Presidente de la República, la Registraduría manifestó que, con corte a marzo de 2022, instalaría en total 12.512 puestos de votación tanto en el territorio nacional como en el exterior. De los 12.262 que se habilitarían en el país, 5.173 se ubicarían en cabeceras municipales y 7.089 en zona rural (corregimientos, comunidades étnicas), de los cuales 441 son nuevos y 177 estarían ubicados en los municipios de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (RNEC, 2022).

En lo que respecta a la promoción de la transparencia electoral, se presenta el avance de cinco 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. La Procuraduría recomienda a MinInterior que realice el registro de las actuaciones adelantadas en dicho Sistema.

El segundo indicador del PMI (B.173), relacionado con la implementación de sistemas de información para la promoción y transparencia electoral, la Registraduría reportó que para las elecciones 2022 puso en marcha los sistemas relacionados con: i) inscripción de candidatos; ii) software de designación de jurados; iii) software de testigos electorales; iv) aplicativo de infovotantes; v) aplicativo de infocandidatos; y vi) preconteo, digitalización y escrutinio. Desde la Procuraduría se recomienda continuar fortaleciendo las herramientas que contribuyan a garantizar la transparencia de los ejercicios electorales en el país, generando confianza en el elector.

El tercer indicador del PMI (B.180), correspondiente a la implementación de nuevos puestos de votación con biometría, de acuerdo con el reporte en el SIIPO, la Registraduría para las elecciones de Congreso de la República de 2022, instaló 20.199 estaciones biométricas en 1.837 puestos de votación, para una cobertura del 15%. La Procuraduría recomienda que se logre la totalidad de la instalación del sistema biométrico en la totalidad de los puestos de votación, lo cual contribuiría a minimizar los riesgos por suplantación del elector.

Sobre el cuarto indicador del PMI (B.181), relacionado con el proceso electoral con automatización implementada, la Procuraduría recomienda a la Registraduría, que garantice las medidas necesarias para su reglamentación e implementación, teniendo en cuenta que en abril de 2022, la Corte Constitucional desestimó el 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”, en el cual, se había incluido la implementación del voto electrónico mixto.

Es de anotar que el 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. Al respecto, MinInterior

informó que en la vigencia 2021 realizaron alrededor de 90 capacitaciones dirigidas a jóvenes, mujeres y partidos políticos (MinInterior, 2022a); la Procuraduría reitera la importancia de evaluar la efectividad de los programas de formación que se imparten a los distintos grupos poblacionales.

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 2017 al 2021, en el SIPO. De acuerdo con la respuesta de MinInterior, en la vigencia 2021 se beneficiaron 2.862 mujeres y 111 hombres, de los cuales participaron 295 afrodescendientes, 105 campesinos, 50 personas con discapacidad, 119 indígenas, 47 LGTBI, 102 pertenecientes a minorías religiosas, 438 víctimas, 390 lideresas y defensoras de derechos humanos y dos Rrom. Asimismo, en el marco de la estrategia Tejiendo Saberes 2021, se realizó el apoyo a 37 organizaciones sociales de mujeres (MinInterior, 2022a).

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). Como se señaló, en el Tercer Informe al Congreso, la Corte Constitucional mediante sentencia SU-150 de 2021 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 debían acondicionar la prescripción, de que estas circunscripciones aplicarán para los períodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030; y fijó unos términos para que, tanto el Congreso de la República como la

organización electoral, adelantaran las acciones necesarias para la adopción de las decisiones emitidas por el Alto Tribunal.

Lo anterior se materializó mediante el Acto Legislativo 02¹¹⁸ del 25 de agosto de 2021, así como por el Decreto 1207 de 2021 de la Presidencia de la República y las resoluciones 9857, 10592 y 15403 de 2021 expedidas por la Registraduría. De acuerdo con la información remitida por la Registraduría, se inscribieron 405 candidatos para la elección de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) celebrada el 13 de marzo de 2022, y se adelantaron campañas de cedulación en los 167 municipios que conforman las CITREP, en los cuales se entregaron 1.034 documentos de identificación siendo las circunscripciones 8¹¹⁹ (207); 16¹²⁰ (158) y 12¹²¹ (122); las de mayor número de documentos entregados (RNEC, 2022).

Por su parte, MinHacienda asignó \$7.032 millones, para cubrir los gastos inherentes a los anticipos para la financiación estatal de la elección en mención; y MinInterior informó que realizaron 12 talleres presenciales regionales de pedagogía sobre las elecciones de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, en los cuales se capacitaron en total 1.085 víctimas del conflicto armado de manera presencial, en municipios de las circunscripciones 1, 5, 7, 8, 9 y 12 y un taller virtual realizado en el departamento de Antioquia con la participación de 38 víctimas (MinInterior, 2022a).

Desde la Procuraduría se han identificado desafíos que se considera importante resolver para la siguiente legislatura: i) fortalecer las campañas de cedulación en los municipios CITREP, previendo

¹¹⁸ Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030

¹¹⁹ Municipios del departamento de Bolívar: Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan Nepomuceno y Zambrano. Municipios de Sucre: Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Tolviejo.

¹²⁰ Municipios del departamento de Antioquia: Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Apartadó y Turbo.

¹²¹ Municipios del Cesar: Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz, Pueblo Bello y Valledupar. Municipios de La Guajira: Dibulla, Fonseca, San Juan del Cesar. Municipios del Magdalena: Aracataca, Ciénaga, Fundación y Santa Marta

medidas para facilitar el acceso por parte de las mujeres rurales; ii) fortalecer el acceso a los puestos de votación; iii) revisar las acciones de control, seguimiento y vigilancia respecto a los recursos que ingresan a las campañas, dado que en algunos casos se convirtieron en un obstáculo previo para la financiación de las mismas, debido a las dificultades para la adquisición de pólizas, el acceso a la bancarización y el trámite de anticipos por parte de las organizaciones; y iv) garantizar las condiciones de seguridad.

Si bien se reconoce el esfuerzo institucional para brindar las condiciones necesarias, que permitieran lograr que los territorios afectados por el conflicto armado contaran con una representación política directa como medida de reparación integral y garantías de no repetición, se recomienda al Consejo Nacional Electoral, que en el marco de las elecciones de las CITREP del periodo 2026-2030, implementen estrategias pedagógicas, que contribuyan a cualificar los conocimientos de los candidatos avalados por las organizaciones de víctimas, campesinas, sociales y grupos significativos de ciudadanos, con el propósito de reducir las barreras evidenciadas en las elecciones del periodo 2022-2026.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Según información reportada en el SIPO, se ha avanzado en el 47,25% de los compromisos establecidos en el PMI. De los 50 indicadores del PMI analizados en el presente informe, 11 no cuentan con información de avance en el SIPO; y de éstos, cuatro corresponden a la clasificación de género. Esto se debe principalmente 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.
- Se reconocen los avances en el cumplimiento de los derechos consagrados en la Ley 1909 de 2018, sin embargo, aún se evidencian dificultades para garantizar los recursos para el acceso a los medios de comunicación social del Estado o que hacen uso del espectro electromagnético; las organizaciones políticas no cuentan con un registro de solicitudes sistematizado, que les permita dar cuenta del cumplimiento del derecho de acceso a la información y documentación oficial.
- El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia se ha caracterizado por su activismo, sin embargo, desde la Procuraduría se ha observado un desgaste al interior del Consejo, principalmente, por las dificultades administrativas y logísticas y la coyuntura electoral que han impedido la ejecución del plan de acción.
- La Procuraduría adelantó 8.985 actuaciones preventivas en el marco de las jornadas de movilización iniciadas a finales de abril de 2021, y en materia disciplinaria frente a presuntos excesos en el uso de la fuerza por parte de miembros de la fuerza pública en escenarios de

la protesta social; para el periodo del informe, fueron radicados 1.049 casos por presunto uso excesivo de la fuerza, por posibles hechos con agresión física, presunto abuso de autoridad, o por extralimitación de funciones, por uso indebido de elementos. El 80% de los sujetos disciplinables hacen referencia o vinculan a integrantes de la Policía Nacional. Se reitera 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.

- La Procuraduría destaca los avances en materia de acceso a los espacios de radiodifusión sonora, sin embargo, se sigue desconociendo el impacto que tiene la divulgación de estos contenidos en los territorios.
- Se destaca el desarrollo de las estrategias pedagógicas para el fortalecimiento de la participación política de grupos poblacionales como mujeres, jóvenes, población con OSIGD y organizaciones políticas; sin embargo, aún no se conoce el impacto de dichas estrategias en la capacidad de incidencia de los liderazgos sociales, políticos y organizativos.
- 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.
- Se evidencia que se ha priorizado la vinculación de mujeres a la Escuela de Nuevos Liderazgos en Cultura Democrática, lo que tiene un impacto favorable en el cierre de brechas de género en los ejercicios de participación política; no obstante, preocupa que la participación de personas con OSIGD fue inferior al 1% entre el 2021 y el primer trimestre de 2022.

- Como medida de representación directa de las zonas afectadas por el conflicto, se destaca la elección de los 16 representantes a la Cámara por las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz 2022-2026, entre ellos cuatro miembros de organizaciones afrocolombianas, tres mujeres y un indígena.
- En 2021, el 87,62% del total de Entidades (nacionales y territoriales) obligadas, presentaron un informe de rendición de cuentas con el balance de implementación de sus compromisos relacionados con el Acuerdo de Paz en la vigencia 2020.
- En 2021 se activó el módulo “Observatorio de Transparencia para municipios PDET” en el Portal Anticorrupción de Colombia (PACO), que consolida la información sobre los contratos que están siendo implementados en las subregiones y municipios PDET.
- Seis observatorios anticorrupción se vincularon a la Red Nacional de Observatorios Anticorrupción (RENOBA) en el transcurso de 2021. Sin embargo, muy pocos observatorios con sede en subregiones PDET hacen parte de esta Red.
- Se valoran las acciones de promoción y apoyo al control social y las veedurías ciudadanas emprendidas por el Ministerio del Interior, especialmente enfocadas en departamentos PDET, como también la aprobación e implementación del Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia.

Recomendaciones

- I. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, realizar el relevo de los representantes del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia que ya cumplieron su periodo.

- II. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, socializar los resultados de la caracterización del diagnóstico sobre el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.
- III. Al Ministerio del Interior, agilizar la implementación del plan de acción de la política pública de convivencia, reconciliación y no estigmatización a cargo del Ministerio del Interior.
- IV. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, como líder de la Mesa Técnica de Prevención Temprana y Superación de la Estigmatización, y a la Unidad Nacional de Protección, en calidad de secretaria técnica de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, adoptar el protocolo de intercambio de información frente a los casos por presuntos hechos de estigmatización contra las personas en proceso de reincorporación, familiares, colectivos y militantes del partido Comunes.
- V. Al Departamento Administrativo de la Función Pública, fortalecer la pedagogía sobre la rendición de cuentas a la implementación del Acuerdo de Paz, particularmente con las Entidades que no hayan realizado el reporte.
- VI. Al Departamento Administrativo de la Función Pública, presentar un informe detallado respecto a la implementación de la circular conjunta 100-001 del 25 de enero de 2021.
- VII. A la Secretaría de la Transparencia, socializar el módulo “Observatorio de Transparencia para municipios PDET” del Portal Anticorrupción de Colombia (PACO) en las subregiones PDET con la ciudadanía, organizaciones sociales y Entidades territoriales.
- VIII. Al Departamento Administrativo de la Función Pública, emprender acciones de promoción de la vinculación de mujeres en las veedurías ciudadanas, teniendo en cuenta los resultados de la caracterización

sobre las condiciones contextuales para los ejercicios de control social en las subregiones PDET Catatumbo, Sierra Nevada y Perijá, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Pacífico y Frontera Nariñense, y Alto Patía y Norte del Cauca.

- IX. Al Departamento Nacional de Planeación, como secretaría técnica de la RIAV, impulsar el fortalecimiento de las iniciativas pedagógicas con enfoque de género, para lograr la vinculación de las mujeres en los ejercicios de control social a la implementación del Acuerdo de Paz.
- X. Al Ministerio del Interior, incorporar dentro de la política pública para la erradicación del racismo y la discriminación de la población afrodescendiente, los enfoques de género e interseccional, reconociendo que las mujeres y personas con OSIGD de las comunidades NARP, son especialmente vulnerables a diferentes tipos de violencia y discriminación.
- XI. Al Ministerio del Interior, consolidar un mecanismo de seguimiento, para conocer el impacto de las estrategias orientadas a promover la participación de las mujeres en los espacios de participación ciudadana, fortalecer e impulsar sus liderazgos políticos y brindarles formación en derechos políticos.
- XII. A la Registraduría Nacional del Estado Civil, implementar medidas afirmativas que contribuyan a superar las barreras que impiden a poblaciones vulnerables y subrepresentadas en Colombia el ejercicio de su derecho al voto.
- XIII. A RTVC, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, implementar una estrategia de seguimiento, para conocer el impacto que tiene la divulgación de estos contenidos en los territorios.

XIV. Al Consejo Nacional Electoral, en el marco de las elecciones de las CITREP en el periodo 2026-2030, implementar estrategias pedagógicas que contribuyan a cualificar los conocimientos de los candidatos avalados por las organizaciones de víctimas, campesinas, sociales y grupos significativos de ciudadanos para reducir las barreras evidenciadas en las elecciones del periodo 2022-2026.

Punto 3: Fin del Conflicto

Descripción

Con el objetivo de contribuir a la consolidación de la convivencia pacífica y a la no repetición del conflicto armado, el Punto 3 “Fin del Conflicto”, incluyó medidas de reincorporación política, social y económica y garantías de seguridad para los ex miembros de las FARC-EP, con el compromiso de cese al fuego y de hostilidades bilaterales y definitivo.

El presente capítulo se centra en el análisis de los avances y retos en materia de dicha reincorporación política, social y económica y las garantías de seguridad de las personas en proceso de reincorporación 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 exintegrantes de las FARC-EP.

Se reconoce que 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, su centro de pensamiento, la participación en las sesiones del CNE y su representación en el Congreso de la República. Así mismo, se evidencian esfuerzos 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; no obstante, aún persisten desafíos para lograr la efectividad de las medidas de prevención, protección y seguridad que permitan disminuir los riesgos a los que se enfrentan en el ejercicio de sus derechos políticos.

Se destacan los avances en términos normativos para el acceso a la oferta de vivienda, y por parte del ICBF para la puesta en marcha del Programa de Reunificación Familiar. 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.

Asimismo, se identifica la ejecución de acciones para garantizar la reincorporación social y económica de las mujeres firmantes y para promover su autonomía económica, con lo que se ha conseguido la bancarización del 94% de ellas, el acceso del 90% a la asignación mensual, y una importante inclusión de las mismas en los proyectos productivos colectivos e individuales. No obstante, aún enfrentan discriminación en la toma de decisiones, y barreras asociadas a la sobrecarga de trabajo de cuidado y a la ausencia de un acompañamiento técnico de largo plazo que garantice la sostenibilidad de los proyectos. Por otra parte, se considera importante la prestación de servicios de salud diferenciales a las personas con OSIGD en proceso de reincorporación, que atiendan a sus necesidades diferenciadas, fortalecer las jornadas de formación para el respeto de la diversidad, e incluirlas en los reportes de avance.

En cuanto a la arquitectura institucional, si bien se había recomendado impulsar la puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), se advierte que no se ha materializado de conformidad con lo establecido por el CONPES 3931 de 2018. De otra parte, si bien se observan avances en la implementación de la Hoja de Ruta de reincorporación, se identifica que aún no se ha iniciado su uso como instrumento que recoge los acuerdos entre los beneficiarios de la ruta y la ARN.

En cuanto al componente de Garantías de Seguridad, el Acuerdo de Paz dispuso de la implementación de una serie de programas, planes y políticas destinadas a garantizar la prevención, protección y seguridad de las comunidades y territorios rurales así como de las personas en proceso de reincorporación, entre las que se destacan: el Pacto Político Nacional, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de Organizaciones y

Conductas Criminales, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, entre otros.

Sobre el avance de estos instrumentos se hará referencia en apartados posteriores.

Indicadores PMI

El Punto 3 tiene 61 indicadores en el PMI, de los cuales 52 son objeto de seguimiento en este capítulo y nueve indicadores del enfoque étnico son analizados en el capítulo étnico. Además, se analizan 12 indicadores del Punto 2 correspondiente a garantías de seguridad. A partir de la información reportada en el SIPO con corte a mayo de 2022, se destaca lo siguiente:

- 51 (79,6%) indicadores cuentan con ficha técnica para el reporte en SIPO. De estos, dos corresponde a indicadores de género, dos son metas trazadoras y 47 son temáticos.
- 15 (23,4%) indicadores no contaban con ficha técnica ni reporte en el SIPO entre 2017 y mayo de 2022. De estos, uno es meta trazadora y dos son temáticos.
- 5 (7,8%) cuentan con un indicador asociado en el PND 2018-2022, de acuerdo con la información remitida por el DNP.

Adicional a los análisis de los indicadores presentados en este capítulo, en el Anexo 1 se hace una valoración sobre el estado de su cumplimiento y se presentan los avances reportados en el SIPO por las Entidades responsables.

Reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP a la vida civil

Avances y dificultades

Reincorporación Política

Respecto de las medidas para garantizar el tránsito de las FARC-EP de una organización armada al ejercicio de la política, la Procuraduría realiza seguimiento a los compromisos establecidos en el PMI. En el Tercer Informe al Congreso se emitieron dos recomendaciones sobre el componente de reincorporación política.

La primera recomendación, dirigida al Consejo Nacional Electoral sobre los hallazgos de la auditoría externa realizada a los recursos girados al partido Comunes para las vigencias 2017 a 2020. Frente a esto, la Entidad informó los hallazgos evidenciados por la empresa NEXIA MONTES & ASOCIADOS SAS contratada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, como ordenador del gasto, para el desarrollo de la auditoría externa sobre el funcionamiento de las organizaciones políticas con personería jurídica. En lo correspondiente al partido Comunes (antes partido FARC) en las vigencias 2018 y 2019, la firma encontró que:

- i) Los pagos a los proveedores que prestaron servicios a la organización política se realizaron por intermedio de un tercero, sobre esto, el partido argumentó que han tenido inconvenientes en el uso del sistema financiero por no contar con acceso a la banca virtual.
- ii) Inconsistencia en los soportes contables con relación a las planillas del pago de seguridad social por parte de los trabajadores independientes, la no aplicación de la retención en la fuente, facturas y/ o cuentas de cobro sin firma, sin fecha de expedición y a nombre de terceros y no del partido.

- iii) Anticipos con más de un año de antigüedad sin gestiones realizadas para su legalización.
- iv) En la vigencia 2018, se presentó diferencia entre el saldo de los libros auxiliares contables y el saldo de patrimonio año 2018 en el formulario de declaración de patrimonio, ingresos y gastos anuales.
- v) La licencia del software contable y financiero estaba a nombre de un tercero y no de la organización política.
- vi) En la vigencia 2019 no hubo nombramiento de revisor fiscal para la certificación de los estados financieros.
- vii) La organización política no publicó en un diario de amplia circulación nacional, los informes de declaración de patrimonio, ingresos y gastos anuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 130 de 1994.

Con base en lo anterior, se evidencia la falta de experiencia del Partido Comunes y los importantes retos que se tienen para lograr su óptimo funcionamiento.

Adicionalmente, para la elaboración del presente informe, el CNE en respuesta del 7 de junio de 2022 señaló que se encontraban ejecutando el contrato No. 039 de 2022, suscrito entre la Registraduría Nacional del Estado Civil y la firma NEXIA MONTES & ASOCIADOS SAS, para el desarrollo de la auditoría externa frente a los recursos entregados por funcionamiento y reposición de gastos de campaña en las vigencias 2020 y 2021. Teniendo en cuenta esto, la Procuraduría desconoce si la organización política ha logrado subsanar los hallazgos encontrados en las vigencias anteriores, toda vez, que la autoridad electoral a la fecha de corte del informe la auditoría se encontraba en ejecución y aún no se contaba con los resultados.

La segunda recomendación fue dirigida al partido Comunes frente al cumplimiento de los tiempos 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 realizados por esa Entidad y garantizar el funcionamiento de la organización política. Sobre esta recomendación, en respuesta del 22 de noviembre de 2021, el partido Comunes informó que, los resultados de la auditoría interna realizada en la vigencia 2020 evidenciaron lo siguiente:

i) El presupuesto fue aprobado por el Consejo Político Nacional, según lo establecido en sus estatutos; ii) los estados financieros fueron certificados por el representante legal y el contador público; iii) en el 2020 no recibieron recursos para el financiamiento de campañas; iv) la distribución de los recursos la realizaron conforme a lo establecido en el artículo 18 de la Ley 1475 de 2011; v) las estructuras regionales del partido no ejecutaron recursos en la vigencia auditada; vi) el partido recibió a finales de 2019, los recursos desembolsados por la autoridad electoral, por tanto, estos se ejecutarían en la vigencia 2020.

Para el auditor interno, la declaración de patrimonio, ingresos y gastos presentados ante el CNE corresponde a lo estipulado en las leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011, así como a las normas contables; y se ajustan a las disposiciones contenidas en sus estatutos y a las decisiones de la dirección general, el representante legal y los organismos de vigilancia y control de la organización política.

En virtud de lo anterior, la Procuraduría no cuenta con la información suficiente para emitir una valoración frente a sí el partido Comunes ha resuelto las inconsistencias encontradas en las auditorías externas realizadas, por lo que se seguirá insistiendo en la implementación de un plan de mejoramiento por parte de la organización política con el acompañamiento de la autoridad electoral.

En esta sección se presentan los avances y desafíos de las medidas relacionadas con garantizar el funcionamiento de la organización política y del Centro de Pensamiento y Formación, y su representación política para el periodo del informe.

Garantías para el funcionamiento de la organización política

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 2021, así como el registro del cambio de nombre del partido, del logo símbolo del partido y de los miembros del Consejo Político Nacional.

Asimismo, el CNE informó que mediante la Resolución No. 0887 de 2021, en la cual se estipulan los recursos por concepto de financiación estatal para el funcionamiento del partido Comunes, en la vigencia 2021 se reconoció y pagó el valor neto de \$7,8¹²² mil millones, distribuidos así: \$3,8 mil millones para funcionamiento y \$4 mil millones para el Centro de Pensamiento y Formación Política.

De acuerdo con la Resolución No. 1873 de 2022, por la cual se fijan las cuantías y se asignan los recursos estatales destinados a la financiación del funcionamiento del partido Comunes y a su Centro de Pensamiento y Formación Política, el CNE informó que para la vigencia 2022 existe una apropiación presupuestal por un valor de \$5,2 mil millones destinada para los gastos de funcionamiento del partido político, distribuidos así: \$2,9 mil millones para su funcionamiento y \$2,3 mil millones para el Centro de Pensamiento y Formación Política. Es importante mencionar que el valor neto a girar a la organización política es de \$ 5,2 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, a la fecha, éstos no han sido desembolsados, en razón a que se está adelantando el proceso de revisión y posterior certificación de la declaración de patrimonio, ingresos y gastos, la cual es requisito para realizar el giro, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución No. 099 de 1997 (CNE, 2022).

¹²² Es el valor neto después de descontar los gastos asociados a la auditoría externa por \$79.657.032

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:

Tabla 35. Distribución recursos partido Comunes

Concepto	Vigencia 2021	Vigencia 2022
Financiación	\$3.885.708.877	\$2.931.489.797
Funcionamiento		
Partido		
Financiación Centro de Pensamiento	\$4.079.994.321	\$2.361.254.800
Subtotal	\$7.965.703.198	\$5.292.744.597
Valor correspondiente 1% Auditoría Externa	\$79.657.032	\$52.927.446
Valor neto reconocido y pagado	\$7.886.046.166	\$5.239.817.151

Fuente: información del CNE, 2022, elaboración propia.

Como se puede observar hubo una disminución de recursos respecto a la vigencia 2021, debido a que se dividió el valor asignado \$61,5 mil millones para la financiación del funcionamiento entre 21 partidos y movimientos políticos con personería jurídica para la vigencia 2022. El año anterior dicha distribución se realizó entre 16 organizaciones políticas.

Frente a la financiación de las campañas al Congreso de la República 2022, el CNE a través de la Resolución No. 1095 de 2022, autorizó al Partido Comunes, la suma de \$9,6 mil millones por concepto de anticipos para las elecciones de Senado de la República realizadas el 13 de marzo de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo No. 03 de 2017.

La Procuraduría reconoce el cumplimiento de 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.

Representación política

Para garantizar la representación del Partido en el Congreso de la República, esta organización política mantiene nueve curules de las diez asignadas para el periodo 2018-2022: cinco senadores y cuatro representantes ¹²³. Ahora bien, los senadores Israel Alberto Zúñiga y Victoria Sandino no continuarán en el Senado de la República para la legislatura 2022-2026 por no obtener el aval del partido Comunes por diferencias con la organización política. Respecto a su experiencia en dicha corporación destacan que en la tercera legislatura ocuparon la segunda vicepresidencia en el Senado con Sandra Ramírez y en la última legislatura Luis Alberto Albán Urbano ocupó esa posición en la Cámara de Representantes. De acuerdo con el informe de gestión de la bancada del partido Comunes, entre el 2018 y 2021 presentaron 92 proyectos de ley y actos legislativos relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, acceso a la tierra y defensa de la economía campesina, fomento al empleo y el emprendimiento para mujeres jóvenes, reforma política, laboral y pensional, lucha contra la corrupción, entre otros temas. Asimismo, la bancada del partido Comunes resalta su participación política en el Congreso en el fortalecimiento de su ejercicio de control político, en el desarrollo de audiencias públicas y la dinamización de la Comisión de Paz (Partido Comunes, 2022).

Frente a la inscripción de listas de candidatos para las elecciones al Senado 2022 – 2026, el partido Comunes inscribió una lista cerrada compuesta por 22 candidatos, encabezada por Julián Gallo Cubillos y a la Cámara de Representantes, inscribió listas cerradas en cinco circunscripciones territoriales: Antioquia, Atlántico, Bogotá D.C., Santander y Valle del Cauca.

En las elecciones al Congreso 2022, el partido Comunes obtuvo una votación al Senado de la República de 31.112 votos y a la Cámara de Representantes de 21.181 votos, lo que significó una disminución de la votación respecto a las elecciones de 2018 donde obtuvieron alrededor

¹²³ La Corte Suprema de Justicia declaró la silla vacía por el caso de Seuxis Paucis Hernández Solarte conocido como Jesús Santrich.

de 85 mil votos. El partido Comunes no logró su objetivo de superar el umbral y obtener curules adicionales a las 10 garantizadas mediante el Acto Legislativo 03 de 2017; sin duda, tiene un reto enorme para mantenerse en la rama legislativa, cuando en el 2026 deban enfrentarse a las reglas ordinarias establecidas en el sistema político colombiano.

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 2022, se han realizado 333 sesiones, de las cuales el Delegado del partido Comunes ha participado en 255, correspondiente a una participación del 75,3% en las discusiones de dicha Corporación.

Reincorporación Social y Económica

Para garantizar la implementación de lo establecido en el Punto 3.2.2 del Acuerdo de Paz, el Gobierno Nacional expidió la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC-EP (PNRSE), la cual, en conjunto con otros instrumentos normativos que se han expedido, apunta a garantizar el éxito del proceso de reincorporación.

En los desarrollos normativos expedidos para la vigencia del presente informe se encuentra por ejemplo: i) el Decreto 650 de 2022, el cual permite la asignación de un subsidio de 30 SMMLV a personas en proceso de reincorporación que quieran adquirir vivienda en suelo urbano; ii) la Resolución 452 de 2022, expedida por la ARN, la cual otorga un estímulo económico por una sola vez, para el emprendimiento de un proyecto productivo o vivienda; iii) la Resolución 175 de 2022, expedida por la ARN, por medio de la cual se extendió la fase de transición de la ruta de reincorporación hasta el 31 de agosto de 2022 y; iv) la Resolución 2800 de 2022, expedida por el ICBF, por medio de la cual se aprobó la ruta para avanzar en procesos de reunificación familiar.

En cuanto al cumplimiento de los indicadores establecidos en el PMI para materializar este punto del Acuerdo, se tiene en SIIPO que el pilar correspondiente a la reincorporación de las FARC EP a la vida civil, presenta un cumplimiento del 78%. Específicamente, sobre los indicadores para garantizar la reincorporación social y económica, nueve presentan un cumplimiento del 100%, dos del 99%, uno del 92% y uno del 73%, la mayoría de ellos tenían como fecha de finalización el 2018, como se puede detallar en el anexo de este informe. Dentro de este pilar, se encuentran cuatro indicadores cuya fecha de cumplimiento finaliza en 2026 (C.457, C.MT.1, C.MT.2 y C.460), los cuales se abordarán más adelante.

En este informe, la Procuraduría observa el desempeño del Gobierno Nacional por garantizar los derechos de la población en proceso de reincorporación, entre ellos la decisión de mantener los ETCR, espacios cuyo funcionamiento, en principio, estaba previsto hasta el 15 de agosto de 2019. Sin embargo, estos esfuerzos se ven amenazados por las condiciones de seguridad que se vienen agudizando en algunos territorios, como se mencionará más adelante, las cuales además de poner en riesgo los derechos de esta población a la vida e integridad personal, afectan también la sostenibilidad de la ruta de reincorporación, de conformidad con lo establecido en la Resolución 4309 de 2019.

De otra parte, este órgano de control se encuentra realizando seguimiento al cumplimiento de la Directiva 004 de 2021 expedida por la Procuraduría, mediante la cual se emitieron lineamientos para el acceso a la oferta social del Estado y el respeto a los derechos sociales y económicos de la población en proceso de reincorporación y sus familias. En este sentido, se requirieron 38 Entidades territoriales¹²⁴ y 33 Entidades del nivel nacional para que informaran las acciones que han realizado en cumplimiento de esta Directiva. Estas respuestas fueron un insumo fundamental para el análisis frente a los avances y

¹²⁴ Se focalizaron las entidades territoriales en las que de acuerdo con la información de la ARN cuentan con presencia de más de 100 personas en proceso de reincorporación.

dificultades sobre este punto del Acuerdo de Paz, como se verá a lo largo de esta sección.

A continuación, se expondrán los avances y dificultades que ha identificado la Procuraduría frente a la implementación del punto 3.2.2 del Acuerdo, los cuales se agrupan en las siguientes secciones: i) situación jurídica de excombatientes, ii) arquitectura institucional, iii) ruta de reincorporación social y económica, iv) estrategia de acompañamiento familiar de personas fallecidas, v) acceso a tierras para proyectos productivos y vivienda, y vi) enfoques diferenciales. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones que se dan al Gobierno Nacional para continuar avanzando de manera significativa en la materialización de esta política pública.

Situación Jurídica de exintegrantes de las FARC-EP

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 Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP).

Sobre los avances en el cumplimiento del indicador “Porcentaje de integrantes de las FARC con acto administrativo de acreditación y tránsito a la legalidad, expedido” (C.228) reportado en el SIIPO, para el Tercer Informe al Congreso -con corte a 31 de marzo de 2021-, se concluyó que habían: i) 14.341 personas incluidas en los listados entregados por las FARC-EP, de las cuales, la OACP había acreditado a 13.589 personas; ii) 487 personas habían sido acreditadas en el período comprendido entre el 31 de marzo de 2020 y el 31 de marzo de 2021; iii) 232 menores de edad desvinculados y acreditados, para el mismo periodo; iv) 139 personas en observación que serían enviadas al Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias; v) 14.152 personas identificadas y remitidas al Comité Técnico Interinstitucional para la verificación de listados; vi) 183 personas sin identificar; y, vii) seis personas a las que se les había revocado su situación jurídica (Procuraduría General de la Nación, 2021).

Para el Cuarto Informe al Congreso, con corte a 31 de marzo de 2022, la OACP, mediante oficio del 14 de junio de 2022 (OACP, 2022b) respecto del mismo indicador (OACP, s.f.) informó que habían 15.005 personas incluidas en los listados entregados por las FARC-EP, dicha cifra presenta variaciones respecto del reporte entregado por la OACP para el 2021, ya que, de acuerdo con lo informado por la Entidad, se incluyen: 376 NNA duplicados en los listados de menores de edad y en los listados de adultos y 291 duplicados en el listado de adultos identificados en el proceso. La Procuraduría solicitó a la OACP hacer la revisión de esta cifra, ya que no es claro por qué si fueron excluidos de las listas por duplicados, se vuelven a sumar en la totalidad de los nombres entregados.

La Oficina (OACP, 2022a) informó que ha acreditado a 13.616 personas (13.613 por la OACP y tres por orden de la SAI de la JEP), de las cuales: i) 27 fueron acreditadas en el período comprendido entre el 31 de marzo de 2021 y el 31 de marzo de 2022; ii) 138 personas se encuentran en observación; iii) 32 que han sido identificadas y remitidas al Comité Técnico Interinstitucional para la Verificación (CTIVL); iv) 162 personas se encuentran sin identificar; v) 21 personas habrían sido identificadas en el periodo que cubre este informe, y vi) 411 NNA fueron desvinculados desde la entrega del primer listado, pero ninguno durante el último período mencionado.

La OACP informó que de los 13.616 acreditados, 13.613 personas (10.473 hombres y 3.140 mujeres) fueron por gestión propia y tres se incluyeron en los listados de acreditación por orden de la SAI de la JEP; de este universo, 10.310, eran exintegrantes de las FARC-EP y milicianos, y 3.303 se encontraban privadas de la libertad.

Además, señaló que de los listados entregados por las antiguas FARC-EP al Gobierno Nacional, la OACP decidió no acreditar a 13 personas. Se ha revocado la situación de acreditación de seis personas más y se excluyeron a 371, para un total de 390 personas retiradas de las listas. Es decir, desde que se inició el proceso de tránsito a la

legalidad hasta la fecha, la OACP resolvió la situación de acreditación y tránsito a la legalidad de 14.003 exintegrantes de las FARC-EP.

Con corte al 31 de marzo de 2022, la Entidad indicó que hay un grupo de 138 personas que se encuentran en observación, y sobre las cuales el CTIVL no pudo comprobar su pertenencia a las FARC-EP. Sobre estos casos se informó que, en el marco de la Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita, la OACP entregó las observaciones al componente FARC-EP durante la sesión del 19 de mayo de 2020, para que presentaran las respuestas correspondientes, sin embargo, se dijo que, a la fecha, la OACP no ha recibido dicho insumo para definir la situación de estas personas. Por otra parte, en este proceso de verificación, el Comité Técnico identificó a 26 fallecidos.

A partir de lo anterior, se tiene que, el número acumulado de personas verificadas con corte al primer trimestre del año 2022 fue de 14.172, incluidas las fallecidas. En resumen, con corte a 31 de marzo de 2022 se tiene la siguiente información:

Tabla 36. Balance del proceso de acreditación.

Variable	Total personas desde la firma del Acuerdo de Paz	Personas entre el 31 de marzo de 2021 y el 31 de marzo de 2022
Total de personas incluidas en los listados entregados por las FARC-EP al Gobierno Nacional antes del 15 de agosto de 2017	15.005	-
Personas acreditadas por la OACP al 31 de marzo de 2022, incluidas tres personas acreditadas por orden de la JEP.	13.616	27
Personas acreditadas mediante resoluciones emitidas por la OACP	3	3
NNA desvinculados que inicialmente habían sido acreditados, retirados de las listas	232	0
NNA desvinculados	411	5

Variable	Total personas desde la firma del Acuerdo de Paz	Personas entre el 31 de marzo de 2021 y el 31 de marzo de 2022
Personas en observación que debían ser enviadas al Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias a 31 de marzo de 2022	138	0
Personas que han sido identificadas y remitidas al Comité Técnico Interinstitucional	32	0
Personas sin identificar que se encontraban en los listados.	162	0
Personas a las que se les ha revocado su situación de acreditación entre el 31 de marzo de 2021 y el 31 de marzo de 2022	0	0
Total de personas a las que se le han resuelto las observaciones en la Mesa Jurídica Tripartita	1	1

Fuente: OACP, 2022.

La OACP indicó que el proceso de acreditación y tránsito a la legalidad continúa, conforme se avanza en la plena identificación y ubicación de los exintegrantes de las FARC-EP de quienes no se tiene información y que están pendientes de resolver su situación de acreditación. Se continúa avanzando en el quinto Plan de Choque que se ejecuta de manera tripartita (OACP, Componente FARC y la Segunda Misión de Verificación de la ONU). Actualmente, en el marco de este Plan de Choque se estableció un cronograma de visitas que realizaría el componente Comunes a centros penitenciarios en los departamentos priorizados y no priorizados. Al 31 de marzo de 2022 estaban pendientes por identificar y ubicar a 160 personas (ver informe C.229 I trimestre 2022).

Observa la Procuraduría que la meta trazada para la vigencia 2021 pactada en 100% se encuentra ejecutada al 99%, por lo que se observa un alto desempeño y se espera llegar al cumplimiento total. No obstante, se requiere de una articulación con el componente Comunes, para obtener la información que resulte tanto de las visitas realizadas a los centros penitenciarios dentro del Mecanismo Conjunto de Resolución

de Diferencias, como de las respuestas que se encuentran pendientes de dicha colectividad.

Respecto del indicador del PMI “Listados entregados por las FARC verificados” (C.229), en SIIPO se tiene que en total se recibieron ocho listas que contenían 15.005 personas, de las cuales, al 31 de marzo de 2002, se encontró que: 376 personas estaban duplicadas con los listados de NNA recibidos por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (CPDH) y que fueron desvinculados a través de resolución por la OACP, y 291 estaban duplicados en las listas de adultos entregadas por el miembro representante de las FARC-EP al Gobierno Nacional, para un total de 14.338 integrantes del mencionado grupo relacionados en listas.

En el reporte del indicador mencionado, se informó que desde que se dio inicio al proceso de acreditación hasta la fecha, la OACP verificó un total de 14.172 personas. Por otra parte, 162 personas sin identificar ni ubicar, una persona que manifestó renuncia voluntaria en el Plan de Choque III realizado en el primer trimestre de 2019 y cinco personas identificadas en el Plan de Choque V, las cuales fueron remitidas al Comité Técnico Interinstitucional para la Verificación de Listados.

La Procuraduría observa que según comunicación del 4 de mayo de 2022 (OACP, 2022a), de los listados entregados por las antiguas FARC-EP, se tiene que, en el último período, con relación al reporte entregado con corte a 31 de marzo de 2022, se han verificado 27 personas adicionales e identificado y ubicado a 28 individuos, quienes ingresarían en el proceso hacia la legalidad.

En virtud de lo anterior, se observa una gestión permanente por parte de la OACP y de las instituciones encargadas de aportar su labor para la verificación y definición de la situación jurídica de los exintegrantes de las FARC-EP. No obstante, se requiere fortalecer los esfuerzos administrativos en la ejecución del Plan Choque y las acciones administrativas para que se pueda lograr una mayor efectividad en el proceso de identificación y de ubicación, con el fin de

lograr el tránsito a la legalidad de quienes se interesan en reincorporarse a la vida civil.

Si bien es cierto, como se evidencia en el reporte de avances en el SIPO, que ambos indicadores (C.228 y C.229) reportan una meta anual del 100%, también lo es que el porcentaje de avance ha sido reportado en un 98% y 99% respectivamente, lo cual evidencia que la gestión de las Entidades ha sido eficiente y permanente, por lo que el llamado es a mantener y mejorar los esfuerzos realizados.

Activación del Mecanismo Conjunto para la Solución de Diferencias

La Procuraduría en su Tercer Informe al Congreso encontró que, con corte a 31 de marzo de 2021, había 139 personas acreditadas que se encontraban en observación, frente a lo cual, la OACP indicó que en el marco de la Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita se había definido un plan de choque para resolver esta situación, comprometiéndose los representantes de los ex miembros de las FARC-EP a dar respuesta respecto de cada una de estas personas, a realizar visitas y entrevistas en cárceles y territorios para cumplir la labor y remitirla a la OACP.

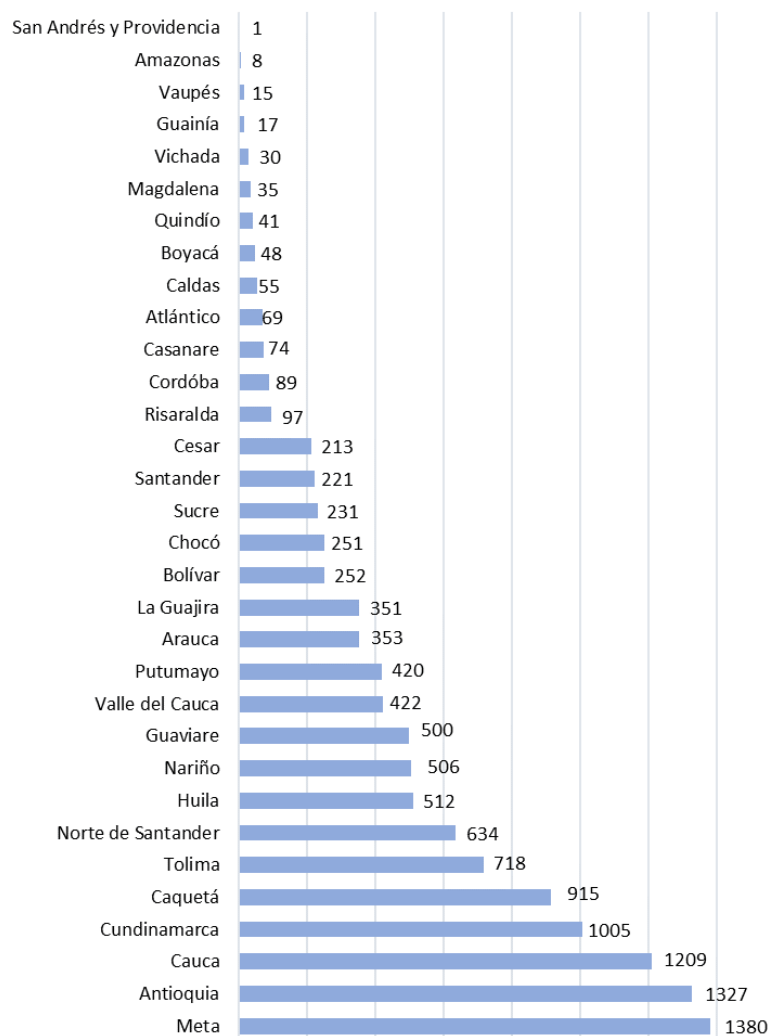
Sobre esta situación se informó a este Órgano de Control que se había realizado con el componente Comunes un cronograma de visitas para que fuera remitido en julio de 2021 al INPEC para su revisión y aprobación y, resaltaron la importancia de activar el Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias, por cuanto existen inconsistencias de fondo en la acreditación de algunos comparecientes con la respuesta dada por el Comité Interinstitucional, por lo que han quedado 138 casos en observación. La OACP precisó que, si bien gestionó el cronograma de las visitas, éstas serían realizadas por los representantes de los ex integrantes de las FARC-EP, que no han reportado información alguna sobre este plan de acción.

La OACP en comunicación del 4 de mayo de 2022 (OACP, 2022a) comentó que la Mesa de Seguridad Tripartita (MSJT) ha sesionado en 17 ocasiones en 2021 y dos veces en lo que va corrido del 2022.

Caracterización de la población en proceso de reincorporación

Actualmente el universo de personas acreditadas en proceso de reincorporación es de 13.616 (OACP, 2022a). La ARN ha informado que aproximadamente el 25% de la población son mujeres y el 75% hombres, asimismo ha indicado que el 76% ya no residen en los AETCR (ARN, 2022c) debido que algunas personas han migrado y se han reagrupado en zonas urbanas o rurales desde donde continúan con sus procesos individuales y colectivos de reincorporación. De acuerdo con la ARN la presencia de la población en proceso de reincorporación a nivel departamental es la siguiente:

Gráfica 1. Presencia de la población en proceso de reincorporación a nivel departamental



Fuente: ARN, 2022, elaboración propia.

Se tiene que los departamentos con mayor presencia de esta población son: Meta, Antioquia y Cauca, mientras que los AETCR en los que hay una presencia más alta de personas son: La Fila (218), en Icononzo, Tolima; Agua Bonita (192) en Montañita, Caquetá; Filipinas (169) en Arauquita, Arauca; y Las Colinas (169) en San José del Guaviare (Guaviare) (ARN, 2022c).

Si bien, tanto los beneficios socio económicos previstos en el Decreto Ley 899 de 2017, como los componentes establecidos en la

Resolución 4309 de 2019, se entregan a la población en proceso de reincorporación independiente de su ubicación en el territorio nacional, como lo recomendó la Procuraduría en su Tercer Informe sobre los Avances en la Implementación del Acuerdo de Paz, a juicio de este Órgano de Control es importante que la ARN actualice el censo de esta población incluyendo tanto la que aún se encuentra en los AETCR como la que ha migrado a otros lugares. La Procuraduría advierte que este censo debe incluir una caracterización de las familias, las necesidades en cada uno de los componentes de la ruta de reincorporación y los riesgos de seguridad que cada uno enfrenta; asimismo, se deben tener en cuenta los componentes individuales y colectivos de la reincorporación.

Frente a este tema, la ARN indicó que “desde el año 2020, se ha llevado a cabo un proceso de concertación de los instrumentos de recolección de información con el componente de exintegrantes FARC-EP en el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), que permitirá contar con la información para la caracterización de la población en reincorporación y los integrantes de sus hogares, identificando así sus necesidades y expectativas, independientemente de su ubicación, ya sea al interior de los antiguos ETCR y por fuera de estos espacios” (ARN, 2022c). En ese orden de ideas, la ARN expuso que ya se cuenta con un instrumento de caracterización preliminar concertado con el componente de exintegrantes de FARC-EP en el CNR, con el cual se realizó una prueba piloto en siete departamentos (60 personas).

Posteriormente, en mayo de 2022, se inició la aplicación de un “instrumento de caracterización en dos etapas (individual y familiar) que actualizará y profundizará la información sobre intereses, necesidades y barreras en relación con la reincorporación social, comunitaria, económica y el goce efectivo de derechos a personas en proceso de reincorporación y sus familias” (ARN, 2022f). Se espera, que antes de finalizar el año 2022, se cuente con esta actualización en la caracterización de toda la población que se encuentra dentro y fuera de los AETCR y sus familias. Estos datos deben aportar al fortalecimiento

de la oferta institucional y su implementación, con el fin de garantizar los derechos de esta población.

Arquitectura Institucional

La Procuraduría denota el liderazgo de la Consejería para la Estabilización y de la ARN como Entidades encargadas de la coordinación para la implementación de la Política Pública de Reincorporación. En ese sentido, se identificaron avances en el “fortalecimiento de espacios para la articulación interinstitucional con las Entidades con competencias en la Reincorporación, contando con planes de acción estructurados con 28 Entidades del orden nacional que permiten apalancar cada uno de los componentes” de la ruta (ARN, 2022c).

Asimismo, se observa el despliegue de los equipos de la ARN en territorio, Entidad que cuenta con 19 oficinas que cubren todos los departamentos del país. La ARN informó que cuenta con 231 facilitadores en todo el territorio nacional, para la orientación y acompañamiento a la población en proceso de reincorporación, los cuales se ubican mayoritariamente en Antioquia (29) y Meta (25). Esto quiere decir, que en promedio un facilitador tiene a cargo el acompañamiento a 50 personas en proceso de reincorporación.

Por otro lado, dentro de las instancias fundamentales para la implementación de la política pública, de acuerdo con lo informado por la ARN a nivel nacional, el CNR sesionó 13 veces en 2021 y tres durante el primer trimestre de 2022 (ARN, 2022c). En cuanto a la participación de los exintegrantes de FARC-EP en esta instancia, en el marco del seguimiento territorial que realiza la Procuraduría, se ha identificado que actualmente hay una parte de la población en proceso de reincorporación que no se siente representada por el partido político Comunes, por lo que es importante garantizar que al interior del CNR se tengan en cuenta las propuestas e intereses de la población en proceso de reincorporación.

Sobre los colectivos que no se encuentran adscritos al partido Comunes, la Procuraduría reconoce como un espacio importante la creación de la Mesa Autónoma de Reincorporación (MAR). “La MAR fue creada en el marco del Seminario Nacional de Reincorporación, (...) y sus miembros afirman representar a cerca de ocho mil excombatientes que así no lo sienten, en el proceso de reincorporación liderado por el Partido Comunes. Además del reconocimiento, se estableció un proceso de consultas para promover la participación de la MAR en las instancias creadas por el Acuerdo” (Instituto Kroc, 2022).

En cuanto al nivel territorial se tienen los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR), cuyo propósito es coordinar la gestión de las instituciones, articular acciones con la cooperación internacional, el sector privado y la academia; así como hacer seguimiento al proceso de reincorporación. En ese sentido, la ARN indicó que durante los meses de enero, febrero y marzo de 2022 se encontraban en funcionamiento 23 CTR, ubicados en 21 municipios y 13 departamentos.¹²⁵ “De los 23 municipios donde se ubican los CTR, 22 son priorizados por los PDET, en donde se ubican 2.347 personas activas en proceso de reincorporación” (ARN, 2022c), lo que permitió que se tuviera importante incidencia en la elaboración de los Planes de Desarrollo Territorial, por parte de la población en proceso de reincorporación.

Adicionalmente, es importante el liderazgo interinstitucional de la ARN que ha contribuido a la formalización de 19 instancias a nivel departamental y 10 del municipal, las cuales tienen como fin facilitar la implementación y seguimiento de la política pública.

Tabla 37. Instancias de trabajo departamental

No.	Instancia	Soporte normativo
1	Consejo Departamental de Reincorporación de Antioquia	Dec. 5207 de 2019

¹²⁵ En el caso de los CTR que funcionaban en Ituango (Antioquia) y la Macarena (Meta), ambos se encuentran en proceso de instalación con la administración municipal correspondiente.

No.	Instancia	Soporte normativo
2	Consejo Territorial de Reincorporación de Cauca	Dec. 0936 de 2018
3	Consejo Departamental de Reincorporación de Caquetá	Dec. 717 de 2019
4	Mesa Departamental de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz – Chocó	Dec. 0312 de 2018
5	Consejo Territorial de Reincorporación de Guaviare	Dec. 107 de 2021
6	Consejo Territorial de Reincorporación de Meta	Dec. 274 de 2018.
7	Consejo Territorial de Reincorporación de Nariño	Dec. 204 de 2019
8	Consejo Territorial de Reincorporación de exintegrantes FARC-EP- Magdalena	Dec. 294 de 2021
9	Mesa Departamental de Reincorporación del Tolima	Dec. 0561 de 2021
10	Mesa Técnica de Reincorporación de Bolívar	Dec. 82 de 2019
11	Mesa Técnica de Reincorporación de Córdoba	Dec. 0961 de 2021
12	Mesa Departamental de Reincorporación de Cundinamarca	Dec. 134 de 2021
13	Mesa Departamental de Reincorporación del Huila.	Dec. 0121 de 2019
14	Mesa Departamental de Reincorporación de Risaralda	En construcción
15	Mesa Territorial de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz de Santander	Dec. 050 de 2019
16	Mesa técnica para la población reincorporada de Sucre	Dec. 717 de 2018
17	Mesa Territorial de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz en el Valle del Cauca	Dec. 803 de 2020
18	Mesa de Reincorporación de Norte de Santander	Dec. 1595 de 2021
19	Mesa Regional de Construcción de Paz del Magdalena Medio (Bolívar, Santander, Antioquia)	Acuerdo de trabajo

Fuente: ARN, 2022.

Tabla 38. Instancias de trabajo municipal

No.	Instancia	Soporte normativo
1	Mesa municipal de Reincorporación - Roncesvalles (Tolima)	Dec. 084 de 2020
2	Mesa Municipal de Reincorporación de Ibagué (Tolima)	Dec. 0102 de 2021
3	Mesa Técnica de Reincorporación de Tierralta (Córdoba)	Dec. 066 de 2021
4	Mesa Intersectorial de Reincorporación de Venecia (Cundinamarca)	Dec. 29 de 2021

No.	Instancia	Soporte normativo
5	Mesa Intersectorial de Reincorporación de Cabrera (Cundinamarca)	Dec. 026 de 2021
6	Mesa Municipal de Reincorporación de Rioblanco (Tolima)	Dec. 0081 de 2021
7	Mesa Intersectorial de Reincorporación de Pasca (Cundinamarca)	Dec. 012 de 2021
8	Mesa de Reincorporación de Fusagasugá (Cundinamarca)	Dec. 115 de 2021
9	Mesa Territorial de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz de La Uribe-Meta	Dec. 0074 de 2020
10	Mesa Intersectorial de Reincorporación de Viotá (Cundinamarca)	Dec. 059 de 2021

Fuente: ARN, 2022.

Sobre los CTR y las demás instancias de trabajo en el territorio, la Procuraduría en su Tercer Informe sobre los avances en la implementación del Acuerdo de Paz recomendó a la ARN impulsar la realización de un diagnóstico sobre el funcionamiento de estos espacios y avanzar en un plan para su fortalecimiento. Frente a esto, la ARN informó que a partir de la reactivación de la Mesa del CTR, el 21 de febrero de 2022, se desarrolló un espacio en el que se concertaron las siguientes acciones estratégicas: i) lineamientos para el funcionamiento interno de la instancia; ii) diseño de la estrategia bidireccional de comunicaciones, iii) diseño del plan de fortalecimiento de las instancias de reincorporación a partir de un diagnóstico territorial; y iv) diseño de modelo de Gestión Territorial (ARN, 2022c), por lo que se insiste en recomendar que, teniendo en cuenta las dos últimas estrategias se pueda realizar este diagnóstico lo más pronto posible, permitiendo identificar casos exitosos, lecciones aprendidas y optimizando el funcionamiento de estas instancias.

Posterior a la concertación de estas acciones, se planteó la necesidad de avanzar en una serie de capacitaciones virtuales sobre la base de la identificación de las temáticas de funcionamiento interno a fortalecer, por lo que, se espera adelantar espacios regionales que involucren temáticas frente a la gestión territorial, capacidades técnicas para la incidencia en políticas públicas territoriales y comunicación bidireccional CTR – CNR.

El Sistema Nacional de Reincorporación, a la fecha no se ha puesto en marcha, a pesar de lo que establece el CONPES 3931 de 2018, el cual previó que para el primer semestre de 2019 el Sistema debió haber iniciado su implementación. Al consultar en SisCONPES se evidencia que el avance que se reporta para esta acción es del 1%.

Si bien, la Consejería para la Estabilización, informó que “en el marco de la política de Paz con Legalidad se puso en marcha el Sistema Nacional de Reincorporación con el fin de garantizar la reincorporación integral de los excombatientes de las FARC-EP y sus familias” (Consejería para la Estabilización, 2022c), la Procuraduría ha identificado que el Sistema aún no ha iniciado su implementación, pues en diciembre de 2021 el Gobierno Nacional presentó al CNR una propuesta de estructuración de este Sistema¹²⁶, la cual actualmente se encuentra en revisión y retroalimentación por parte del componente de exintegrantes de las FARC-EP (ARN, 2022c). Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría reitera la recomendación frente a la urgencia y necesidad de poner en marcha esta instancia, la cual permitirá facilitar la articulación interinstitucional (Procuraduría General de la Nación, 2021).

Ruta de Reincorporación Social y Económica

El PMI busca medir el porcentaje de ex miembros de las FARC-EP acreditados que acceden a la ruta de reincorporación (C.MT.1). Este indicador está planteado hasta el 2026 y su cumplimiento se mide cuando “una persona accede a los beneficios, cuando participa por lo menos en una actividad programada al mes con su facilitador, esta atención puede ser individual, familiar o grupal, en las diferentes sedes de la ARN a nivel nacional (...).” (DNP, 2022b).

¹²⁶ De acuerdo con lo reportado por la ARN la propuesta fue el resultado de cuatro mesas de trabajo desarrolladas con expertos e incluyó los siguientes apartados: i) Objetivos del Sistema, ii) Enfoque y principios que orientan el funcionamiento. iii) Estructura propuesta, iv) Descripción de integrantes y funciones del Comité Ejecutivo y Subcomités propuestos, v) Integrantes del Sistema, coordinación y mecanismos de participación, vi) Recomendaciones para el cumplimiento de las funciones del Sistema, y vii) Transversalización de los enfoques diferencial y de género.

En el SIPO este indicador reporta un cumplimiento del 100%. Sin embargo, se advierte que la meta anual (80) no se compadece con el universo de personas en proceso de reincorporación (13.616), por lo que se ha logrado superar la meta anual desde el año 2019. Si bien el acceso a la oferta es voluntario, se podrían aumentar los esfuerzos en materia de divulgación para que un porcentaje mayor del universo de población en proceso de reincorporación acceda a la ruta.

Por su parte, el artículo siete de la Resolución 4309 de 2019 establece que la hoja de ruta es el instrumento que recoge los acuerdos entre los beneficiarios y la ARN en torno a sus siete componentes: i) Educación, ii) Sostenibilidad económica, iii) Habitabilidad y Vivienda, iv) Salud, v) Bienestar Psicosocial Integral, vi) Familia y vii) Comunitario. Frente a la definición de la hoja de ruta, preocupa a la Procuraduría que a la fecha la misma no se ha adoptado, lo que impide hacer seguimiento a su implementación. La ARN explica que estas demoras se deben a que “los exintegrantes FARC-EP del CNR, han manifestado oposición sobre los instrumentos de caracterización de la población” (ARN, 2022c). Si bien estos instrumentos deben ser concertados, la Procuraduría llama la atención para que se acelere su implementación teniendo en cuenta que la ruta se puso en marcha desde el 2019.

Beneficios económicos

En el marco de la reincorporación temprana, el Decreto 899 de 2017 estableció beneficios socioeconómicos para esta población, entre ellos: i) una asignación única de normalización de \$2.000.000 una vez finalizadas las ZVTN; ii) un apoyo económico de \$8.000.000 por una sola vez, para emprender un proyecto productivo (individual o colectivo) o de vivienda; iii) una renta básica mensual equivalente al 90% del SMMLV durante 24 meses una vez terminadas las ZVTN; y, iv) la asignación mensual, que corresponde al mismo pago de la renta básica, una vez han transcurrido los primeros 24 meses y si el beneficiario

cumple con los acuerdos y actividades establecidas en la hoja de ruta y no devengue más de cinco SMMLV¹²⁷.

Frente a la población en proceso de reincorporación, la ARN indicó que el 95% equivalente a 13.287 personas se encuentra bancarizadas, el 94% que corresponde a 13.253 personas han sido beneficiarias de la asignación de normalización¹²⁸, el 94% es decir, 13.204 personas han recibido la renta básica¹²⁹ y el 87% lo que representa a 12.252 personas, se encuentran recibiendo la asignación mensual¹³⁰ (ARN, 2022c).

Componentes individuales de la ruta de reincorporación

Educación

Dentro de cada una de las herramientas de política pública diseñadas, se incorpora el componente de educación, al entenderse un pilar esencial para el proceso de reincorporación. El Decreto 899 de 2017, contempla la educación formal¹³¹ y la educación para el trabajo y el desarrollo humano. El CONPES 3931 de 2018, incluye once acciones de tres tipos dirigidas a: i) acceso, permanencia y continuidad en programas de educación, ii) atención educativa, y iii) incorporación del enfoque de género. 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 esta población a educación superior, validación y certificación de saberes y formación para el trabajo.

La ARN y el MinEducación, informaron que entre los años 2019 y febrero de 2022, la oferta educativa ha beneficiado a 7.458 personas, es decir, un 58% de la población. Esto incluye el acceso a la educación

¹²⁷ La ARN precisó que han extendido su apoyo al proceso de reincorporación acorde a lo establecido en el PND como un compromiso a quienes están en camino a la legalidad. Muestra de ello es que, a partir de 2019, cumplidos los 24 meses de la ayuda económica de la renta básica, se otorgaría un beneficio consistente en una asignación mensual equivalente al 90% del SMMLV conforme a lo dispuesto en el artículo 284 de la Ley 1955 de 2019. La norma que extiende este beneficio es la Resolución 2536 de 2019.

¹²⁸ Recursos destinados para estos beneficios \$ 25.986 millones.

¹²⁹ Recursos destinados para estos beneficios \$ 206.361 millones.

¹³⁰ Recursos destinados para estos beneficios \$ 286.659 millones.

¹³¹ Básica y media, técnica y tecnológica, y universitaria.

básica primaria, secundaria, media y educación superior¹³², de las cuales, 4.070 son bachilleres, e indicó que 8.429 personas se encuentran vinculadas a 6.305 cursos, programas y eventos de formación para el trabajo y el desarrollo humano ofertados por el SENA (ARN, 2022f).

La ARN indicó que, 7.423 personas se han vinculado a formación académica (FA), 1.404 en el nivel de primaria, 3.767 en básica secundaria, 2.023 en media y, 229 en educación superior, bajo los Convenios 931 de 2018 y 183 de 2019 suscritos entre el MinEducación y el Consejo Noruego (ARN, 2022f).

Tabla 39. No. de personas beneficiadas en formación académica

Formación Académica	No. de beneficiarios
Primaria	1.404
Secundaria	3.767
Media	2.023
Superior	229
Total	7.423

Fuente: ARN, 2022.

Adicionalmente, la ARN indicó que 503 personas presentaron las pruebas SABER 11. Por otra parte, se explicó que el modelo de educación FA contempla varios programas educativos a los cuales se matriculan las personas en proceso de reincorporación, uno de ellos es “Arando la Educación”, que ha beneficiado a 1.773 bajo el Convenio 931 de 2018, suscrito entre el MinEducación y el Consejo Noruego para los Refugiados. Asimismo, en el marco del Convenio 183 de 2019, suscrito entre las mismas Entidades, 1.468 personas se matricularon en el año 2019, 1.534 en 2020 y 695 en 2021 lo que representa una sensible disminución en el número de personas matriculadas en este último período. Finalmente, con corte a febrero de 2022, 61 personas están asistiendo a clases.

¹³² 2.287 personas vinculadas a formación académica en el 2022 (2.286 personas continúan en proceso a la fecha de corte 31 de marzo de 2022).

Al respecto, la Procuraduría solicitó a la ARN y al MinEducación que indicaran las causas de la disminución en las matrículas, en el programa de Formación Académica “Arando la Educación” y aclarar las razones del bajo nivel de aprovechamiento de las becas de estudio ofrecidas a las personas en proceso de reincorporación (Procuraduría General de la Nación, 2022b).

La ARN indicó (ARN, 2022b) que la disminución de la cifra en la vigencia 2021 no necesariamente obedece al abandono del sistema educativo, puesto que en algunos casos se presentó por la dedicación de tiempo a actividades productivas, no obstante, algunos de estos beneficiarios se han vuelto a matricular para continuar el programa. En otros casos, las personas se retiran del programa, pero se vinculan a otras ofertas educativas, como a la educación formal para adultos o a la educación para el trabajo y el desarrollo humano. Finalmente, se indicó que entre 2017 y 2021 se han retirado 619 personas.

Además, precisó que durante la pandemia generada por el COVID-19, en el año 2020, se logró que los estudiantes continuaran sus cursos de formación a través de las herramientas virtuales y el uso de guías, tutoriales, cartillas y con tutores personalizados. Sin embargo, en la vigencia 2021, cuando se dieron las condiciones para retornar a la presencialidad, muchos no continuaron bajo el argumento de que no disponían del tiempo necesario para ello, por lo que en algunos casos se atendió el servicio educativo de manera flexible.

Frente al bajo aprovechamiento de las becas, la ARN afirmó que ha realizado el acompañamiento para el acceso y la permanencia en el servicio educativo, pese a ello, sólo 10 personas están haciendo uso efectivo de éstas, una de ellas se graduó. A pesar de las estrategias conjuntas realizadas por la ARN con las instituciones educativas tendientes a mantener a estas personas dentro de la oferta educativa, 14 decidieron no continuar con el proceso de formación, indicando razones personales como: rol de cuidador(a), ingreso laboral y traslados.

Frente al modelo Maestro Itinerante en ejecución del Convenio 1630 de 2020, suscrito entre la ARN y la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, se vincularon 2.219 personas en la vigencia 2020, 2.304 en 2021 y, a febrero de 2022, se reporta que 1.949 personas asisten al programa.

En el Modelo de Formación para Adultos (Tejiendo saberes), amparados en el Convenio 931 de 2018 y en el Contrato 1161 de 2019, se atendieron a 1.782 personas en los niveles básica y media, particularmente 761 personas finalizaron su ciclo académico en el año 2019; bajo el Contrato 1153 de 2021 se vincularon 328 personas en proceso de reincorporación durante el 2021.

Por otro lado, se han beneficiado 32 personas con la Escuela Latinoamericana de Medicina-ELAN de Cuba, 26 están cursando sus estudios y se han ofrecido becas para educación superior a través de la Universidad Élite y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), gestionando 25 becas, de las cuales 24 tienen cubrimiento parcial, y 10 estudiantes se encuentran activos.

En materia de créditos, se encuentra suscrito entre la ARN y el ICETEX el Contrato Interadministrativo 1549 de 2021, del cual se han derivado 16 postulaciones en dicha vigencia, créditos que se han legalizado en 2022.

En cuanto al programa Formación para el Trabajo-FpT, se reportó la vinculación de 8.429 personas en proceso de reincorporación desde el 1 de agosto de 2018 al 28 de febrero de 2022, en virtud del convenio suscrito entre la ARN y el SENA. Es importante mencionar que este programa cuenta con 26.945 cupos, de los que se han beneficiado 6.305 personas. Se han realizado 9.082 actividades de orientación ocupacional, 242 personas han sido certificadas en competencias laborales en el SENA y 141 en saberes de la salud con apoyo de la Cruz Roja.

Durante el año 2021 y el mes de febrero de 2022, se vincularon al programa de formación para el trabajo: 2.293 personas en el nivel complementario; 578 personas en el nivel técnico; 321 personas en el

nivel operario y 128 en el nivel auxiliar. A través de la oferta pública accedieron 1.692 personas en proceso de reincorporación en el año 2019, 1.065 en el 2020, 1.028 en 2021 y 207, con corte a febrero 2022.

La Procuraduría observa que la oferta educativa, como se viene evidenciando desde el Tercer Informe al Congreso, ha mantenido el nivel de avance y permanencia en el desarrollo de sus programas, y se ha contado con recursos para su sostenimiento.

Salud

El Acuerdo de Paz estableció la afiliación de la población en proceso de reincorporación al Sistema de Seguridad Social, salvo que se encontraran vinculados laboralmente. El CONPES 3931 de 2018 “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP”, incluyó ocho acciones para este componente, donde además del acceso al Sistema de Salud, se contempló un seguimiento al acceso efectivo en materia de portabilidad, y a la creación de lineamientos para facilitar el acceso al sistema, entre otros. Como lo ha manifestado este órgano de control, se valora positivamente que con la ampliación de la renta básica también se extendieran 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 la Nueva EPS. Con corte al 31 de marzo de 2022, se reportó que el 99%¹³³ de la población en reincorporación alguna vez ha estado afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Del total de la población acreditada y desvinculada, el 96% se encuentra en estado de habilitantes para el acceso efectivo a los servicios de salud, esto corresponde a 13.340

¹³³ 13.811 personas de 14.022 que se encuentran acreditadas y desvinculadas. Se Indicó que esta cifra incluye todos los estados: activo por emergencia, activo régimen de excepción o especial, activo SGSSS, fallecido, protección laboral, retirado, suspensión por mora- OFI22-009375 / IDM 112000 del 29 de abril de 2022.

personas (10.091 hombres y 3.249 mujeres), de las cuales 10.267 están en el régimen subsidiado, 3.208 en el régimen contributivo y 45 en régimen de excepción o especial (ARN, 2022c).

Por su parte, el MinSalud indicó que a partir de la información entregada por la ARN de los ex miembros de las FARC-EP, se registra que existen 12.864 personas que mantienen su afiliación en el SGSSS, de los cuales el 78%, es decir, 10.077 personas se encuentran en el régimen subsidiado y 2.787 en el régimen contributivo, (3.220 mujeres y 9.644 hombres). Dentro de esta población se encuentra tanto el cotizante o cabeza de familia como su grupo familiar (MinSalud, 2022a).

Según lo anterior, la Procuraduría evidencia una inconsistencia en la información reportada, puesto que mientras la ARN afirmó que 13.811 personas están afiliadas al sistema de salud, el Ministerio aduce que son 12.864, situación que la Procuraduría mediante comunicación del 13 de junio de 2022, les requirió para que precisaran este dato de manera articulada (Procuraduría General de la Nación, 2022b).

En vista de lo anterior, la ARN en comunicación del 17 de junio de 2022, informó que luego de haber realizado las revisiones del caso con el MinSalud, encontraron que las diferencias pudieron presentarse por el manejo de las bases de datos, debido a que lo reportado por la ARN hace referencia al acto de ingreso al sistema de salud en afiliación transaccional e inscripción en la EPS, mientras que el de MinSalud, a la calidad que adquiere la persona una vez se ha afiliado, con derecho a recibir el servicio, sin tener en cuenta la población en estado de retirado, desafiliado o fallecido, ni la afiliada al régimen especial, ni de excepción. Por lo anterior, se pudo establecer que a 31 de marzo de 2022 hay 12.818 personas en proceso de reincorporación afiliadas al SGSSS, correspondiendo 9.783 al régimen contributivo y 2.990 al subsidiado, mientras que otras 45 personas están afiliadas a Régimen Especial y de Excepción (ARN, 2022a).

En lo que tiene que ver con la afiliación al sistema pensional, se indicó que de las 12.011 personas acreditadas el 86% (11.441), se encuentra afiliada a fondos de pensiones. En cuanto al sistema de protección a la vejez, 9.100 personas en el Régimen de Prima Media (RPM) (76%), 2.610 al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) (21,5%) y 301 a Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) (2,5%). Asimismo, se reportan 2.055 personas sin registro (ARN, 2022c), por lo que se recomienda a la ARN poner en marcha las acciones pertinentes para verificar dicha situación.

Si bien se evidencia que el porcentaje de acceso a este componente es alto, este órgano de control recomienda continuar fortaleciendo las estrategias para facilitar la comprensión de la operación del SGSSS, deberes y derechos de los afiliados, la red integral de servicios, la participación social en salud y demás temas relacionados (Acción 4.3. CONPES 3931 de 2018).

En cuanto al cumplimiento del indicador del PMI C. 242 “Porcentaje de integrantes de las FARC-EP acreditados, con enfermedades de alto costo y/o lesiones derivadas del conflicto, que acceden a la ruta integral de atención (RIA)”, llama la atención que en SIIPO no se evidencien porcentajes de su cumplimiento, ni tampoco su ficha técnica, por lo que se recomienda al MinSalud actualizar esta información. No obstante, el MinSalud reportó a la Procuraduría que 870 personas con lesiones derivadas del conflicto han accedido a la ruta integral de atención (según reportes hechos en los años 2021 y 2022), de ellos, 316 son adultos mayores (MinSalud, 2022a).

Por otro lado, si bien se reconoce la expedición de la Resolución 568 de 2022, por medio de la cual se “efectúa una asignación de recursos del Presupuesto de Gastos de Funcionamiento del Ministerio de Salud y Protección Social, rubro "Plan Nacional de Salud Rural", vigencia 2022, para garantizar los esquemas de salud de los antiguos

Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)”, se advierte que ésta se profirió solo hasta el mes de abril de 2022, por lo que durante los meses de enero, febrero y marzo del mismo año, fueron reiterativas las quejas de la población en proceso de reincorporación que se encontraba en los AETCR frente a la prestación del servicio de salud.

La Procuraduría se encuentra realizando seguimiento a la adecuada inversión de los recursos por parte de las Entidades territoriales para garantizar el derecho a la salud de la población que aún se encuentra en los AETCR. Se espera que el MinSalud pueda prever oportunamente cómo se garantizará este derecho durante el año 2023, con el fin de evitar las demoras en la expedición de la normatividad correspondiente, como ocurrió en la presente vigencia.

Sostenibilidad económica

Este componente busca promover el sustento económico de la población en proceso de reincorporación y sus familias y, el fortalecimiento de las formas asociativas.

En la implementación de este componente a mediano y largo plazo, se tiene que la ARN reportó un total de 4.214 proyectos aprobados, que benefician 8.815 personas por un valor de \$85.480 millones. De los 4.214 se tiene que benefician a 4.960 personas por un valor de \$39.670 millones; mientras que 116 corresponden a proyectos productivos colectivos que benefician a 3.885 personas vinculadas a 87 formas asociativas por un valor total de \$45.810 millones¹³⁴. De estos últimos se han desembolsado recursos por \$41.305 millones¹³⁵ para 101 proyectos productivos que estarían beneficiando a 3.515 personas.

¹³⁴ \$30.840 millones aportados por la ARN mientras que \$14.969 millones son apoyo financiero de cofinanciación y otras fuentes.

¹³⁵ \$28.120 millones aportados por la ARN mientras que \$13.185 millones son apoyo financiero de cofinanciación y otras fuentes.

Adicionalmente, se reportó que hay 453 iniciativas colectivas productivas en ejecución (ARN, 2022c).

Asimismo, la ARN indicó que hay 3.291 personas vinculadas en alguna actividad económica, 747 de ellas en la ruta de la inclusión laboral que no cuentan con proyecto productivo, y el restante, cuenta adicionalmente con algún proyecto productivo.

La ARN informó (ARN, 2022c) que los beneficios socioeconómicos también provienen de proyectos productivos apoyados por otras Entidades del sector público como son:

- SENA – Fondo Emprender aporta \$2.180 millones para 18 unidades productivas, así como la asistencia técnica a proyectos a través de la Línea de apoyo AGROSENA.
- ARN y ART asignaron \$1.562 millones para la comercialización de batata, que beneficia a 95 personas.
- ARN y ADR, con un aporte de \$1.010 millones para el proyecto piscícola de tilapia roja en San Vicente del Caguán, que beneficia a 52 personas.
- Gobernación del Meta aporta \$2.629 millones que apoyan proyectos productivos agropecuarios en 5 municipios del departamento, que benefician a 411 familias.
- Gobernación del Cauca y FEDERACAFÉ cuyo aporte es de \$1.219 millones para proyectos varios.
- Fondo INNPULSA ha aportado \$3.576 millones en 2019, más \$2.260 millones de pesos en 2020, para el apoyo en la formulación de 509 proyectos productivos individuales y 40 colectivos radicados.
- COLCIENCIAS con \$8.000 millones para el programa de Comunidades Prototipo de Desarrollo Sostenible Ciencia Paz más recursos adicionales del PNUD por \$7.830 millones, que benefician a 3.800 personas.

En el Tercer Informe, la Procuraduría destacó la agilidad en la aprobación de los proyectos productivos individuales (Procuraduría General de la Nación, 2021). En esa oportunidad, la ARN indicó que, con corte a marzo de 2021, había 1.780 proyectos productivos individuales activos que beneficiaron a 2.175 personas, frente a los 4.098 aprobados a marzo de 2022 que beneficiaron a 4.960 personas (ARN, 2022c), lo que denota un incremento en la aprobación y avance de este componente, así como en la población beneficiaria del mismo. Este órgano de control reconoce la gestión realizada por el Gobierno Nacional en este componente y espera que se mantenga la tendencia.

No obstante, se alerta que, en algunos casos, la sostenibilidad de los proyectos productivos tanto individuales como colectivos se ha visto en riesgo por las condiciones de seguridad, los hechos de violencia y las amenazas a las que se enfrenta una parte importante de la población en proceso de reincorporación. Así lo expresó la ONU al establecer que “el deterioro de la seguridad supone un obstáculo cada vez mayor para los proyectos productivos y el funcionamiento de las cooperativas, especialmente fuera de los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación” (ONU, 2022).

En cuanto a los proyectos productivos colectivos con corte a 31 de marzo de 2022, se aprobaron 116, frente a los 80 que se tenían con corte a marzo de 2021, lo que indica la aprobación de 36 iniciativas adicionales en un año.

La ARN también reportó que entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de marzo de 2022, 2.953 personas (2.216 hombres y 737 mujeres) presentaron 1.921 iniciativas productivas, las cuales fueron aprobadas por un valor total de \$27.143 millones (ARN, 2022c), discriminadas de la siguiente manera:

- 1.889 proyectos productivos individuales que benefician a 2.274 personas (1.740 hombres y 534 mujeres), por un valor total de \$18.191 millones.

- 32 proyectos productivos colectivos que benefician a 679 personas (476 hombres y 203 mujeres) por un valor de \$8.952 millones.

De conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Resolución 4309 de 2019, la ARN indicó que se realiza seguimiento y acompañamiento a la ejecución de los recursos durante dos años a partir de su desembolso, a través de visitas de campo realizadas por los enlaces territoriales de la Entidad.¹³⁶ También se reportó que, a 31 de marzo de 2022, se tenían 1.833 proyectos productivos activos a los cuales ofrecen acompañamiento, que benefician a 2.156 personas (1.647 hombres y 509 mujeres), de los cuales 1.841 no pertenecen a etnias, 17 son indígenas, 113 negros, mulatos, afrocolombianos o afrodescendientes, 14 no responde y 11 son palenqueros de San Basilio de Palenque o descendientes (ARN, 2022c).

En lo referente a la asistencia técnica y acompañamiento a los proyectos productivos colectivos, la ARN indicó que se estableció el Plan de Acompañamiento y Asistencia Técnica Integral (PATTI) para contribuir en el fortalecimiento de capacidades individuales y colectivas desde la perspectiva de generación de ingresos y sostenibilidad económica, a efectos de reducir los riesgos que puedan afectar su éxito y sostenibilidad. Así, en su implementación, para el apoyo técnico se utilizan recursos del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz (MPTF) a través de los cooperantes OIM y PNUD, siempre bajo la orientación del protocolo de asistencia técnica de la ARN y la capacidad y conocimiento de las mencionadas organizaciones.

A partir de lo anterior, la ARN señaló que se han presentado dificultades en la implementación de los proyectos productivos colectivos¹³⁷, por lo que se han emprendido estrategias para superar las

¹³⁶ De manera trimestral para los proyectos individuales durante el primer año y semestral en el segundo; mientras que para los proyectos colectivos se realiza mensualmente, con el fin de dar una orientación técnica, comercial, de empoderamiento, asociativo, financiero y ambiental.

¹³⁷ (i) PRE-PP-277731 “Implementación de un sistema de producción de ganadería doble propósito” en Antioquia; (ii) PRE-PP-26794 IMPRESOL “Impresión y producción de contenidos

dificultades generadas de: i) los traslados de los colectivos de los AETCR, ii) la falta de presentación de balances financieros, inventarios y activos, iii) las consecuencias de las medidas de contención del Covid-19 que impidieron el cumplimiento de obligaciones para el funcionamiento de locales comerciales, iv) las diferencias entre los asociados, y v) el deficiente manejo administrativo. En estas gestiones participaron instituciones y organismos internacionales, como: la Cámara de Comercio de Bogotá, la Alcaldía de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca, el Fondo de Ganaderos de Urabá, el CNR, la Misión de Verificación de la ONU y el MPTF.

Por su parte, el acompañamiento a proyectos productivos individuales contó con la asignación de recursos de la ARN, y con la cooperación de Entidades y organismos internacionales, con quienes se suscribieron los siguientes contratos:

- Convenio No. 239 de 2021: con el Fondo Colombia en Paz y OIM, el cual tiene como objeto “Aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros para la Asistencia Técnica integral a los proyectos productivos individuales de reincorporación económica desembolsados y en implementación, contribuyendo a una adecuada inversión de los recursos otorgados por parte del Gobierno Nacional y de conformidad con los lineamientos y criterios establecidos por la ARN”. Este convenio impacta positivamente a 308 personas.
- Contrato No. 1542 de 2021: con la Federación de Ganaderos del Cesar - FEGACESAR con el objeto de “Prestar el servicio de asistencia técnica y/o acompañamiento técnico integral a los proyectos productivos individuales desembolsados y en implementación, propendiendo por su sostenibilidad económica

digitales en Bogotá; (iii) PRE-PP-28674 “Restaurante Café centro artístico y cultural zona 27 en el marco de la reincorporación” en Bogotá; y (iv) PRE-PP-31501 “Fortalecimiento productivo del cultivo de Sacha Inchi con prácticas agroindustriales” en el municipio de Icononzo (Tolima). Estos proyectos se encuentran en fase de fortalecimiento para llegar a una solución definitiva que permita continuar con su consolidación.

en el marco del proceso de Reincorporación”. Este convenio beneficia a 1.000 personas.

- Convenio No. 1650 de 2021: con el PNUD, con el fin de brindar acompañamiento técnico a 700 personas vinculadas a proyectos productivos individuales.

Este Órgano de Control denota que el esfuerzo institucional del Gobierno Nacional en este componente no ha sido menor. Sin embargo, se observa que hay un margen entre los proyectos productivos aprobados y el desembolso de los recursos para su implementación, por lo que se hace necesario llamar la atención para que este proceso se haga de forma más expedita, a fin de que no se abandonen las iniciativas productivas que buscan lograr la consolidación sostenible de la población en proceso de reincorporación. De igual manera, es importante que además de los proyectos productivos se fortalezcan las estrategias para el enganche laboral y se realice seguimiento a la sostenibilidad de los proyectos productivos.

Habitabilidad y vivienda

En el marco de la garantía de derechos para la población en proceso de reincorporación, el Gobierno Nacional a través del artículo 33 de la Ley de Vivienda y Hábitat (Ley 2079 de 2021), estableció la construcción de vivienda en los AETCR y las condiciones para su desarrollo. A partir de ahí, se emitieron las resoluciones 94 y 458 de 2021, las cuales contienen las condiciones particulares del subsidio de vivienda para población que se encuentre adelantando la ruta de reincorporación y que se encuentren en los AETCR, y se fijó el monto máximo del subsidio por 90 SMMLV, en el marco de la política de vivienda rural.

De otra parte, el MinVivienda indicó que la oferta en materia de vivienda para la población en proceso de reincorporación se divide así (MinVivienda, 2022d):

- Eje No. 1. Vivienda en suelo rural en 24 AETCR
- Eje No. 2. Vivienda en suelo rural por fuera de los AETCR
- Eje No. 3. Vivienda en suelo urbano

De estos tres ejes, la principal apuesta para personas en reincorporación es la de vivienda en antiguos ETCR, facilitando el acceso a vivienda rural. En los otros dos ejes, se busca que la población se vincule a los programas existentes.

Teniendo en cuenta que el Eje No. 1 “Vivienda en suelo rural en 24 AETCR” se constituye en la principal apuesta del Gobierno, se ha avanzado de manera concreta en cuatro AETCR sobre los cuales el MVCT informó que (MinVivienda, 2022a):

- Los Monos en Caldone (Cauca): el 30 de marzo de 2022 se suscribió contrato de obra¹³⁸, cuya acta de inicio se firmó el 18 de abril del mismo año. Se ha venido trabajando de manera concertada con los líderes de la población en el diseño urbanístico de las viviendas, en cuanto se termine la concertación se dará inicio al proceso de expedición de la norma urbanística. Posteriormente, se realizará la correspondiente articulación tanto con el municipio de Caldone como con el Resguardo San Lorenzo. Asimismo, se informó que “durante la etapa de programación del proyecto, identificarán las necesidades y posibilidades existentes para la capacitación de las personas en áreas relacionadas con construcción” vinculando a la comunidad. Este proyecto contempla 142 potenciales beneficiarios.
- Filipinas en Arauquita (Arauca): los términos de referencia y el contrato de obra fueron enviados a la comunidad en marzo de

¹³⁸ Contrato de obra No. 019F-2022, entre Fiduagraria S.A., como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Fideicomiso – Programa de Promoción de Vivienda Rural y el Consorcio ETCR Cauca, el 30/03/22.

2022 y el diseño arquitectónico de la vivienda fue remitido a la comunidad teniendo en cuenta sus propuestas. “Se solicitó al contratista evaluar las posibilidades de diseñar la estructura de la vivienda para crecimiento progresivo, lo cual no estaba contemplado en los términos de referencia del contrato”. En cuanto a la articulación con la Entidad territorial se indicó que la Alcaldía de Arauquita se encuentra acompañando los trámites de desenglobe del predio, se tiene previsto presentarle el proyecto y las consideraciones respectivas. “Frente a la vinculación de mano de obra por parte de la comunidad, el contratista se encuentra analizando las posibilidades de este tipo de contratos a partir de las necesidades que se identifiquen en el proceso de obra. (...)” Este proyecto contempla 187 potenciales beneficiarios.

- Llano Grande en Dabeiba (Antioquia): una vez se contó con la viabilidad técnica para iniciar este proyecto, el MinVivienda apropió \$8.910 millones para su ejecución. Asimismo, se suscribió convenio de cofinanciación con la Empresa de Vivienda e Infraestructura de Antioquia (VIVA), por \$823 millones. Así las cosas, desde mayo de 2021 inició su desarrollo teniendo en cuenta la participación de la comunidad¹³⁹. No obstante, de acuerdo con lo informado por el Ministerio, algunos líderes desconocieron los acuerdos a los que habían llegado con el Gobierno Nacional para la construcción de las viviendas, “argumentando que hubo engaño por parte de la gerencia integral, rechazaron las decisiones frente a la vivienda, tanto en

¹³⁹ 2021: (i) 01/06: Presentación de la Gerencia Integral, (ii) 22/06: Taller de espacialidad y materialidad, en el cual se concertó el Sistema constructivo en estructura galvanizada con recubrimiento en fibrocemento. Decisiones que fueron consignadas en el acta de la jornada, (iii) 13/07: Taller de modelo de ocupación, en el cual se concertaron las bases para el planteamiento urbanístico y, (iv) 12/08 Presentación de la propuesta de urbanismo.

espacialidad como en materialidad. El colectivo, mediante acta firmada suspende el proyecto”.

Sin embargo, esta situación se superó incluyendo nuevos puntos de partida. Se logró avanzar en la expedición de la Resolución 1027 de 2021 que adoptó la norma urbanística y los diseños, y se capacitó a 70 personas por parte del SENA, en el área de construcción. “La decisión tomada por el colectivo frente al cambio de sistema requirió una revisión total de la estructura de costos del proyecto y los ejecutores que estaban interesados en la primera versión del proyecto, desistieron ante las dificultades logísticas y costos asociados al sistema seleccionado por la comunidad.” Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio explicó que fue necesario adelantar la suspensión temporal del proyecto y, por mutuo acuerdo de las partes, se procedió a liquidar el contrato de gerencia integral con la Corporación Antioquia Presente, por lo que ante estas condiciones es necesario hacer una revisión integral del proyecto en su totalidad. El análisis de las 63 postulaciones también se encuentra suspendido.

- San José, en El Doncello (Caquetá): a marzo de 2022 estaba pendiente la publicación del proceso de convocatoria. “Se tendrá en cuenta el documento de gestión social que se está construyendo entre la ARN y el MVCT, con participación del CNR que, como en los casos anteriores, deberá ser adaptado y aplicado por el ejecutor que se contrate para el proyecto”. Se contemplan 106 potenciales beneficiarios y se está avanzando en la estructuración de los términos de referencia para el desarrollo del proyecto.

De otra parte, se encuentra buena gestión del Gobierno Nacional con la población en proceso de reincorporación del AETCR en La Fila, en Icononzo (Tolima), destinando \$14 mil millones (Resolución 0094 de 2021). Frente a este proceso, la Procuraduría lamenta que no haya sido posible llegar a un acuerdo con los líderes sobre la ejecución del proyecto e invita a que se revisen los aspectos frente a los cuales se logró avanzar y se retome prontamente este proceso con la comunidad, asignando nuevos recursos para la construcción de vivienda en este antiguo espacio.

Si bien se evidencian esfuerzos en los cuatro procesos descritos, los cuales han involucrado la participación de la población en proceso de reincorporación, se advierte que para aquellas personas que no se encuentran viviendo en los AETCR, el panorama frente a la garantía de este derecho es difuso, por lo que se recomienda que, de no generarse una oferta específica para ellos, se pueda lograr su priorización en la oferta general del Estado en materia de vivienda urbana y rural.

Frente a la población que se encuentra en el Eje No. 3: “Vivienda en suelo urbano”, la Procuraduría resalta la expedición del Decreto 650 de 2022, el cual se constituye en un beneficio adicional a los ofertados por la política pública actual, para que aquellos hogares en los que haya al menos una persona en proceso de reincorporación, puedan acceder al subsidio familiar de vivienda nueva en suelo urbano. Este beneficio es de hasta 30 SMMLV y se entrega previa certificación de la ARN. No obstante, y teniendo en cuenta que uno de los requisitos para acceder a ello, es contar con un crédito aprobado para la adquisición de la solución de vivienda, esto puede constituirse en una barrera de acceso, puesto que no toda la población en proceso de reincorporación ha alcanzado la sostenibilidad económica que le permita contar con la aprobación de un crédito por parte de una Entidad bancaria. Para esto, el Gobierno ha mencionado que se encuentra articulado con el Fondo

Nacional del Ahorro, con el fin de implementar acciones para que la población pueda lograr el cierre financiero.

En el marco del Eje No. 1 “Vivienda en suelo rural en 24 AETCR”, y de acuerdo con lo establecido en la Resolución 094 de 2021, se observa que, si bien se evidencian avances importantes, se debe aclarar que no se ha asignado ningún beneficio a la población en proceso de reincorporación, por lo que se espera que antes de finalizar el 2022, la población que se encuentra asentada en los AETCR que tienen procesos más avanzados, pueda terminarlos y acceder de manera efectiva a su derecho a la vivienda.

Por otro lado, el MinVivienda informó que a 31 de diciembre de 2021¹⁴⁰ de la oferta disponible por el Estado en materia de vivienda urbana, se identificaron 329 subsidios para personas en proceso de reincorporación, (MinVivienda, 2022d) así:

Tabla 40. Subsidios de vivienda urbana, asignados a personas en proceso de reincorporación

Estado de legalización del subsidio asignado	No.
Hogar calificado en desplazados, atendido en Vivienda Gratuita, subsidio ya legalizado	23
Legalizado contra escritura cualquier otra modalidad	185
Legalizado modalidad arrendamiento	31
Legalizado Pago Anticipado cualquier otra modalidad o contra Registro Inmobiliario	12
No aplica legalización de subsidio	2
Pago Anticipado Sin Legalizar	5
Renuncia al subsidio	5
Subsidio con Traslado a CAP pero sin pagos al oferente	43
Subsidio de arrendamiento cobrado parcialmente	1
Subsidio sin pagar (no ha habido desembolsos)	19
Subsidio vencido	3

¹⁴⁰ Esta información se cruza de semestralmente entre la ARN y el MVCT, por lo que el último corte al que se tuvo acceso fue el correspondiente al 31/12/2021.

Estado de legalización del subsidio asignado	No.
Total	329

Fuente: MinVivienda, 2022.

De una caracterización inicial se identificó que aproximadamente la demanda de población en proceso de reincorporación, que requería solución de vivienda en suelo urbano es de 4.863, el avance en el otorgamiento de subsidios es de tan solo del 7%, esto sin tener en cuenta que la estimación de requerimientos puede variar de conformidad con los resultados que presente la ARN de la nueva caracterización de la población, la cual inició en mayo de 2022.

Familia

Se creó el Programa de Reunificación familiar cuyo objetivo es “garantizar dentro del marco de las competencias de las Entidades del Estado las condiciones y el desarrollo de los procesos de reunificación familiar de las personas en Proceso de Reincorporación. Estos procesos se harán desde una perspectiva integral para el acceso a derechos y estabilización de los vínculos familiares” (ARN, 2022e). La ARN indicó que en este Programa participan el ICBF, la UBPD, la Defensoría del Pueblo, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la UARIV y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, sin perjuicio de que se continúen vinculando las Entidades correspondientes, con el objetivo de materializar sus fines.

De acuerdo con la información del RNR, se identifica que de las 93 personas en proceso de reincorporación que desean recuperar la custodia de sus hijos el 87% (81) conocen el lugar en el que están los niños y niñas y el 13% (12) no lo conocen. Asimismo, hay aproximadamente 190 NNA con los que se pretende adelantar el proceso de reunificación familiar. De esos, cinco tienen menos de cinco años, 117 tienen entre seis y 17 años y, 43 son mayores de edad (ARN,

2022e). Sin embargo, este Órgano de Control insiste en que es necesario actualizar esta información, se espera que el nuevo ejercicio de caracterización que la ARN manifestó haber iniciado en mayo de 2022 y el cual será presentado en agosto del mismo año, contenga información actualizada con la cual se pueda iniciar este proceso.

Se aclara que la reunificación familiar también comprende el reencuentro con otros familiares como abuelos, padres, madres, hermanos (as) y nietos (as), entre otros. En ese orden de ideas el Programa contempla tres etapas a cargo del ICBF y la ARN en las que se brinda acompañamiento psicosocial integral. A continuación, se enuncian las acciones que integran cada fase:

- Recepción de casos y determinación de procedimiento: i), documentación del caso, ii) revisión del caso para la determinación de la ruta a seguir, iii), búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto (UBPD), iv) acopio de información de personas que no son reconocidas como desaparecidas en el marco del conflicto armado, y v) acompañamiento psicosocial para explicar las características y alcance del programa, resolver inquietudes, abordar expectativas, emociones relacionadas y hacer entrevistas iniciales.
- Encuentro: i) preparación psicosocial y logística para el encuentro, ii) desarrollo del encuentro con acompañamiento psicosocial, y iii) seguimiento posterior al encuentro.
- Reunificación: i) apoyo en todos los ámbitos que tienen que ver con la protección, determinación y reclamación de derechos de los y las ex integrantes de las FARC-EP en reincorporación y de sus familias que deseen reunirse de nuevo con estas, ii) acompañamiento a cada uno de los y las ex integrantes de las FARC-EP en relación con procesos administrativos o judiciales, iii) acompañamiento psicosocial para el fortalecimiento de

vínculos, iv) articulación con otros programas y estrategias en el marco de la reincorporación.

Se evidencia que es fundamental lograr la materialización de este componente, mediante una articulación interinstitucional entre la ARN y el ICBF, por lo que se resalta la reciente expedición por parte del Instituto de la Resolución 2800 de 2022 por medio de la cual “se aprueba la ruta para avanzar en procesos de reunificación familiar, en el marco del CONPES de reincorporación, respecto a los casos que son competencia del ICBF”. Asimismo, se destaca que este proceso fue concertado y aprobado en el marco de la Mesa Interinstitucional de Reunificación familiar. No obstante, se advierte que es necesario continuar avanzando con la articulación con las demás Entidades como la Registraduría Nacional del Estado Civil, de manera que se pueda formalizar el compromiso para cumplir con el objetivo del Programa.

La ruta de trabajo del ICBF contempla a: i) los casos de hijos e hijas de personas en proceso de reincorporación mayores de 18 años que no pudieron ser ubicados por sus padres, pero que hayan estado en servicios de protección del ICBF cuando los niños y niñas eran menores de edad; ii) NNA que se encuentren en servicios de protección del ICBF; iii) NNA que hayan sido declarados en adoptabilidad; iv) NNA dados en adopción; y v) NNA que no cuenten con proceso administrativo de restablecimiento de derechos. Así las cosas, se valora la expedición de esta resolución y se espera que se pueda avanzar en la reunificación familiar de manera significativa teniendo en cuenta los casos que ya se encuentran identificados, para lo cual, se insiste, en que es necesaria una óptima articulación entre todas las Entidades con competencias en este proceso, entre ellas la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Se advierte que, con el fin de optimizar la atención en el marco de este componente, es urgente presentar la actualización del censo de la

población en proceso de reincorporación incluyendo los niños y niñas que han nacido recientemente, con el fin de conocer las situaciones particulares sobre las cuales se debe avanzar en el marco de la reunificación familiar y el universo de NNA que debe atender el ICBF dentro y fuera de los AETCR, incluyendo información sobre sus necesidades específicas.

Comunitario

En el marco del objetivo del CONPES 3931 de 2018 de promover la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación, se insiste en que el rol de las Entidades territoriales en la materialización de este objetivo es de fundamental importancia (Procuraduría General de la Nación, 2021). En ese marco se destacan las instancias de trabajo territorial en las que se ha fomentado la participación de la población en proceso de reincorporación, las cuales se describieron anteriormente en la Tabla 37 y en la Tabla 38.

Asimismo, como lo señaló la Misión de Verificación de la ONU, se destaca que “en el departamento de Tolima, la Alcaldía de Icononzo renovó, con el apoyo de la [ARN] y el sector privado, la escuela local de La Fila, donde se encuentra un [AETCR], lo cual ha beneficiado a 250 alumnos de comunidades aledañas y a los hijos de excombatientes” (ONU, 2022). Otro “ejemplo positivo de inclusión puede encontrarse en Cali (Valle del Cauca), donde excombatientes participan en la iniciativa Mediadores de Paz, un programa de la Alcaldía dirigida por ex miembros de las FARC-EP, que ha impartido capacitación a unos 360 mediadores —muchos de ellos excombatientes—, quienes ayudan a calmar las tensiones sociales y prevenir la violencia durante las protestas en la tercera ciudad más grande de Colombia y uno de los epicentros del paro nacional de 2021” (ONU, 2022).

Teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional “ha asignado aproximadamente 2,7 millones de dólares para aumentar en 2022 de 35 a 65 los municipios cubiertos por la estrategia de reincorporación comunitaria, con la que se pretende que excombatientes y miembros de las comunidades de acogida, implementen conjuntamente iniciativas para mejorar la infraestructura local” (ONU, 2022), se espera que el resultado de este esfuerzo pueda visibilizarse prontamente y que su ejecución no se vea afectada por las condiciones de seguridad, las cuales se han agudizado específicamente en algunos territorios en los que hay presencia de población en proceso de reincorporación como es el caso de Cauca, Arauca y Putumayo, entre otros.

De otra parte, en lo que tiene que ver con la política pública de convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización, se aclara que sus avances y retos se describirán en el aparte de garantías de seguridad de este informe.

Bienestar psicosocial integral

El objetivo del componente de bienestar psicosocial consagrado en el artículo 17 de la Resolución 4309 de 2019, es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida individual y colectiva de la población en proceso de reincorporación y sus familias, siendo su participación de carácter voluntario. La ARN informó que a 31 de marzo de 2022 se ha prestado acompañamiento integral psicosocial a 11.398 personas y destacó que entre 2020 y 2021 se inició la concertación de definiciones para el abordaje de este componente, incluyendo el enfoque de género, diferencial y territorial, partiendo de la información registrada en el RNR, que tiene la caracterización ampliada de la población firmante del Acuerdo de Paz, la cual provino de indagaciones efectuadas en cuatro grupos focales, en los AETCR de Las Colinas (San José del Guaviare), Filipinas (Arauca), La Fila (Icononzo) y la Asociación Nuevo Agrupamiento por la Paz – ANA D.C., en los cuales se dialogó en torno

a las potencialidades, recursos y situaciones emergentes en la dimensión interpersonal, familiar y colectiva (ARN, 2022c).

Asimismo, la ARN informó que la propuesta de Programa de Acompañamiento Psicosocial tiene las siguientes líneas de acción:¹⁴¹

Tabla 41. Líneas de acción del Programa de Acompañamiento Psicosocial

No.	Línea de acción	Finalidad
1	Reincorporación y ciudadanía	Acompañar y fortalecer a exintegrantes FARC-EP en la construcción del significado del proceso de reincorporación y del ejercicio de la ciudadanía, en el contexto de construcción de paz.
2	Redes de apoyo	Promover prácticas y escenarios de diálogo, encuentro y reflexión, que fortalezcan el cuidado y las redes y/o sistemas de apoyo.
3	Reconocimiento de saberes y conocimientos	Posibilitar procesos de reconocimiento, fortalecimiento, adquisición e intercambio de saberes y capacidades, que potencien la reincorporación y aporten al bienestar integral.
4	Herramientas para la vivencia de transformaciones y situaciones emergentes	Promover la apropiación de herramientas y saberes para el trámite de situaciones emergentes, a nivel interpersonal, familiar y colectivo, que contribuyan al bienestar integral.
5	Construcción de Paz	Facilitar a los exintegrantes de las FARC-EP, herramientas psicosociales que aporten a su rol como constructores de paz, en procesos enfocados en la reconciliación, la reconstrucción del tejido social, la convivencia, el fortalecimiento del diálogo como herramienta para el trámite de diferencias y el diálogo con la institucionalidad.

Fuente: ARN, 2022, elaboración propia.

Adicionalmente, la ARN informó que este programa se encuentra diseñado y se está a la espera de aprobación por parte del CNR para iniciar su implementación. Por lo que se recomienda que durante el año 2022 pueda surtir su aprobación e iniciar su ejecución, para lo cual,

¹⁴¹ En el marco de la implementación de estas líneas de acción se prevé adelantar acciones también con la población exintegrante de las FARC -EP que se encuentra privada de la libertad y con quienes integran la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP.

se debe actualizar la información de la población en proceso de reincorporación.

Por otro lado, el MinSalud indicó que se aplican lineamientos y documentos técnicos, para la orientación frente al reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con problemas o trastornos mentales y para el ejercicio de todos sus derechos en condiciones de igualdad con las demás personas. Lo anterior, desde el componente intersectorial y comunitario de la Estrategia de gestión del riesgo en salud mental y los lineamientos nacionales para la implementación de la Estrategia de Rehabilitación Basada en Comunidad (RBC) en salud mental, que reconoce derechos y brinda orientación frente a su garantía.

También se expuso que desde el 2018 la Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud (MinSalud, 2022a) incorporó atenciones basadas en la evidencia, destinadas al fomento de la resiliencia, afrontamiento y activación de redes sociales orientadas a la inclusión social y comunitaria; lo que precisa la articulación con otros sectores como educación, trabajo, cultura y deporte. Tales servicios se enfocan y soportan en la atención de urgencias en salud mental, psicoterapia ambulatoria para mujeres víctimas de violencia. En este sentido se reportó que, a diciembre de 2021, 553 personas en proceso de reincorporación de las 1.280 que estaban certificadas, respondieron haber asistido a consultas de rehabilitación funcional, entre ellas, la atención por psicología, psiquiatría y trabajo social.

[Estrategia de acompañamiento familiar de personas fallecidas](#)

La JEP mediante el Auto 067 de 2021, ordenó a la ARN que con el apoyo del ICBF presentara una “estrategia y un plan de acción de acompañamiento para las familias de los reincorporados que hayan abandonado los ETCR y de los excombatientes asesinados”. En cumplimiento de esta orden en diciembre de 2021, la ARN presentó a

la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz, el documento “Estrategia y plan de acción”, cuya primera fase se puso en marcha en enero de 2022 y correspondió a la socialización de la misma al interior del equipo técnico de la ARN. Posteriormente, se dio inicio a la segunda fase la cual contempla la búsqueda activa e identificación de las familias de las personas fallecidas, esto con base en el reporte del Sistema de Información para la Reincorporación (SIRR), (ARN, 2022c).

La ARN indicó que se prevé que en el marco de esta estrategia trabajen articuladamente: i) la ARN, ii) Colpensiones, iii) ICBF, iv) Fiscalía General de la Nación y, v) la Registraduría Nacional del Estado Civil. Adicionalmente, explicó que la Estrategia contempla el acompañamiento a las familias de personas fallecidas en los siguientes componentes:

Tabla 42. Componentes de la Estrategia de acompañamiento a familias de personas fallecidas

Componente	Alcance
Seguridad	Orientación en el acceso a rutas institucionales para el manejo a situaciones de riesgo, de conformidad con el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección.
Orientación jurídica	Pago del auxilio funerario, el ingreso básico, el seguro de vida y otros trámites relacionados con el fallecimiento de la persona en proceso de reincorporación.
Acceso de beneficios sociales	Promoción de la vinculación a la oferta educativa y en salud.
Acompañamiento o psicosocial integral	Orientación para el acceso a las rutas de atención en salud a nivel territorial. Incluye el ámbito colectivo e individual.
Servicios sociales y protección de NNA	De acuerdo con la condición de orfandad generada, los casos de hijos e hijas menores de edad serán puestos en conocimiento del ICBF, para que adelanten las acciones de verificación de derechos.

Fuente: ARN, 2022, elaboración propia.

Adicionalmente, la ARN explicó que esta estrategia contempla un acompañamiento inmediato y otro a largo plazo. El primero aplica cuando el fallecimiento no ha superado los 12 meses y apunta a atender las necesidades que surgen una vez ocurrido el hecho, se realiza a través de un facilitador y un orientador jurídico de la ARN. Por su parte, el acompañamiento a largo plazo inicia una vez transcurridos los 12 meses después del fallecimiento y está orientado a atender las necesidades que surjan durante la estabilización del grupo familiar (ARN, 2022c).

Si bien la estrategia inició su implementación en enero de 2022, la ARN informó que aún se están realizando algunos ajustes de conformidad con lo ordenado por la JEP en el Auto 1057 de 2022¹⁴². En dicha decisión también ordenó a la ARN ejecutar acciones eficaces para garantizar el pago del seguro de vida y el auxilio funerario a los beneficiarios de los exintegrantes de las FARC-EP víctimas de homicidio. Al respecto la ARN explicó que con base en lo previsto por el Decreto 899 de 2017, ha venido garantizando el otorgamiento del seguro de vida a la población en proceso de reincorporación.¹⁴³ Así, indicó que ha propendido por el pago de seguros de vida por valor de \$1.275 millones y auxilios funerarios por valor de \$2508 millones, que corresponden a 245 reclamaciones de las cuales se han atendido por parte de la aseguradora el 89% (ARN, 2022c)¹⁴⁴.

Adicionalmente, en el mencionado Auto también se ordenó a la ARN que efectúe el pago de la renta básica de las personas en proceso de reincorporación víctimas de homicidio, a favor de sus hijos e hijas

¹⁴² Este Auto confirmó el contenido del Auto 067 de 2021 de la JEP.

¹⁴³ Contrato 1168 de 2014 inicialmente amparando 9.000 personas hasta el 21/09/2017, posteriormente el Contrato 1253 de 2017, amparando a 13.000 personas y cuya vigencia era hasta el 15/05/22. Actualmente, la ARN reportó que se encuentra realizando las gestiones para la formalización de un nuevo contrato.

¹⁴⁴ 27 reclamaciones se encuentran en estado pendiente por presentar documentos por parte de los presuntos beneficiarios.

sobrevivientes. Para dar cumplimiento a esta orden, la ARN reportó haber realizado las siguientes acciones (ARN, 2022c):

“1) Revisión interna del módulo de familia en el Sistema de Información para la Reincorporación – SIRR, con el fin de establecer los parámetros que requiere este módulo para el registro de las acciones de acompañamiento que desarrollen los equipos territoriales.

2) Ajuste del documento de la Estrategia y socialización del Auto 067 a los Grupos Territoriales el 14 de febrero de 2022.

3) Reporte de las personas fallecidas a través de la Subdirección de Seguimiento de la Subdirección Territorial de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización.

4) Profundización virtual dirigida a los Grupos Territoriales de la ARN, el día 21 de febrero de 2022, sobre la estrategia de acompañamiento a las familias de personas en proceso de Reincorporación, fallecidas por homicidio.

5) Establecimiento de las indicaciones de la segunda fase, que corresponde a la búsqueda activa e identificación de las familias de las personas fallecidas, esto con base en el reporte del Sistema de Información para la Reintegración y la Reincorporación (SIRR)-, donde se asigna el estado de “Fallecidos” y se traslada a los Grupos Territoriales.

6) Inicia el proceso de búsqueda activa a partir del reporte de personas fallecidas, es de resaltar que este proceso es dinámico atendiendo a las particularidades de cada territorio” ((ARN, 2022c).

Asimismo, informó que se encuentra realizando los demás ajustes para dar cumplimiento a esta orden, ya que, para el desembolso de los recursos, entre otras cosas será necesario identificar al niño (a) hijo (a)

del compareciente fallecido y a su representante legal. Teniendo en cuenta el esfuerzo presupuestal que implica dar cumplimiento a esta orden y que la ARN no aportó información concreta sobre pagos que se hayan realizado, la Procuraduría continuará efectuando seguimiento al cumplimiento de esta orden.

En cuanto a la búsqueda activa de los familiares de las personas fallecidas, la ARN indicó que ésta se realiza a través de: i) grupos familiares, ii) líderes del componente de exintegrantes FARC-EP en territorio, iii) otros participantes o grupos familiares que conocían el paradero de la persona fallecida y, iv) teniendo en cuenta el convenio interadministrativo de intercambio de información suscrito entre la ARN y la Registraduría Nacional del Estado Civil. A 31 de marzo de 2022 se han identificado 520 personas fallecidas, de las cuales 296 fueron por homicidio, siendo esta la línea base para iniciar la implementación de la estrategia. De estos hechos la mayoría se presentaron en Caquetá (32), Cauca (31) y Chocó (29).

Tabla 43. Resultados de contacto inicial. Personas en proceso de reincorporación que han fallecido

Variable	Si	No
La persona que falleció tenía grupo familiar	100	196
El grupo familiar ha sido ubicado	70	226
El grupo familiar tiene participantes de reincorporación activos	36	260
El grupo familiar acepta el acompañamiento en el marco de la estrategia de la ARN	66	230

Fuente: ARN, 2022, elaboración propia.

La ARN refiere que continúa trabajando para contactar a aquellos grupos familiares que no se han podido ubicar. Asimismo, continuamente divulga mensajes relacionados con la estrategia a través de mensajes de texto, e-mail, y redes sociales. Una vez la estrategia se

presenta a los familiares que desean participar, se debe firmar un acta de aceptación.

Tabla 44. Características de las personas en proceso de reincorporación víctimas de homicidio

Característica	No.
Hijos e hijas huérfanos como consecuencia del homicidio	111
Pareja del fallecido es participante activo en la ruta de reincorporación	32
Con desembolso de asignación única	283
Con desembolso de renta básica	282
Con desembolso de asignación mensual	119
Con reclamación del seguro de vida	68
Con proyecto productivo desembolsado	34

Fuente: ARN, 2022, elaboración propia.

La ARN aclara que, “la Estrategia busca acompañar a las familias de todas las personas que estando en el proceso de Reincorporación fallecieron, siendo un término que recoge el universo de personas que han muerto por diferentes causas.” (ARN, 2022c).

Se reconocen los esfuerzos de la ARN en el diseño y la implementación inicial de esta estrategia. Teniendo en cuenta que su materialización inició recientemente, no se cuenta aún con los resultados de su ejecución por lo que la Procuraduría continuará realizando seguimiento a su divulgación y puesta en marcha. Inicialmente, en marzo de 2022, la Procuraduría acompañó un encuentro nacional organizado por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, en el que las instituciones competentes presentaron su oferta institucional en el desarrollo de esta estrategia a algunas mujeres, en el que se evidenció la necesidad de acompañar a los familiares y fortalecer las acciones para la divulgación de esta estrategia, con el fin de que todos las parejas y los hijos e hijas de las personas en reincorporación fallecidas puedan acceder a ella.

Acceso a tierras para personas en proceso de reincorporación

Si bien el Acuerdo de Paz no señaló expresamente la entrega de tierras de manera diferenciada a personas en proceso de reincorporación – firmantes de paz, el alto componente rural y las iniciativas productivas de tipo agropecuario de esta población, llevaron al Gobierno Nacional, a través de los lineamientos establecidos en el CONPES 3931 de 2018, a establecer estrategias y rutas jurídicas que facilitaran su acceso.

El CONPES propuso la implementación de iniciativas como: “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” (DNP, 2018).

En desarrollo de lo anterior, el Gobierno Nacional ha dispuesto y ejecutado tres rutas de acceso a tierras para la población en proceso de reincorporación, orientadas a garantizar la seguridad jurídica sobre los predios rurales en los que se ubican los AETCR con el fin de facilitar la entrega de subsidios de vivienda y ejecutar los proyectos productivos tanto colectivos como individuales.

La primera ruta corresponde a la Estrategia de Estabilización de los Antiguos ETCR, la cual se basa en la habilitación del procedimiento de compras directas de tierras de la ANT, implementada desde el año 2019 que se orienta a la generación de asentamientos sostenibles, conformada por el acceso a tierra para la reincorporación y

reorganización del territorio y soluciones de habitabilidad como energía, vivienda, agua y saneamiento básico. Las compras de predios rurales se adelantan bajo lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017¹⁴⁵, y el Decreto 4488 de 2005¹⁴⁶, compilado dentro del Decreto 1071 de 2015¹⁴⁷. Es preciso mencionar que estas compras corresponden a predios privados rurales en los que se no se presenten restricciones de tipo técnico, jurídico y administrativo, es decir, que los mismos deban cumplir con vocación agronómica de acuerdo a los certificados de uso del suelo emitidos por las alcaldías municipales y los certificados ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), y que tengan resueltos los problemas relacionados con las diferencias de áreas y cabida de linderos, entre otros factores.

En cuanto a la implementación de la ruta de compras directas para la estabilización de los AETCR, se tiene que, con corte a 31 de marzo de 2022, la ANT y la ARN gestionaron la compra de 14 predios rurales para la transformación, estabilización y consolidación de los siguientes 11 espacios así:

- Colinas ubicado en el municipio de San José del Guaviare (Guaviare), para lo cual se compró un predio de 71 Ha.
- La Fila ubicado en el municipio de Icononzo (Tolima) con un predio de 22,85 Ha.
- Llano Grande ubicado en el municipio de Dabeiba (Antioquia) con un predio de 16,38 Ha.

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ Decreto que creó un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas que se hayan desmovilizado en forma individual o colectiva, en el marco de procesos de paz que adelante el Gobierno nacional.

¹⁴⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

- El Estrecho ubicado en jurisdicción de los municipios de Patía y El Bordo (Cauca) con un predio de 41,35 Ha.
- Charras ubicado en el municipio de San José del Guaviare (Guaviare) con un predio de 197,26 Ha.
- Santa Lucía el cual fue reubicado en el municipio de Mutatá (Antioquia) con la compra de dos predios que suman un total de 137,27 Ha.
- La Variante ubicado en Tumaco (Nariño) con la compra de dos predios que suman un total de 8,25 Ha.
- Pondores ubicado en Fonseca (La Guajira) con un predio de 8,77 Ha.
- Yarí que se situaba en La Macarena (Meta) y se reubicó en El Doncello (Caquetá) con la compra de un predio de 70 Ha.
- La Plancha ubicado en Anorí (Antioquia) con la compra de dos predios cuya extensión suma 52,3 Ha.
- Compra de un predio de 50 Ha para la población de Santa Lucía que decidió permanecer en el municipio de Ituango (Antioquia) y no se reubicó en Mutatá (Antioquia) (ANT, 2022b).

Así las cosas, se han comprado 14 predios que suman un total de 675,43 Ha. Al respecto, la Procuraduría resalta la gestión de la ANT y ARN para el desarrollo de estos procesos, en la medida que se ha podido avanzar significativamente hacia la seguridad jurídica sobre la propiedad rural de las personas en proceso de reincorporación que se ubican en los señalados AETCR, como también acortar los tiempos estipulados para el procedimiento de compras directas de tierras. Lo anterior, en razón a que el equipo de transformación, vivienda y territorio de la ARN facilita la labor de la ANT en cuanto a la revisión de los requisitos jurídicos y documentales del oferente, estudio de títulos, visitas técnicas a los predios objeto de compra, verificación de las características agronómicas, levantamientos topográficos, trámites

administrativos ante el IGAC para los respectivos informes de aclaración de cabida y linderos y avalúos comerciales, determinación de la viabilidad jurídica de la oferta de compra, inscripción de la compraventa ante las ORIP, y verificación de que los predios estén libres de deudas por conceptos de impuestos prediales y servicios públicos, entre otros aspectos técnicos.

De otra parte, cursan otros procesos de compra en trámite sobre 14 predios rurales en la ANT, los cuales se encuentran en las siguientes situaciones a corte 31 de marzo de 2022:

- “La Esperanza” ubicado en Arauquita (Arauca) del AETCR de Filipinas con área de 153,2 Ha, que se encuentra pendiente por terminarse el proceso de aclaración de cabida de área y linderos
- “San Luis” ubicado en el municipio de Fonseca (La Guajira) con un área de 188,75 Ha del AETCR de Pondores, que se encuentra en proceso de expedición de acto administrativo de rectificación de área y modificación de proyecto productivo, acorde con la certificación ambiental
- “Lote la Reserva 2” con 19,59 Ha del AETCR de La Fila del municipio de Icononzo (Tolima), el cual se encuentra en revisión con el gestor catastral para aclaración de área.
- “Santo Domingo” ubicado en Tumaco (Nariño) para el AETCR de La Variante con una extensión de 14,93 Ha, cuyo estado se encuentra en proceso de rectificación del área por parte del IGAC.
- Ocho predios que suman alrededor de 245,7 Ha en la vereda Balsillas del municipio San Vicente del Caguán para el AETCR de Miravalle, los cuales se encuentran en procesos de verificación técnica topográfica y agronómica; y en tres de estos, el concepto de la autoridad ambiental corresponde a que la mayor parte de sus coberturas son bosques nativos andinos, lo cual limita avanzar con su compra. Dos predios ubicados en la vereda Las

Piedras del municipio de Timbío – Cauca para la población del AETCR de El Ceral, los cuales se encuentran en proceso de verificación técnica topográfica y agronómica.

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso señalar que tanto la ANT como la ARN han venido trabajando en la articulación interinstitucional requerida con autoridades ambientales, catastrales, registrales y entes territoriales con el fin de superar tales situaciones y avanzar con estas compras en la vigencia 2022. Igualmente, la Procuraduría viene acompañando el seguimiento preventivo a estos procesos, facilitando el intercambio de información y promoviendo espacios interinstitucionales y de diálogo con colectivos de los AETCR.

Por otro lado, existen antiguos espacios de reincorporación que se ubican en bienes baldíos, es decir, que son predios rurales sobre los cuales no existe un título de dominio o propiedad, esto es que no han salido del dominio de la Nación, como lo son los casos del AETCR de La Guajira I y II del municipio de Mesetas (Meta) y La Reforma del municipio de Vista Hermosa (Meta). Inicialmente, se había contemplado la posibilidad de compra de mejoras rurales establecidas por los ocupantes de estos predios, sin embargo, es necesario que tales personas acrediten los requisitos legales requeridos para ser sujetos de reforma agraria, y que estos tengan la voluntad de enajenar su derecho de ocupación, según lo establecido en los artículos 31 de la Ley 160 de 1994 y 2.14.6.1.1 del Decreto 1071 de 2015.

Adicionalmente, la ANT informó, en dos mesas de diálogo¹⁴⁸ con los líderes de los AETCR promovidas por la Procuraduría en los meses

¹⁴⁸ Reuniones convocadas por la Procuraduría en atención a las solicitudes que hiciera el equipo técnico del CNR-Comunes de la Región Oriente, desarrolladas los días 1° de febrero de 2022, 8 de marzo de 2022, 18 de marzo de 2022, 18 de abril de 2022, y las asambleas desarrolladas en los AETCR ubicados en Mesetas y Vista Hermosa (Meta) los días 21 y 22 de abril de 2022. En estos espacios participaron colectivos de personas en proceso de reincorporación, el equipo del CNR-Comunes, ANT, ARN, Cormacarena, SAE, Gobernación del Meta y alcaldías de municipios del Meta (San Juan de Arama, Villavicencio, Mesetas, Vista Hermosa y Granada).

de febrero y marzo de 2022, como consta en las actas, que no es posible continuar con las compras de mejoras en predios baldíos, dado que estos bienes deben ingresar al Fondo de Tierras para la RRI para población campesina que esté inscrita en el RESO, lo que no permite que sean adjudicados directamente a las personas en proceso de reincorporación que residen en los AETCR. Asimismo, la ruta habilitada a través del programa especial de tierras para reincorporados del Decreto 4488 de 2005, procede exclusivamente a predios que acrediten propiedad privada y no baldíos. De igual manera, las pretensiones económicas de los ocupantes de estos baldíos para la compra de mejoras son muy elevadas.

También es importante señalar que existen algunos AETCR que no tienen solicitudes formales de compras directas de tierras como lo son los casos de:

- La Pradera ubicado en el municipio de Puerto Asís (Putumayo), en el cual se encuentra pendiente la valoración técnica de un predio postulado en el municipio de Orito (Putumayo) y requiere gestiones de saneamiento del mismo por parte del propietario para poder iniciar el procedimiento de compra.
- Monterredondo ubicado en Miranda (Cauca), en el que los predios postulados no han tenido viabilidad por situaciones jurídicas, técnicas o decisiones del colectivo. Además, se identificó un predio de la SAE en Palmira (Valle del Cauca) en el que se realizaron gestiones de articulación entre la ARN y la Alcaldía en aras de un posible traslado de este espacio, pero no se presentó a tiempo el proyecto que viabilizara la transferencia de este predio. El Oso ubicado en el municipio de Planadas (Tolima), el cual se encuentra pendiente que los liderazgos del colectivo realicen la

postulación de predios que cumplan con las condiciones técnicas y jurídicas requeridas.

- Carrizal ubicado en el municipio de Remedios (Antioquia), el cual debido a que se ubica en un predio baldío en área de reserva forestal de Ley 2° de 1959, se requiere nuevas postulaciones y, según la ARN, se analizan de manera preliminar las condiciones técnicas y jurídicas de predios en Yondó y Puerto Berrío del departamento de Antioquia. Agua Bonita ubicado en La Montañita (Caquetá), en el que los líderes de este colectivo realizaron la postulación de tres predios, de los cuales uno cumple con la viabilidad requerida.
- San José de Oriente ubicado en Manaure (Cesar), donde el predio fue comprado por el mismo colectivo. Sin embargo, está pendiente la aclaración de su naturaleza jurídica y posible falsa tradición.
- La Guajira I y II sobre los cuales ya se logró concertar acuerdos para la búsqueda de nuevos predios de propiedad privada en el municipio de Mesetas (Meta).
- La Reforma ubicado en Vista Hermosa (Meta) que presenta la misma alternativa de solución de los de Mesetas (Meta).
- Caño Indio, en Tibú (Norte de Santander). El predio postulado por el colectivo, presenta limitaciones ambientales que impiden el proceso de compra, por lo que se coordina con la Alcaldía de Tibú y con la CAR de la región, la identificación de áreas de influencia donde los usos se puedan acoger al interés del colectivo y donde no haya restricciones para la compra.

- Caracolí ubicado en jurisdicción del Carmen del Darién (Chocó), en el que se está gestionando la suscripción de un contrato de usufructo, correspondiente a un predio de 100 Ha dentro del territorio colectivo del Consejo Comunitario del Río Curvaradó (ANT, 2022e).

Por otro lado, preocupa a esta Procuraduría que no se han entregado los títulos de propiedad, a las personas en proceso de reincorporación que se ubican en los AETCR con predios comprados (11), dado que se encuentra pendiente la subdivisión material y jurídica de estos para los lotes donde se construirán las viviendas. Lo anterior, está sujeto a que el MinVivienda avance con los estudios técnicos y de prefactibilidad para el desarrollo urbanístico de estos espacios. De acuerdo con la (ANT, 2022e), de los 11 AETCR con predios comprados, solo en El Doncello (Caquetá) se han adelantado jornadas de recolección de información y diligenciamiento de las solicitudes de adjudicación por familia. Las adjudicaciones individuales de los lotes se adelantarán bajo el procedimiento y valoración de los requisitos y condiciones señalados en el Acuerdo 349 de 2014 del extinto Incoder.¹⁴⁹

La otra ruta de acceso establecida se expidió mediante el Decreto 1543 de 2020, por medio del cual se activa la transferencia de predios rurales de extinción judicial de dominio que administra la SAE a la ARN para el desarrollo de proyectos productivos de personas en proceso de reincorporación, tanto colectivos como individuales. En el marco de esta ruta se valoran las siguientes condiciones que se resumen así:

Los predios deben estar completamente saneados en los aspectos financiero, físico y administrativo, lo cual, entre otras, implica

¹⁴⁹ Reglamento general de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de bienes fiscales rurales del Fondo Nacional Agrario.

que estén libres de deudas, de perturbaciones a la tenencia y posesión, de gravámenes o procesos judiciales pendientes de ser resueltos.

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 Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) para los proyectos productivos colectivos.

Una vez el proyecto productivo sea aprobado por la ARN o CNR, la ARN informará dentro del mes siguiente a la SAE, quiénes son los beneficiarios, con el fin que se inicie el trámite de transferencia condicionada del predio.

La transferencia se realizará mediante acto administrativo expedido por la SAE a título traslativo de dominio, para la implementación de proyectos productivos y se podrá realizar bajo la modalidad de derecho común y proindiviso en porciones iguales, cuando se cuente con el levantamiento topográfico de cada una de las partes en que se dividirá el predio y además se establezca el beneficiario al que se le titulará el predio.

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.

A corte 31 de marzo de 2022, la ARN solicitó la transferencia a la SAE de seis bienes rurales, de los cuales dos predios en Palmira (Valle del Cauca) ya fueron transferidos a la población en proceso de reincorporación que integra las Cooperativas COOMEEP y COMUNVALLE; dos predios en proceso de transferencia del derecho, que se ubican en Restrepo (Meta) y Sevilla (Valle del Cauca); dos predios arrendados y en proceso de transferencia del derecho de

dominio ubicados en Palermo y Teruel (Huila), y un predio en el municipio de Yotoco (Valle del Cauca).

En suma, la ruta de acceso a bienes de la SAE para el proceso de reincorporación económica no ha tenido un desarrollo acorde a las necesidades de esta población, en la medida en que es bajo el número de predios extintos con decisión de transferencia. Entre las principales dificultades que se han identificado para la implementación de dicha ruta se tienen: i) incumplimientos de los requisitos legales por parte de la población en reincorporación, de acuerdo con los parámetros establecidos en el Decreto 1543 de 2020, ii) vocación del uso del suelo, que no cumple con condiciones agroambientales para el desarrollo de los proyectos productivos de carácter agropecuario, iii) tensiones en el territorio donde se ubican los predios de interés, derivadas de la población vulnerable, entre ellos, víctimas del conflicto armado, iv) la información aportada por parte de la población en proceso de reincorporación no es completa, v) predios que son de interés de la población en reincorporación, pero ya tienen una destinación diferente para campesinos, vi) diferencias en las áreas que conforman los inmuebles y saneamientos pendientes en este sentido, vii) los inmuebles rurales cuentan con un alto índice de ocupación irregular lo que limita su transferencia y viii) demoras en la inscripción de las medidas de extinción judicial del dominio en las ORIP.

Por último, se cuenta con la ruta sobre la valoración e inclusión en el RESO, de familias en proceso de reincorporación en el marco del Decreto Ley 902 de 2017, de acuerdo con el esquema general señalado en el capítulo 1 del presente informe. Esto significa que se valorarán a personas en proceso de reincorporación en el RESO, para que accedan a bienes del Fondo de Tierras. Para este fin, la (ARN, 2022c) informó que se establecieron tres etapas para lograr este propósito a partir de las 7.394 personas que se encuentran en la ruralidad. La primera etapa

la han denominado “Pilotos” que impactará a 595 personas del departamento de Huila, Caldono (Cauca), Uribe (Meta). La segunda se orienta a departamentos con población mayor a 400 personas la cual impactará a 4.451 de ellas, en siete departamentos: Meta, Guaviare, Caquetá, Antioquia, Cauca, Tolima y Norte de Santander. La tercera etapa abarca a 23 departamentos con población menor a 400 exintegrantes de las FARC e impactará a 2.348 personas.

Enfoques diferenciales

El CONPES 3931 de 2018 expone que se deben diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y monitoreo que incluyan variables de enfoque diferenciales étnico, de discapacidad y de género. Se aclara que el primero de ellos se analizará en la sección del capítulo étnico del presente informe.

Personas con discapacidad

En relación con la medición del indicador del PMI “Recursos de cooperación internacional no reembolsable y de instituciones no gubernamentales para el programa de atención especial para lisiados del conflicto con incapacidad permanente y adultos mayores, gestionados en especial en los primeros 36 meses” (C.460), llama la atención que, aunque en SIPO se encuentra su ficha técnica, no se observa reporte de su avance anual (DNP, 2022b). No obstante, como respuesta a un requerimiento emitido por la Procuraduría, la ARN remitió la ficha en la que explica la cantidad de proyectos o convenios de cooperación con los que se medirá la gestión de recursos lograda en la implementación de estrategias para la atención a necesidades específicas de esta población, en el marco del programa Capacidades.

La Entidad precisó que este programa se creó en diciembre de 2021 y agregó que las Entidades responsables del cumplimiento de este indicador son la ARN, el MinSalud y la Agencia Presidencial de

Cooperación, todas encargadas de definir los parámetros mínimos que deben contener los proyectos para la atención del mencionado programa y la identificación de fuente de recursos, entre otras. Sin perjuicio de lo anterior, el avance en el cumplimiento de este indicador se debe poder visualizar en las herramientas creadas para este fin, por lo que se recomendará que se realice el correspondiente reporte en el SIPO.

Además, en el PMI también se encuentra contenido el indicador “Proyecto(s) de cooperación para cubrir los costos que excepcionalmente se generen de la atención de enfermedades de alto costo y/o lesiones derivadas del conflicto de los miembros acreditados de las FARC-EP, presentados en especial en los primeros 36 meses” (C.449), se resalta que en SIPO se reporta un cumplimiento anual del 100% o superior de las metas formuladas para este indicador, con excepción del año 2020 en el cual no hubo avance (DNP, 2022b).

Frente a otros aspectos, como la certificación y registro de la población en proceso de reincorporación con discapacidad, el MinSalud señaló que de acuerdo con lo establecido en la Resolución 113 de 2020, este proceso se hace de manera continua y por demanda, en coordinación con las secretarías de salud territoriales. También reportó que desde mayo de 2021 se ha brindado asistencia técnica y acompañamiento en la implementación del certificado de discapacidad tanto con el apoyo de la ARN, como de las IPS aliadas, brindando orientación tecnológica, beneficiando a 24 Entidades territoriales. Así pues, es de suma importancia este apoyo y espera que se continúe con esta línea de trabajo, así como con la asignación de recursos (MinSalud, 2022a).

Adicionalmente, el MinSalud indicó que a 31 de diciembre de 2021 se registraban 1.280 personas con discapacidad en proceso de reincorporación debidamente certificadas, mediante un proceso de auto

reconocimiento voluntario¹⁵⁰, de las cuales 553 asistieron a consultas de rehabilitación funcional, entre ellas, la atención por psicología, psiquiatría y trabajo social y 1.271 recibieron ayudas técnicas o tecnológicas, como prótesis¹⁵¹ (MinSalud, 2022a)

Asimismo, reportó que se han puesto en marcha actividades para fortalecer este proceso con los líderes a nivel nacional de las mesas de salud del programa de capacidades, con los gestores comunitarios vinculados al proceso de implementación de la Resolución 2272 de 2021¹⁵² y, con las secretarías de salud territoriales (MinSalud, 2022a).

En particular, frente a la situación de la población en proceso de reincorporación en Arauca y teniendo en cuenta que por razones de seguridad la población que estaba en el AETCR de Filipinas no se estaba desplazando hasta el municipio de Tame, el MinSalud ofreció dos alternativas para garantizar la rehabilitación: i) modalidad intramural en alguno de los tres centros de salud (Tame, Puerto Jordán y dentro del AETCR), pero la Secretaría de Salud de Arauca, indicó que de acuerdo con las condiciones de estos lugares, las dos primeras son inviables por falta de espacio y personal, y en el AETCR sería algo temporal y, ii) servicio extramural el cual contempla brigadas de salud,

¹⁵⁰ El proceso de auto reconocimiento de discapacidad y voluntariedad, debe darse como resultado de la libre elección como persona, en todo proceso los actores que participan en el mismo, deben cerciorarse que la persona comprende el concepto de discapacidad y sus componentes para lo cual se debe disponer de apoyos y ajustes razonables que le permitan a la persona y a sus familiares y/o personas cuidadoras, conocer y acceder a las concepciones de discapacidad en el marco de Convención de derechos de las personas con discapacidad y la normatividad vigente en Colombia, de ésta manera la información y acceso al conocimiento permitirá la toma de decisiones libres e informadas. Excepcionalmente, se podrá realizar la manifestación de voluntad a través de representante, en consonancia con lo establecido por el artículo 48 de la Ley 1996 de 2019, o la norma que lo modifique o sustituya.

¹⁵¹ De acuerdo con los casos remitidos por la ARN a Bogotá, Cauca y Meta, se han entregado cinco sillas de ruedas en Meta, en trámite de recambio de prótesis en Cauca y, en Bogotá hay una persona en trámite de acceso a una ayuda técnica por la amputación de un miembro inferior izquierdo.

¹⁵² "Por la cual se efectúa una asignación de recursos del proyecto de Inversión "Fortalecimiento de los actores para la apropiación del enfoque diferencial en la atención en salud y promoción social en salud Nacional", vigencia fiscal 2021, para garantizar el fortalecimiento de la implementación y prestación de los servicios de rehabilitación dirigidos a población con discapacidad en proceso de reincorporación".

unidades móviles y maletines de fisioterapia. No obstante lo anterior, el MinSalud visitó el Centro de Salud de Puerto Jordán con miras a analizar los espacios que podrían ser adecuados para los servicios de terapias físicas y psicológicas, en el marco de cumplimiento de la Resolución 2272 del 2021.

De otra parte, sobre los seis casos particulares de población con discapacidad en Putumayo (tres para recibir por primera vez la ayuda técnica y tres para recambio), el MinSalud remitió estas situaciones a la Secretaría de Salud de Putumayo para que articuladamente con las EPS, emprendan acciones para superar los obstáculos que se han presentado y garantizar los servicios de rehabilitación.

Género

Respecto al enfoque de género, el CONPES 3931 de 2018 estableció 18 acciones que buscan su transversalización en la política y la implementación de medidas diferenciadas para las mujeres en proceso de reincorporación. Para cumplir con este objetivo, la labor llevada a cabo por la Mesa Técnica de Género del CNR ha sido fundamental. Entre las acciones realizadas por la Mesa en 2021, se destacan:

- i) La capacitación de 222 funcionarios y funcionarias de Entidades nacionales y territoriales en reincorporación con enfoque de género.
- ii) La realización de entrenamientos en reincorporación con enfoque de género en seis departamentos (Meta, Antioquia, Cauca, Caquetá, Nariño y Putumayo) que contaron con la participación de 235 funcionarios y funcionarias de las Entidades departamentales.
- iii) Pese a estos esfuerzos, la Mesa ha informado que el mayor obstáculo para la territorialización y efectiva implementación del CONPES es que la Entidad responsable de las acciones es la

ARN, y no las Entidades con competencia para garantizar la oferta y desarrollar los programas y estrategias ahí definidas¹⁵³.

Además de las acciones llevadas a cabo por la Mesa Técnica de Género, la Procuraduría valora de manera positiva otras acciones de pedagogía y transversalización del enfoque, llevadas a cabo por la ARN, entre las cuales destaca la realización de 17 talleres de formación en género y nuevas masculinidades, mediante la metodología de formador de formadores en 2021, para un total de 433 funcionarios y funcionarias de las Entidades intervinientes en el proceso de reincorporación capacitadas (ARN, 2022c). No obstante, preocupa que durante el primer trimestre de 2022 no se habían llevado a cabo nuevos espacios de capacitación y que la cifra de funcionarias y funcionarios capacitados sigue siendo muy baja, por lo que se insta a la Entidad a realizar mayores esfuerzos para transversalizar el enfoque de género a nivel nacional y territorial y capacitar sus funcionarios y funcionarias.

En cuanto a la reincorporación social y económica de las mujeres, las Entidades competentes han implementado diferentes acciones para garantizar sus derechos económicos y sociales, priorizando su vinculación a proyectos productivos colectivos, garantizando la afiliación de la gran mayoría al sistema de salud, al beneficio de asignación mensual y al sistema bancario, impulsando estrategias de autonomía económica, y promoviendo su acceso a la educación. No obstante, en varios componentes se identifican rezagos y se observan múltiples barreras para la plena reincorporación social y económica de las mujeres.

En materia de acceso a la salud, se observa que, de acuerdo con los datos aportados por la ARN, 3.221 mujeres se encuentran afiliadas y en

¹⁵³ En reunión llevada a cabo el 3 de mayo de 2022 con la Mesa Técnica de Género y la Procuraduría, las funcionarias de la ARN en este espacio manifestaron esta preocupación.

estado activo al sistema de salud, lo que corresponde al 99% de las mujeres en proceso de reincorporación. Adicionalmente, entre 2019 y 2021, 2.124 mujeres fueron atendidas en derechos sexuales y reproductivos, y en el 2021, se realizaron 12 brigadas de salud sexual y reproductiva en las que participaron 785 personas, de las cuales 451 fueron mujeres y 258 hombres. Adicionalmente, en estas jornadas se entregaron 288 métodos de planificación (ARN, 2022c). Por lo anterior, se observa que la participación en estas brigadas fue baja, en tanto que sólo representa el 3,5% de la población. Adicionalmente, llama la atención que en estas jornadas hayan participado mayoritariamente mujeres, cuando la participación debería ser paritaria, ya que la salud sexual y reproductiva es un asunto que también concierne a los hombres.

Por otra parte, la ARN reportó que, a 31 de marzo de 2022, han sido atendidas 3.100 mujeres en el marco del programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género, derechos de las mujeres, territorial y étnico, basándose en sus características, intereses y necesidades. Esto equivale al 95% de las mujeres en proceso de reincorporación (ARN, 2022c).

Si bien la Entidad indica que no puede desagregar las atenciones por año, lo que impide un análisis más profundo del servicio de atención prestado a las mujeres, la Procuraduría valora positivamente el alto número de mujeres que se han visto beneficiadas mediante el programa de acompañamiento psicosocial.

Frente al componente de educación, las principales barreras que enfrentan las mujeres para su vinculación a la educación formal son: i) la sobrecarga de cuidado, ii) la estigmatización, y iii) el no reconocimiento de sus saberes previos, debido a que no cuentan con la certificación que los respalde (ARN, 2022c). La ARN indicó que, aunque ha hecho gestiones para promover el acceso de las mujeres a la

educación técnica o formal, los requisitos que piden las instituciones para la homologación de conocimientos están por fuera del alcance de la mayoría de ellas. Por consiguiente, la Procuraduría insta a la ARN para que defina los lineamientos y adopte las medidas necesarias para que los conocimientos no certificados de las mujeres sean reconocidos y validados, facilitando así su vinculación a la educación formal.

Otra medida que resulta fundamental para promover la vinculación de las mujeres a la educación formal, es la definición y socialización de lineamientos para la flexibilización de la oferta en educación para mujeres y población con OSIGD, exintegrantes de las FARC-EP, acción frente a la cual se evidencian rezagos. La ARN informó que está en proceso de aprobación de una guía que brinda orientaciones técnicas a las Entidades para impulsar el acceso y permanencia de las mujeres y personas con OSIGD en el sistema educativo, y la certificación de saberes que respondan sus intereses, necesidades y condiciones particulares, con el fin de avanzar en el cierre de brechas y contribuir al fortalecimiento del proceso de reincorporación. En este orden de ideas, se insta a la Entidad a realizar las acciones necesarias para que esta guía sea publicada y socializada con las Entidades competentes prontamente (ARN, 2022c).

Por otra parte, en materia de asistencias a formación académica entre julio de 2018 y marzo del 2022, se observa una brecha de tan sólo 1 punto porcentual entre hombres y mujeres, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 45. Acceso a formación académica por parte de la población en proceso de reincorporación entre el 01 de julio de 2018 y el 31 de marzo de 2022.

	Población acreditada en proceso de reincorporación	Registra asistencia a formación académica	% del total de población acreditada
Mujeres	3.267	1.919	59%
Hombres	9.553	5.539	58%

Fuente: MinEducación, 2022, elaboración propia.

Por otra parte, en cuanto a la población con OSIGD, se observa que, de las 39 personas, seis han alcanzado la primaria básica como máximo nivel educativo, siete la secundaria básica, 13 la media vocacional y una no registra nivel educativo.

Adicionalmente, se observa que hay dos estrategias y modelos educativos flexibles, liderados por la ARN para promover el acceso y permanencia de la población en proceso de reincorporación a la educación formal, que incorporan el enfoque de género, al focalizar las mujeres madres o cabeza de hogar y adaptar las estrategias a sus horarios, teniendo en cuenta sus labores productivas y de cuidado. Estas estrategias se implementan a través de:

- i) Contrato No. 1153 de 2021 para la implementación del Modelo Educativo Flexible “Tejiendo Saberes” (antiguo MEFR), con la Fundación Internacional de Pedagogía Conceptual Alberto Merani en 2021.
- ii) Contrato No. 1133 de 2022 con el Centro Empresarial Educativo-CORPOCEMPED para la implementación del Modelo Educativo Flexible “Tejiendo Saberes” (antiguo MEFR) durante el año 2022.

Con la materialización de estas y otras estrategias, se han obtenido los siguientes resultados:

- 2.329 mujeres han alcanzado niveles de educación básica secundaria o bachillerato, lo que equivale al 71% del total de las mujeres en proceso de reincorporación.
- 1.907 (58%) mujeres se han vinculado a programas de formación académica (FA) desde 2019.
- 1.765 (54%) mujeres en formación para el trabajo (FPT).
- 1.363 mujeres con hijos e hijas y/o jefas de hogar vinculadas a FA y FPT.

La Procuraduría reconoce las acciones de la institucionalidad para lograr estos resultados, no obstante, recomienda a la ARN a realizar mayores esfuerzos para que más mujeres tengan acceso a programas de formación académica y formación para el trabajo.

Finalmente, aunque las diferentes estrategias y modelos educativos flexibles, liderados por la ARN para promover el acceso y permanencia en la educación formal, han sido exitosos en la vinculación de mujeres, se observa que ninguno está diseñado específicamente para atender las necesidades diferenciadas de las mujeres y personas con OSIGD. Por lo tanto, se invita a la ARN a promover nuevas estrategias, específicamente diseñadas para estas poblaciones.

Sobre el componente de proyectos productivos colectivos e individuales, de acuerdo con las cifras reportadas por la ARN, a 31 de marzo de 2022, el porcentaje de mujeres en proceso de reincorporación beneficiadas a través de proyectos productivos colectivos, es más alto que el porcentaje de hombres, pero el porcentaje de mujeres beneficiadas a través de proyectos individuales es más bajo, como se puede evidenciar en la siguiente tabla (ARN, 2022c):

Tabla 46. Personas beneficiadas con proyectos productivos

Proyectos	Mujeres	Hombres	% respecto del universo total de mujeres	% respecto del universo total de hombres
Colectivos	1.089	2.766	33%	29%
Individuales	1.153	3.807	35%	40%

Fuente: ARN, 2022, elaboración propia.

De acuerdo con la ARN, dentro de los 1.079 proyectos productivos individuales con los que se han beneficiado las 1.153 mujeres referidas en la Tabla 46, 75 pertenecen al sector agrícola, 349 al comercio, 69 al industrial, 487 al pecuario y 99 al de servicios. Llama la atención que los sectores con el número más alto de proyectos productivos individuales con liderazgo femenino, son el sector pecuario y el comercio, hecho que es valorado positivamente por la Procuraduría puesto que son sectores que han registrado un crecimiento favorable en el último año (Minagricultura, 2022).

Asimismo, se resalta que el porcentaje de hombres y mujeres beneficiadas con proyectos productivos sea similar, y que incluso el porcentaje de mujeres beneficiadas a través de proyectos colectivos sea mayor que el porcentaje de hombres. No obstante, se evidencia una brecha de 5 puntos porcentuales entre mujeres y hombres beneficiados a través de proyectos individuales, por lo que se insta a la ARN a desarrollar estrategias para que más mujeres puedan acceder a este tipo de proyectos.

Por otra parte, según lo señalado por la ARN, entre los principales retos en las iniciativas productivas lideradas por mujeres se encuentran: la falta de reconocimiento de las necesidades diferenciadas de las mujeres en relación con su participación en los proyectos, y la necesidad de fortalecer las capacidades para su administración (ARN, 2022c). En este orden de ideas, se recomienda a la ARN continuar

acompañando a las mujeres con las capacitaciones y asistencias técnicas necesarias para la correcta administración de sus proyectos productivos

En materia de reincorporación económica, se observa que 3.071 mujeres han sido bancarizadas, lo que corresponde al 94% del universo de mujeres en proceso de reincorporación. Asimismo, el 90% de las mujeres (2.924) cuentan con asignación mensual equivalente al 90% SMMLV. Estos avances son valorados de manera positiva por la Procuraduría, puesto que son esenciales para la efectiva reincorporación económica y social. En cuanto a la autonomía económica, se identifica que un porcentaje más alto de mujeres que hombres, han sido beneficiadas con estrategias orientadas a la autonomía económica.

Tabla 47. Personas beneficiadas con estrategias orientadas a la autonomía económica

Fecha de Corte: Marzo 31 de 2022		
	Mujeres	Hombres
Total	1.138	2.606
Porcentaje del total de personas en proceso de reincorporación	35%	27%

Fuente: ARN, 2022, elaboración propia.

La Procuraduría reconoce los esfuerzos realizados por la ARN para priorizar la vinculación de las mujeres en proceso de reincorporación a estas estrategias, puesto que ello contribuye de manera decisiva a la reducción de brechas de género en materia de generación de ingresos y autonomía económica. No obstante, preocupa que ninguna de estas estrategias está diseñada específicamente para mujeres, ni atiende a sus necesidades y problemáticas diferenciadas, por lo que se recomienda incorporar el enfoque de género en las estrategias que se están implementando, y se propone el lanzamiento de nuevas estrategias, diseñadas para atender específicamente las necesidades diferenciales de las mujeres.

Por otra parte, tal y como lo reconoce el CONPES 3931 de 2018, es necesario reducir las barreras que las mujeres exintegrantes de las FARC-EP enfrentan, relacionadas con la sobrecarga en las labores de cuidado, para promover su participación en procesos de capacitación y reincorporación, y aumentar sus oportunidades de inserción en el mercado laboral, o de vinculación a proyectos productivos. Para este fin, la promoción de acciones concretas en materia de educación inicial y servicios a la primera infancia, por parte del ICBF, resulta fundamental.

En este orden de ideas, la Procuraduría resalta algunas estrategias diseñadas por el ICBF para atacar esta problemática, como la “LuPaz”, lanzada en el 2022 para ofrecer orientaciones técnicas y metodológicas a las personas en proceso de reincorporación y así garantizar el acceso de sus hijas e hijos a la educación inicial. Esta estrategia se fundamenta en la premisa del cuidado compartido y corresponsable, y uno de sus objetivos es liberar a las mujeres de la sobrecarga de trabajo de cuidado (ICBF, 2022).

No obstante, en materia de educación inicial y servicios de atención a la primera infancia prestados por el ICBF preocupa que, entre enero de 2021 y el 31 de marzo de 2022, sólo cerca de la mitad de los hijos e hijas han sido atendidas mediante servicios para la primera infancia. Esta baja cobertura contribuye a la sobrecarga de trabajo de cuidado que enfrentan las mujeres en proceso de reincorporación.

Tabla 48. Servicios de primera infancia de hijas e hijos de exintegrantes de las FARC-EP

Año	Total de niñas y niños	Niñas y niños atendidos	% Atención
2021	2.673	1.430	53,5%
31 de marzo de 2022	2.577	1.145	44,4%

Fuente: ICBF, 2022, elaboración propia.

Se evidencia que esta atención fue especialmente baja en los AETCR, tal como se expone en la siguiente tabla:

Tabla 49. Atención servicios de primera infancia de hijas e hijos de exintegrantes de las FARC-EP, en AETCR

Departamento	Municipio	AETCR	Atención 2021	Atención 2022
Antioquia	Remedios	Carrizal	6	5
	Anorí	La Plancha	8	4
	Dabeiba	Llano Grande	12	7
	Ituango	Mutatá	10	10
Arauca	Araucuita	Filipinas	34	28
	Montañita	Agua Bonita	17	21
Caquetá	San Vicente del Caguán	Miravalle	6	6
	El Doncello	El Doncello (Antiguo Yarí)	19	15
	Buenos aires	El Ceral	5	2
Cauca	Patía	El Estrecho	3	3
	Caldono	Los Monos	0	1
	Miranda	Monterredondo	5	2
Cesar	La Paz - Manaure	San José del Oriente	28	6
Chocó	Carmen del Darién - Riosucio	Caracolí	17	13
Guaviare	San José del Guaviare	Charras	27	6
		Las Colinas	50	7
La Guajira	Fonseca	Pondores	26	18
Meta	Mesetas	Guajira	42	32
	Vista Hermosa	La Reforma	19	21
Nariño	Tumaco	La Variante	18	16
Norte de Santander	Tibú	Caño Indio	6	4
Putumayo	Puerto asís	La Pradera	19	16
Tolima	Planadas	El Oso	23	17
	Icononzo	La Fila	17	17
Atenciones fuera de AETCR			1.013	868
Atención en AETCR			417	277
Total atenciones			1.430	1.145
Total 0-4 años Censo (ARN)			2.673	2.577
Porcentaje atención ICBF en AETCR respecto al total Censo 0 - 4 años			16%	11%

Fuente: ICBF, 2022, elaboración propia.

Se observa que durante el 2021 se presentó una atención al 16% de los niños y niñas de cero a cuatro años que se encontraban en AETCR, y en el primer trimestre de 2022 al 11%. No obstante, para poder analizar con precisión el porcentaje de cobertura en la atención, es fundamental que la ARN actualice el censo de niños y niñas, hijos e hijas de personas en proceso de reincorporación que se encuentran dentro y fuera de los AETCR, teniendo en cuenta sus necesidades y contextos particulares. De igual forma, es necesario reforzar las medidas para aumentar la cobertura de esta oferta y así garantizar que las labores de cuidado que ejercen mayoritariamente las mujeres no se constituyan en una barrera para su proceso de reincorporación social y económica.

La Procuraduría comparte la apreciación de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas que expuso que “aunque siguen enfrentando desafíos, como las distintas tareas de cuidados que realizan y su limitada participación en la toma de decisiones, casi el 70 % de las mujeres excombatientes acreditadas, participan en proyectos productivos colectivos o individuales” (ONU, 2022).

En materia de promoción de la ciudadanía activa de las mujeres en proceso de reincorporación, la Procuraduría reconoce la puesta en marcha del Convenio 1193 de 2021 entre la ARN y el Fondo de población de las Naciones Unidas (UNFPA) (vigencia 2021-2022) que ofrece formación en estudios de género y promueve la participación de las mujeres en escenarios de construcción de paz.

La ARN reportó que, mediante esta iniciativa, se desarrollaron diez escenarios de participación para la reconciliación, convivencia pacífica, construcción de paz y ejercicios de no repetición para mujeres exintegrantes de las FARC. Para el primer trimestre de 2022, el proyecto contó con 308 mujeres activas, que han participado en 12 procesos y 264 acciones como: i) diagnósticos participativos territoriales, ii)

espacios de construcción colectiva de agendas de mujeres, iii) procesos de identificación de oportunidades de fortalecimiento, iv) actividades de visibilidad, y v) espacios de articulación institucional (ARN, 2022c).

No obstante, preocupa que el número de mujeres que se han visto beneficiadas mediante estas acciones sólo constituye el 9,3% de la población femenina en proceso de reincorporación, por lo que se recomienda a la ARN fortalecer las iniciativas que promueven la ciudadanía activa de las mujeres e implementar estrategias para ampliar su cobertura.

Personas con OSIGD

La ARN indicó que está en proceso de construcción del documento de análisis sobre los resultados hallados en los diagnósticos participativos territoriales, enfocados en la identificación de sus necesidades e intereses.

Sobre este tema, las principales problemáticas y barreras identificadas son: i) la discriminación y la doble estigmatización, por ser exintegrantes de las FARC y por su orientación sexual ii) la baja escolaridad y ausencia de formación para el trabajo, iii) los obstáculos para acceder al mercado laboral, iv) la ausencia de protocolos diferenciales de atención en salud que se acomoden a sus necesidades específicas (ginecología y ginecobstetricia, procesos de terapia de reemplazo hormonal, intervenciones de reasignación sexual, atención en urología, atención psicosocial, entre otros), y, v) las barreras para acceder a mecanismos de vivienda propia por las limitaciones de asignación de subsidios a beneficiarios/as sin hijos e hijas (ARN, 2022c).

Para solventar estas problemáticas, en 2021 la ARN realizó espacios territoriales, para promover el respeto y la no discriminación hacia las personas con OSIGD con 154 personas en proceso de

reincorporación en el marco del Contrato 1557 de 2021, y que contempla la realización de ocho iniciativas territoriales que promuevan la no discriminación y el respeto por la diversidad en los territorios de la reincorporación en los próximos años.

Así las cosas, es necesario fortalecer estas medidas para garantizar los derechos y la plena reincorporación social, económica y política de las personas con OSIGD. En particular, preocupa que no se hayan impartido lineamientos claros para que las Entidades prestadoras de servicios de salud, educación y vivienda implementen acciones afirmativas y garanticen el acceso prioritario y urgente de esta población a estos servicios. Adicionalmente, llama la atención que las jornadas de formación para promover el respeto de la diversidad sólo han sido realizadas con el 1,20% de las personas en proceso de reincorporación.

Por consiguiente, la Procuraduría recomienda a la ARN fortalecer la labor de coordinación y liderazgo que ejerce con las Entidades prestadoras de estos servicios, para que implementen medidas afirmativas y prioricen la prestación de estos servicios a las personas con OSIGD, de manera que contribuyan en forma decisiva al cierre de brechas históricas y a la discriminación de la que ha sido objeto esta población, y garanticen su reincorporación social y económica. Por otra parte, se recomienda fortalecer las jornadas de formación para el respeto de la diversidad, para que tengan un mayor impacto e incluyan un porcentaje más alto de asistentes.

Finalmente, se recomienda que, para una adecuada transversalización del enfoque de género, la ARN incluya a las personas con OSIGD en sus reportes, tales como la herramienta “Tablero de Control”, ya que se ha identificado que sólo se disgregan las cifras entre hombres y mujeres.

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.
- Para evitar retrasos en el desembolso de los recursos para el funcionamiento del Partido y su Centro de Pensamiento, es indispensable que la organización electoral agilice la revisión de las declaraciones de patrimonio, ingresos y gastos entregadas por la organización política y así girar los recursos para su funcionamiento.
- Los militantes del partido Comunes, así como las demás personas en reincorporación avalados por otras organizaciones políticas, aún afrontan desafíos en materia de estigmatización, limitaciones de financiación y las posibles afectaciones que se deben superar en el marco del calendario electoral para los comicios territoriales de 2023.

Respecto al proceso de reincorporación social y económica:

- Se reconocen los recientes desarrollos normativos para potencializar la implementación de la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC – EP: i) el Decreto 650 de 2022, el cual permite la

asignación de un subsidio de 30 SMMLV a personas en proceso de reincorporación que quieran adquirir vivienda en suelo urbano, ii) la Resolución 452 de 2022, expedida por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), la cual otorga un estímulo económico, por una sola vez para el emprendimiento de un proyecto productivo o vivienda, iii) la Resolución 175 de 2022, expedida por la ARN, por medio de la cual se extendió la fase de transición de la ruta de reincorporación hasta el 31 de agosto de 2022 y, iv) la Resolución 2800 de 2022, expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), por medio de la cual se aprueba la ruta para avanzar en procesos de reunificación familiar. También se reconocen los esfuerzos por mantener los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR). Sin embargo, su consolidación se ve en riesgo por las condiciones de seguridad que se vienen agudizando en algunos territorios.

- Se resalta que el pilar de “Reincorporación de las FARC-EP” del Plan Marco de Implementación presenta un cumplimiento del 79%. Específicamente, sobre los indicadores para garantizar la reincorporación social y económica, nueve presentan un cumplimiento del 100%, dos del 99%, uno del 92% y uno del 73%. Si bien la mayoría de los indicadores finalizaron en el 2018, se debe tener en cuenta que algunos se formularon hasta el 2026 por lo que es importante continuar trabajando en su implementación.
- La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, ha demostrado una gestión eficiente en la verificación de la situación jurídica de los firmantes del Acuerdos de Paz, mediante acciones que han permitido depurar los listados de acreditados que permiten conocer el universo real de los firmantes de la paz. Sin embargo,

se requiere avanzar en la estrategia de identificación de algunas personas que se encuentran en los listados, así como en la remisión de los casos que están en observación, que deben ser remitidos al Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias.

- El universo de personas acreditadas por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz es de 13.616. La ARN ha informado que aproximadamente el 25% de la población son mujeres y el 75% hombres. Se ha identificado que el 76% han migrado desde los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación a zonas urbanas o rurales desde donde continúan con sus procesos individuales y colectivos de reincorporación.
- Es importante que la ARN actualice el censo de la población en proceso de reincorporación, incluyendo la que aún se encuentra en los antiguos espacios y la que no. Aunque se informó que este proceso ya inició, la Procuraduría espera que sus resultados incluyan la caracterización de las familias, las necesidades en cada uno de los componentes de la ruta de reincorporación y los riesgos de seguridad que cada uno enfrenta. Asimismo, se deben tener en cuenta los componentes individuales y colectivos de la reincorporación. Esta actualización también debe aportar datos concretos sobre las situaciones particulares que requieran ser solucionadas en el marco del componente de familia y sobre la población de NNA sujetos de atención por parte del ICBF.
- Se resalta que el liderazgo interinstitucional de la ARN ha contribuido a la formalización de 19 instancias de trabajo a nivel departamental y 10 municipal, las cuales tienen como fin facilitar la implementación y seguimiento de la política pública (mesas

departamentales, mesas técnicas, consejos territoriales). La Procuraduría insiste en que es necesario que se realice un diagnóstico sobre el funcionamiento de estas instancias con el fin de compartir las lecciones aprendidas y oportunidades de mejora.

- Preocupa que a la fecha no se haya puesto en marcha el Sistema Nacional de Reincorporación, a pesar de lo que establece el CONPES 3931 de 2018, el cual previó que para el primer semestre de 2019 este Sistema debió haber iniciado su implementación.
- No se ha puesto en marcha la hoja de ruta, la cual de acuerdo con el artículo 5 de la Resolución 4309 de 2019 se constituye en el instrumento que recoge los acuerdos entre los beneficiarios de la ruta de reincorporación social y económica y la ARN, en torno a los componentes de la reincorporación a largo plazo, lo cual dificulta el diagnóstico de los avances, obstáculos y retos en la implementación de esta ruta.
- Se observa un alto porcentaje de personas que han tenido acceso a los beneficios económicos: i) el 95% (13.287) se encuentran bancarizadas, ii) el 94% (13.253) han sido beneficiarias de la asignación de normalización, iii) el 94% (13.204) han recibido la renta básica y, iv) el 87% (12.252) se encuentran recibiendo la asignación mensual.
- La oferta educativa ha mantenido el avance y permanencia en el desarrollo de sus programas, que han contado con recursos para su sostenimiento. En el programa de Formación para el Trabajo, debe procurarse el aprovechamiento de la cantidad de cupos disponibles para vincular a dichos programas a las personas en

proceso de reincorporación. Por lo tanto, es importante que se mejoren las estrategias de ingreso, permanencia, así como un enlace hacia la ruta de la empleabilidad.

- Se identifican rezagos en la definición y socialización de lineamientos para la flexibilización de la oferta en educación para mujeres y personas con OSIGD, exintegrantes de las FARC-EP por parte de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización. Las principales barreras que enfrentan las mujeres para su vinculación a la educación formal son: i) la sobrecarga de cuidado, ii) la estigmatización, y iii) el no reconocimiento de sus saberes previos, debido a que no cuentan con la certificación que los respalde.
- Frente al componente de salud, el MinSalud reportó que el 99%¹⁵⁴ de la población en reincorporación alguna vez ha estado afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud. Del total de la población acreditada y desvinculada, el 96% se encuentra en estado habilitado para el acceso efectivo a los servicios de salud (10.091 hombres y 3.249 mujeres), 10.267 están en el régimen subsidiado, 3.208 en el régimen contributivo y 45 en régimen de excepción o especial. Se observa que, en las 12 brigadas de salud sexual y reproductiva realizadas en 2021, participaron 785 personas, de las cuales 451 fueron mujeres y 258 hombres, lo que representa sólo el 3,5% de la población en proceso de reincorporación.

¹⁵⁴ 13.811 personas de 14.022 que se encuentran acreditadas y desvinculadas. Se Indicó que esta cifra incluye todos los estados: activo por emergencia, activo régimen de excepción o especial, activo SGSSS, fallecido, protección laboral, retirado, suspensión por mora- OFI22-009375 / IDM 112000 del 29 de abril de 2022.

- Los proyectos productivos individuales y colectivos evidencian un avance en cuanto a su aprobación. Sin embargo, preocupa la demora o el lapso de tiempo hasta el desembolso de los recursos que los financian. Se han realizado gestiones interinstitucionales para atender los requerimientos encaminados a la sostenibilidad de los proyectos productivos, pero hace falta mejorar la estrategia permanente por parte de la ARN para el acompañamiento y seguimiento técnico de estas iniciativas.
- Se resalta que el 94% de las mujeres en proceso de reincorporación han sido bancarizadas y el 90% cuentan con la asignación mensual.
- Frente al componente de Familia, se destaca el liderazgo y el rol de la ARN en el marco de la Mesa de Reunificación Familiar. Asimismo, se resalta el compromiso del ICBF al poner en marcha acciones que permitan avanzar en la atención de las familias y los NNA hijos e hijas de personas en proceso de reincorporación. No obstante, se advierte que es necesario fortalecer la articulación con otras Entidades, tales como la Registraduría Nacional del Estado Civil, teniendo en cuenta que es fundamental que en este componente se materialice la actuación articulada e integral de todas las instituciones con competencias en este tema.
- Es necesario que se agilice la aprobación del Programa de Acompañamiento Psicosocial por parte del Consejo Nacional de Reincorporación y se defina el inicio de su implementación, con el fin de fortalecer la implementación del componente de bienestar psicosocial en el marco de la ruta de reincorporación.

- Se evidencian los esfuerzos de la ARN por diseñar y poner en marcha la “Estrategia de acompañamiento familiar de personas fallecidas”, en cumplimiento a lo ordenado en los Autos 067 de 2021 y 1057 de 2022. No obstante, es importante que pueda ampliarse su divulgación para que los familiares de las personas en proceso de reincorporación que han fallecido, puedan acceder de manera oportuna a la misma.
- En materia de vivienda la mayor apuesta del Gobierno Nacional es la consolidación de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reintegración. En cuatro de ellos hay avances en los estudios de prefactibilidad: i) Los Monos en Caldonó (Cauca), ii) Filipinas en Arauquita (Arauca), iii) Llano Grande en Dabeiba (Antioquia) y iv) San José, en El Doncello (Caquetá). Si bien se reconocen las acciones que se han emprendido y la participación que se ha propiciado a favor de la población en proceso de reincorporación, a la fecha no se ha entregado ningún subsidio correspondiente a lo estipulado por la Resolución 094 de 2021.
- Se resalta la expedición del Decreto 650 de 2022, el cual se constituye en un beneficio adicional a los ofertados por la política pública actual, para que aquellos hogares en los que haya al menos una persona en proceso de reincorporación, puedan acceder al subsidio familiar de vivienda nueva en suelo urbano. Este beneficio es de hasta 30 SMMLV. No obstante, y teniendo en cuenta que uno de los requisitos para acceder es contar con un crédito aprobado para la adquisición de la solución de vivienda, se advierte que esto puede constituirse en una barrera de acceso, pues no toda la población en proceso de reincorporación ha alcanzado la sostenibilidad económica que le permita contar con la aprobación de un crédito por parte de una Entidad bancaria. El

Gobierno ha mencionado que se encuentra articulado con el Fondo Nacional del Ahorro con el fin de implementar acciones para que la población pueda lograr el cierre financiero.

- El MinVivienda informó que, a 31 de diciembre de 2021, de la oferta disponible por el Estado en materia de vivienda urbana, se identificaron 329 subsidios para personas en proceso de reincorporación. De una caracterización inicial, se identificó que aproximadamente la demanda de soluciones de vivienda en suelo urbano era de 4.863, lo que evidencia que el avance en el otorgamiento de subsidios es del 7%. Eso, sin tener en cuenta que la estimación de la demanda puede variar, de conformidad con los resultados que presente la ARN de la nueva caracterización de la población, la cual inició en mayo de 2022.
- Se observa la articulación interinstitucional entre la ANT y ARN, y la colaboración armónica de otras autoridades territoriales, ambientales, catastrales y registrales, que han dado lugar a la materialización de las compras señaladas en beneficio de población reincorporada, así como la gestión de la ANT y ARN para la consolidación, estabilización y transformación de los AETCR, en razón a que se ha podido avanzar significativamente hacia la seguridad jurídica sobre la propiedad rural de las personas en proceso de reincorporación que se ubican en 11 de estos espacios, con la compra directa de 14 predios rurales cuya extensión suma un total de 675,43 hectáreas, con corte al 31 de marzo de 2022. En concreto, la conformación y trabajo del equipo técnico de transformación, vivienda y territorio al interior de la ARN ha permitido acortar los tiempos en la ruta de compras directas de tierras a cargo de la ANT, facilitar el proceso de análisis jurídico y administrativo de los bienes rurales objeto de compra, acompañar

a los liderazgos de los colectivos de los AETCR en la identificación y postulación de los predios ante la ANT.

- El reto por completar las compras de tierras para la consolidación de los demás AETCR es enorme, dado el contexto en el cual se desarrollan, esto es, en territorios donde la información en materia de actualización y formación del catastro rural no es completa, zonas con alto número de predios baldíos de la nación sin regularizar, instrumentos de planeación territorial y usos del suelo desactualizados, y otras variables de carácter técnico, ambiental y jurídico que afectan la identificación y posterior postulación de predios rurales, que cumplan con las exigencias establecidas por la normatividad agraria para la habilitación del procedimiento de compra directa de tierra. Lo anterior, se evidencia en procesos de compras de predios rurales iniciados para la consolidación de algunos de estos espacios, en los cuales está pendiente la aclaración de temas relacionados con la cabida de áreas y linderos, restricciones ambientales, problemas jurídicos sin resolver, coberturas de bosques que limitan su explotación agropecuaria, traslape con territorios inadjudicables, entre otros aspectos, que han impedido comprarlos dentro de los tiempos estipulados o que dichas compras lleguen a buen término.
- El proceso de transferencia de predios de extinción judicial del dominio a población en proceso de reincorporación, en el marco de la ruta establecida bajo el Decreto 1543 de 2020, no ha tenido el desarrollo que se requiere, conforme a las necesidades de implementación de los proyectos productivos colectivos e individuales de índole agropecuario de estas personas. Lo anterior, en razón a que solo dos bienes han sido transferidos a cooperativas integradas por esta población y otros cuatro cursan

en proceso de transferencia. Son varias las dificultades que la Procuraduría ha podido observar con la implementación de esta estrategia de acceso a tierras, a saber: los limitantes de tipo ambiental y usos del suelo conforme a los certificados expedidos por las alcaldías y Corporaciones Autónomas Regionales, ocupaciones irregulares sin resolver, en los inmuebles que son de interés de la población reincorporada, las cooperativas que solicitan la transferencia, las integran personas que no pertenecen al proceso de reincorporación, o las tierras que han sido identificadas por los colectivos no tienen declaratoria judicial de extinción del dominio o ya hacen parte de solicitudes de transferencia para procesos de reforma agraria o compensaciones, en el marco del proceso de restitución de tierras.

- Los principales retos en las iniciativas productivas lideradas por mujeres son la falta de reconocimiento de las necesidades diferenciadas de las mujeres en relación con su participación en los proyectos, y la necesidad de fortalecer las capacidades para su administración. Se resalta la realización de 17 talleres de formación en género y nuevas masculinidades, mediante la metodología de formador de formadores en 2021. No obstante, sólo 433 funcionarios y funcionarias de las Entidades intervinientes en el proceso de reincorporación han sido capacitadas.
- Se observa que el mayor obstáculo que enfrenta la Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación, para la territorialización y efectiva implementación de las 18 acciones de género contenidas en el CONPES 3931 de 2018, es que la Entidad responsable de las acciones es la ARN, y no las

Entidades con competencia para garantizar la oferta y desarrollar los programas y estrategias ahí definidas.

- Se resaltan los esfuerzos realizados por la ARN para priorizar la vinculación de las mujeres en proceso de reincorporación a estrategias orientadas a la autonomía económica, puesto que ello contribuye de manera decisiva a la reducción de brechas de género en materia de generación de ingresos y autonomía económica. No obstante, la Procuraduría observó que ninguna de estas estrategias está diseñada específicamente para atender las necesidades y problemáticas diferenciadas de las mujeres.
- La Procuraduría observó que el porcentaje de hijas e hijos de personas en proceso de reincorporación, atendidos mediante servicios de primera infancia no supera el 55%, en los AETCR se evidencia un mayor rezago en atenciones, lo que se traduce en una mayor carga de cuidado para las mujeres, obstaculizando su participación en procesos de capacitación y reincorporación, y limitando sus oportunidades de inserción en el mercado laboral y de vinculación a proyectos productivos.
- En el marco del Programa de Acompañamiento Psicosocial con Enfoque de Género Derechos de las Mujeres, Territorial y Étnico han sido atendidas 3.100 mujeres, basándose en sus características, intereses y necesidades, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Paz y en el CONPES 3931 de 2018. Esto equivale al 95% de las mujeres en proceso de reincorporación.
- La Procuraduría observó que las estrategias y modelos educativos para promover el acceso y permanencia de la

población en proceso de reincorporación a la educación formal, han tenido éxito en la vinculación de mujeres, consiguiendo que 2.329 alcancen el nivel educativo de básica secundaria o bachillerato, lo que corresponde al 71% del total de mujeres en proceso de reincorporación. 1.907 (58%) mujeres están siendo formadas a través de programas de formación académica desde 2019, 1.765 (54%) mujeres a través de programas de formación para el trabajo y 1.363 mujeres con hijos e hijas y/o jefas de hogar, han sido vinculadas a los mismos. No obstante, se advierte que no hay estrategias que hayan sido diseñadas específicamente para atender las necesidades diferenciadas de las mujeres y la personas con OSIGD.

- Se identifica que las personas con OSIGD enfrentan barreras para su reincorporación social, económica y política entre las cuales sobresalen: la doble discriminación y estigmatización, la baja escolaridad y ausencia de formación para el trabajo, las barreras de acceso al mercado laboral, la ausencia de protocolos diferenciales de atención en salud y las barreras para acceder a mecanismos de vivienda propia. Las medidas implementadas por la ARN para solventar estas problemáticas son insuficientes, ya que no contemplan medidas afirmativas para garantizar el acceso de la población a servicios de salud, vivienda y educación que tengan en cuenta sus necesidades diferenciadas, y en tanto que las jornadas de formación para promover el respeto de la diversidad sólo han sido realizadas con el 1% de la población en proceso de reincorporación.
- Se observa que la ARN no ha incluido a las personas con OSIGD dentro de los tableros de control de reincorporación, lo que se

constituye como un limitante para una adecuada transversalización del enfoque de género.

- Se reconoce la atención que se ha prestado a la población en proceso de reincorporación con discapacidad, sin embargo, se hace necesario impulsar su acceso prioritario a la oferta en los diferentes componentes, especialmente el de vivienda.
- El MinSalud ha realizado gestiones para proveer de prótesis, ayudas técnicas y tecnológicas a la población en proceso de reincorporación con discapacidad que lo requiere, y atiende los llamados individuales que se le han hecho, así como la entrega de medicamentos a los adultos mayores y aquellos con enfermedades de alto costo.

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 en las vigencias fiscales 2021 y 2022.
- II. Al partido Comunes, acoger las recomendaciones realizadas en el marco de las auditorías realizadas, que le permitan subsanar las inconsistencias encontradas y evitar sanciones por parte de la autoridad electoral.

Respecto al proceso de reincorporación social y económica:

- III. Al Ministerio de Salud y al Departamento Nacional de Planeación actualizar la información en SIPO del indicador C. 242

“Porcentaje de integrantes de las FARC-EP acreditados, con enfermedades de alto costo y/o lesiones derivadas del conflicto, que acceden a la ruta integral de atención (RIA) correspondiente Proyectos”, teniendo en cuenta que en la plataforma no se visualizan datos de avance, ni la ficha técnica del mismo.

- IV. A la Consejería para la Estabilización y la Consolidación y a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, impulsar al interior del Consejo Nacional de Reincorporación, la aprobación de la Hoja de Ruta, la cual se constituye en un instrumento fundamental para recoger los acuerdos entre los beneficiarios de la ruta de reincorporación a largo plazo.
- V. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, avanzar en la resolución de las observaciones de las personas que se encuentran en el Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI), así como en la identificación de quienes se encuentran en los listados pendientes de dicha información.
- VI. Al componente Comunes de la Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita, presentar de forma urgente las respuestas a las observaciones planteadas por el Gobierno Nacional.
- VII. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y al componente Comunes de la Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita, hacer una articulación para obtener la información que resulte de las visitas realizadas a los centros penitenciarios dentro del mecanismo Conjunto de Resolución de Diferencias.
- VIII. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, actualizar el censo de la población en proceso de reincorporación, incluyendo la que aún se encuentra en los antiguos espacios y la que no. Se debe tener en cuenta la caracterización de las familias, las necesidades en cada uno de los componentes de la ruta de

reincorporación, los riesgos de seguridad que cada uno enfrenta y los componentes individuales y colectivos de la reincorporación.

- IX. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, impulsar la realización de un diagnóstico de los Consejos y Mesas Territoriales de reincorporación y avanzar en un plan para su fortalecimiento.
- X. A la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, poner en marcha el Sistema Nacional de Reincorporación. De acuerdo con el CONPES 3931 de 2018, esta instancia debió haber iniciado su implementación en el primer semestre de 2019.
- XI. Al Ministerio de Educación Nacional, mejorar las estrategias de ingreso, permanencia a la oferta educativa, especialmente la de Formación para el Trabajo en la que se cuenta con gran cantidad de cupos y, encaminarlas a la ruta de la empleabilidad.
- XII. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, avanzar en la definición y socialización de lineamientos para la flexibilización de la oferta en educación para mujeres y personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa, exintegrantes de las FARC-EP, teniendo en cuenta las principales barreras que enfrentan las mujeres para acceder a educación formal: i) la sobrecarga de cuidado, ii) la estigmatización, y iii) el no reconocimiento de sus saberes previos, debido a que no cuentan con la certificación que los respalde.
- XIII. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, mejorar el procedimiento de desembolso de los recursos que financian proyectos productivos individuales y colectivos, para que se haga de forma más expedita.
- XIV. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, mejorar las acciones de acompañamiento estratégico para lograr la

sostenibilidad de los proyectos productivos tanto individuales como colectivos.

- XV. Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, priorizar el acceso de la población en proceso de reincorporación con discapacidad, a la oferta en materia de vivienda urbana y rural.
- XVI. Al Ministerio de Salud y Protección Social, mejorar la ruta de atención en salud de la población en proceso de reincorporación con discapacidad, con enfermedades de alto costo y para los adultos mayores, con el fin de que el servicio se preste de forma oportuna y de calidad. Se le insta a mejorar la calidad en las prótesis, ayudas técnicas y tecnológicas, fisioterapias, entrega de medicamentos, y optimizar los procedimientos y herramientas para la expedición de la certificación de auto reconocimiento de discapacidad.
- XVII. Al Ministerio de Salud y Protección Social, crear estrategias que permitan consolidar y unificar la información frente a las atenciones brindadas en acompañamiento psicosocial integral a la población en proceso de reincorporación con discapacidad, de manera que se facilite su seguimiento.
- XVIII. Al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, fortalecer la articulación interinstitucional, con el fin de que se superen las diferencias en las cifras al momento de emitir los reportes de información.
- XIX. Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, avanzar en la construcción de viviendas en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reintegración. En cuatro de ellos hay avances: i) Los Monos en Caldonó (Cauca), ii) Filipinas en Arauquita (Arauca), iii) Llano Grande en Dabeiba (Antioquia) y iv) San José,

en El Doncello (Caquetá), de manera que durante el 2022 se puedan materializar los subsidios establecidos en la Resolución 094 de 2021.

- XX. Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, fortalecer las estrategias de divulgación del Decreto 650 de 2022, con el fin de que puedan concretarse los correspondientes cierres financieros para acceder al subsidio que se establece en esta norma.
- XXI. A la Registraduría Nacional del Estado Civil, poner en marcha estrategias que permitan avanzar de manera decidida en la reunificación familiar de las familias en proceso de reincorporación. Estas estrategias deben ser concertadas en el marco de la Mesa de Reunificación Familiar y deben estar diseñadas teniendo en cuenta la articulación que debe ejercerse tanto con la Agencia para la Reincorporación, como con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. La actualización del censo que está realizando la Agencia, debe contener datos concretos sobre las familias que tienen situaciones particulares en este componente.
- XXII. A la Consejería para la Estabilización y la Consolidación y a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, impulsar la aprobación del Programa de Acompañamiento Psicosocial por parte del Consejo Nacional de Reincorporación.
- XXIII. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, fortalecer el proceso de divulgación de la “Estrategia de acompañamiento familiar de personas fallecidas”, en cumplimiento a lo ordenado en los Autos 067 de 2021 y 1057 de 2022.
- XXIV. A la Agencia Nacional de Tierras y Agencia para la Reincorporación y Normalización, culminar el proceso

administrativo de compras directas de bienes rurales para los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, que se encuentran en proceso de trámite. Para ello, es necesario fortalecer las medidas de articulación con otras autoridades territoriales, ambientales, catastrales y registrales que faciliten el intercambio de la información requerida en estos procesos, y gestionar la búsqueda de recursos financieros para tal fin.

- XXV. A la Agencia Nacional de Tierras, fortalecer las medidas de seguimiento a las entregas provisionales de los predios rurales comprados para los colectivos que integran los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, mientras se avanza con los estudios técnicos de prefactibilidad por parte del Ministerio de Vivienda, los cuales son necesarios para las adjudicaciones individuales de los lotes y la determinación del área al interior de estos predios, que será destinada para el desarrollo de obras de utilidad pública o proyectos productivos.
- XXVI. A la Sociedad de Activos Especiales y Agencia para la Reincorporación y Normalización, implementar un plan de acción con la definición de actividades y fechas de ejecución que permita superar las dificultades técnicas, jurídicas y administrativas que se presentan con los bienes rurales de extinción judicial del dominio, que son del interés de la población en proceso de reincorporación. Para este fin, es necesario trabajar inicialmente con una lista de predios que tengan viabilidades preliminares identificadas por la SAE.
- XXVII. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, realizar mayores esfuerzos para transversalizar el enfoque de género a nivel nacional y territorial y capacitar a las y los funcionarios y, fortalecer la de formación en género y nuevas masculinidades mediante la metodología de formador de formadores, de manera que en el 2022 más funcionarias y funcionarios sean capacitados.

- XXVIII. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, definir lineamientos y tomar las medidas necesarias para que los conocimientos no certificados de las mujeres en proceso de reincorporación sean reconocidos y validados, facilitando así su vinculación a la educación formal.
- XXIX. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, fortalecer las estrategias y acciones orientadas a promover la participación activa de las mujeres en proceso de reincorporación, para la incidencia en asuntos públicos, construcción de paz, y la promoción de agendas de mujeres a nivel territorial y nacional.
- XXX. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, desarrollar estrategias para que más mujeres se vean beneficiadas a través de proyectos productivos individuales y acompañarlas a través de capacitaciones y asistencias técnicas, para la correcta administración de sus proyectos productivos e incorporar el enfoque de género en las estrategias orientadas a la autonomía económica que se están implementando, y lanzar nuevas estrategias, diseñadas para atender específicamente las necesidades diferenciales de las mujeres en proceso de reincorporación.
- XXXI. Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, reforzar las medidas para que más hijas e hijos de la población en proceso de reincorporación, sean atendidos mediante servicios de primera infancia, en especial en los antiguos espacios territoriales de capacitación y reintegración, para así garantizar que las labores de cuidado que ejercen mayoritariamente las mujeres no se conviertan en una barrera para su proceso de reincorporación social y económica.
- XXXII. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, promover una mayor participación de hombres en el marco de las

brigadas de salud sexual y reproductiva, puesto que la salud sexual y reproductiva es un asunto que también concierne a los hombres.

- XXXIII. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, flexibilizar el acceso a la oferta en educación para mujeres y personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa, exintegrantes de las FARC-EP.
- XXXIV. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, impulsar nuevas estrategias y modelos educativos flexibles, para promover el acceso y permanencia de la población en proceso de reincorporación a la educación formal, diseñadas para atender específicamente las necesidades diferenciadas de las mujeres y las personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa.
- XXXV. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, implementar acciones para que más mujeres tengan acceso a programas de formación académica y formación para el trabajo.
- XXXVI. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, fortalecer la labor de coordinación que ejerce con las entidades prestadoras de servicios de salud, educación y acceso a vivienda, para que implementen medidas afirmativas y prioricen la prestación de estos servicios a las personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa, y fortalecer las jornadas de formación para el respeto de la diversidad, de manera que incluyan a un porcentaje más alto de la población en proceso de reincorporación.
- XXXVII. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización incluir a las personas con OSIGD en sus reportes, tales como la herramienta “Tablero de Control”, ya que se ha identificado que sólo se disgregan las cifras entre hombres y mujeres.

Garantías de Seguridad

Como se ha advertido en los tres informes previos de la Procuraduría sobre el avance en la implementación del Acuerdo de Paz, la situación de inseguridad constituye uno de los principales desafíos para la construcción de la paz, la implementación de las medidas y disposiciones acordadas en el Acuerdo y para alcanzar la no repetición del conflicto armado y la satisfacción de los derechos de las víctimas. Particularmente, para la vigencia del presente informe, este Ente de Control ha evidenciado un incremento en la presencia de grupos armados al margen de la ley en diversos departamentos del país. Asimismo, se ha identificado que dichos grupos están afectando de manera desproporcionada los liderazgos sociales y a las personas en proceso de reincorporación, así como a las comunidades rurales que se encuentran localizadas en las zonas en donde el conflicto armado está latente, siendo los departamentos más afectados por la confrontación armada Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Arauca, entre otros.

En este sentido, de acuerdo con la CPDH, desde la firma del Acuerdo de Paz se han presentado 843 homicidios de líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos, de los cuales 113 fueron homicidios contra mujeres¹⁵⁵. Al respecto, de acuerdo con la información consultada, los liderazgos más afectados han sido los relacionados con el sector comunal. Por otra parte, de acuerdo con la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, con corte al 30 de junio de 2022, se habían presentado 327 homicidios de personas en proceso

¹⁵⁵ La información se tomó del Sistema de información de la Situación de Derechos Humanos, Plataforma Observa, de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la cual referencia la información sistematizada por la Defensoría del Pueblo.

de reincorporación, de los cuales 11 fueron víctimas mujeres, 93 tentativas de homicidios y 27 desapariciones.

Sobre la implementación del subpunto 3.4 del Acuerdo y dada la necesidad de fortalecer las acciones del Estado en materia de seguridad, la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), mediante Auto 057 del 28 de abril de 2020, avocó el trámite de medidas cautelares colectivas con el fin de proteger los derechos fundamentales del grupo de comparecientes ante la JEP, mujeres y hombres de la Fuerza Pública y comparecientes de las antiguas FARC-EP, en situación de riesgo.

Asimismo, mediante Sentencia SU-020 de 2022, la Sala plena de la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional, por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del punto 3.4 garantías de seguridad, particularmente en lo que se refiere a la seguridad de la población signataria del Acuerdo de Paz (Corte Constitucional, 2022). En la sentencia, la Honorable Corte confirma cuatro tutelas a favor de la implementación de medidas de protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección, para personas en proceso de reincorporación y le ordena a esa Entidad la implementación de medidas individuales y colectivas de protección para los firmantes del Acuerdo de Paz. Asimismo, ordena al Gobierno Nacional tramitar presupuesto para el cumplimiento de las órdenes relacionadas con el funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad, el funcionamiento de la Instancia de Alto Nivel, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la implementación de acciones de seguridad asociadas a los PDET y el PNIS, entre otras.

Por otra parte, el Alto Tribunal solicita a la JEP suministrar información sobre el cumplimiento de las medidas adoptadas en el Auto 057, y le ordena a la Procuraduría, desarrollar acciones dirigidas a divulgar

acciones de respeto, garantía y protección plena que deben implementar las Entidades del Estado para la persona en proceso de reincorporación, así como para los líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales y políticos, entre otros. Asimismo, en conjunto con la Defensoría de Pueblo, este órgano de control deberá adoptar un mecanismo especial de vigilancia para el cumplimiento de la Sentencia.

Avances y Dificultades

Pacto Político Nacional

En el Tercer Informe al Congreso se recomendó 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 (PGN, 2021). Al respecto, dicha Entidad en respuesta del 2 de diciembre de 2021 informó a la Procuraduría que diseñó el pacto por la vida y la democracia, el cual está compuesto de nueve¹⁵⁶ elementos. Asimismo, señaló que la

¹⁵⁶ Los elementos que conforman el Pacto por la Vida y la Democracia son: Primero: Propender por una cultura política basada en el reconocimiento y en el respeto por el opositor político, promoviendo diálogos centrados en la argumentación y en el valor de las ideas, apartándonos del lenguaje que promueva cualquier forma de discriminación, exclusión, persecución y estigmatización. Segundo: Promover en los ciudadanos, simpatizantes y militantes, la denuncia como mecanismo de reacción legítimo frente a la comisión de delitos electorales, tanto los directamente relacionados con el sufragante, como aquellos relacionados con el normal desarrollo del proceso electoral, consumados como una forma de obtener ventajas políticas o electorales, y que atenten contra la transparencia electoral.

Tercero: Rechazar públicamente y denunciar ante las autoridades competentes todo lo que afecta el funcionamiento de la democracia, como los comportamientos violentos emprendidos en nombre de o por los candidatos y candidatas en contienda, que incidan, afecten o impidan la participación política.

Cuarto: Utilizar de manera responsable y respetuosa los espacios en medios de comunicación y redes sociales, ofreciendo información veraz y elementos para el análisis, evitando diseminar información falsa o difamatoria que promueva el odio y la violencia.

Quinto: Respetar y promover el ejercicio libre y consciente de los derechos políticos de toda la ciudadanía, y rechazando cualquier acto de intimidación, coacción o corrupción electoral.

Sexto: Rechazar el uso de cualquier forma de violencia política, en especial, aquella ejercida en contra de las mujeres o de personas pertenecientes a cualquier grupo étnico, durante las campañas electorales. De igual manera promover una cultura de transparencia electoral entre los candidatos, para que estos basen sus actuaciones en la honestidad, la transparencia, la publicidad, la moralidad, la legalidad y la promoción de los valores democráticos.

suscripción de ese Pacto busca defender la palabra, como herramienta de diálogo y pluralidad, ratificando su compromiso de trabajar por unas elecciones legales, seguras y transparentes. El pacto en mención ha sido adoptado en el marco de las elecciones de los consejos de juventud en 15 municipios¹⁵⁷ y las elecciones atípicas en 13 departamentos¹⁵⁸. Desde la Procuraduría, se destaca el desarrollo de estos ejercicios que contribuyen a promover un escenario electoral sin mensajes estigmatizadores y de odio que inciten a la violencia.

Por otro lado, cabe señalar que el indicador del PMI (C.243), sobre la creación e implementación de la ruta para la promoción del pacto político nacional, no presenta ningún reporte de avance en el SIIPO. Al respecto, MinInterior informó a la Procuraduría que dicho indicador finalizó en 2021, sin embargo, en el marco de las elecciones al Congreso de la República realizadas el 13 de marzo de 2022 se firmaron 21.159 pactos departamentales. La Procuraduría hace un llamado al MinInterior para que realice el reporte cualitativo de las actuaciones realizadas para el cumplimiento del indicador, ahora bien, pese a que este indicador ya concluyó, se considera pertinente mantener este tipo de iniciativas para las elecciones territoriales de

Séptimo: Promover que los candidatos no recurran a campañas electorales basadas en discriminación, xenofobia, información falsa o engañosa con la que se desprestigie o desacredite a sus oponentes políticos en los medios de comunicación, redes sociales o espacios públicos, utilizando estos medios de manera responsable y respetuosa.

Octavo: Exigir a sus candidatos no recibir aportes directos e indirectos provenientes del erario, ni de funcionarios públicos, ni aceptar cualquier apoyo Estatal distinto a los legalmente permitidos, en particular en el marco de lo establecido en la Ley de Garantías Electorales (Ley 1475 de 2011). De igual forma el cumplimiento de la ley en cuanto a las fuentes de financiación y reporte oportuno y veraz de los recursos utilizados en el marco de la campaña electoral.

Noveno: Promover el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad en el certamen electoral de 2021-2022 (tanto en la etapa pre, durante y post), en los miembros o simpatizantes de las campañas políticas, votantes y en general toda la ciudadanía del respectivo municipio.

¹⁵⁷ i) Páez, Boyacá, ii) Urrao, Antioquia, iii) Roberto Payan, Nariño, iv) Tenerife, Magdalena, El Agrado, Huila. Tadó, Chocó. Simacota, Santander. Girón, Santander. Taraza- Antioquia Titiribí - Antioquia Betulia - Santander Tibú- Norte de Santander San Onofre- Sucre Duitama -Boyacá Margarita -Bolívar

¹⁵⁸ i) Bolívar, ii) Boyacá, iii) Cauca, iv) Santander, v) Valle del Cauca, vi) Amazonas, vii) Antioquia, viii) Casanare, ix) Guainía, x) Huila, xi) Norte de Santander, xi) Risaralda, xii) Vichada

¹⁵⁹ i) Amazonas, ii) Antioquia, iii) Atlántico, iv) Boyacá, v) Caquetá, vi) Casanare, vii) Cauca, viii) Chocó, ix) Magdalena, x) Norte de Santander, xi) Quindío, xii) Risaralda, xiii) Santander, xiv) Sucre, xv) Vaupés, xvi) Vichada, xvii) Bogotá D.C., xviii) Huila, xix) Cundinamarca, xx) Córdoba y xxi) San Andrés

2023. Además, la información remitida no permite identificar los actores que suscribieron los pactos y si hubo articulación con el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia para el desarrollo de acciones conjuntas en virtud de lo contemplado en el literal o) del artículo 6 del Decreto Ley 885 de 2017.

Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

Las funciones de la CNGS son fundamentales para garantizar la protección de los derechos de los líderes y lideresas sociales, de los defensores y las defensoras de derechos humanos, de las personas en proceso de reincorporación de las FARC-EP y en general de las poblaciones rurales que continúan sufriendo los impactos desproporcionados de los grupos armados ilegales. Igualmente, 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.

Sobre esta instancia en particular, en el Tercer Informe al Congreso se emitieron seis recomendaciones relacionadas con el funcionamiento de la CNGS. Particularmente, este Ente de Control señaló la necesidad de contar con 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. Asimismo, y como se había recomendado en los informes previos, se instó a avanzar en la aprobación del reglamento interno de la instancia (Procuraduría General de la Nación, 2021). En respuesta a las recomendaciones planteadas por la Procuraduría, la secretaría técnica de la misma, ejercida por la OACP, manifestó haber acogido totalmente todas las recomendaciones realizadas por este Órgano de Control (OACP, 2021b).

Ahora bien, de acuerdo con las órdenes proferidas por la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR), dentro del trámite oficioso de medidas cautelares colectivas en relación con los

comparecientes forzosos ante la JEP, a través del Auto AI-008-2020, se requirió a la OACP, remitir en un término de 60 días, 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 154 de 2017. Durante el transcurso del año 2021, y principios de 2022, la JEP ha convocado audiencias de seguimiento al cumplimiento de la orden en mención y ha emitido nuevos requerimientos para la OACP, relacionados con la expedición del reglamento y del plan de acción de los lineamientos de política pública de la CNGS.

Consecuencia de estos requerimientos, en sesión del 7 de marzo de 2022 se aprobó el reglamento interno de la instancia, en el cual se definieron los criterios para el funcionamiento de las subcomisiones técnicas y temáticas en las cuales se realizarán las discusiones que le competen, conforme a lo estipulado en el Decreto 154 de 2017. La Procuraduría celebra la aprobación de este reglamento, necesario para organizar temática y metodológicamente las discusiones que se vienen dando en ese marco.

Por otra parte, conforme a lo ordenado en audiencia presencial pública de seguimiento a órdenes impartidas al Alto Comisionado para la Paz, realizada el 28 de febrero de 2022¹⁶⁰, actualmente se vienen desarrollando una serie de mesas técnicas destinadas a la definición de acciones del Plan de Acción permanente para combatir y desmantelar las organizaciones y conductas punibles. La Procuraduría, a través de la Procuraduría Delegada Mixta 1 para la Defensa de los Derechos Humanos y la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de

¹⁶⁰ En la cual se ordenó a la OACP: “PRIMERO. – ORDENAR al Alto Comisionado para la Paz, en su condición de secretario técnico de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad que convoque, dentro de los cinco (5) días a sesión plenaria de la CNGS para dar cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto Ley 154 de 2017:

(...) 2. La discusión y formulación del Plan de Acción permanente para combatir y desmantelar las organizaciones y conductas punibles, dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes, el cual deberá incluir estrategias investigativas a implementar a corto, mediano y largo plazo, metodología, recursos financieros asignados e incorpore los Lineamientos de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento sectorial aprobados por la CNGS, con inclusión de los diagnósticos, observaciones y recomendaciones sustanciales presentados y discutidos.”

Gestión 5 para el Seguimiento al Acuerdo de Paz participan en las sesiones técnicas convocadas para este fin.

Respecto de los avances en la formulación de este Plan de Acción, la Procuraduría reconoce el compromiso de las Entidades públicas, así como de las plataformas de derechos humanos y de mujeres que participan en la instancia; no obstante, considera que se deben definir criterios metodológicos para avanzar de forma expedita en la definición de acciones. Al respecto, en el desarrollo de las mesas se han evidenciado desafíos en torno a la necesidad de construir diagnósticos sobre temas de discusión. Lo anterior, ha sido planteado por las plataformas de derechos humanos, expertos e invitadas permanentes de las plataformas de mujeres, quienes han solicitado construir un análisis conjunto para identificar los problemas sobre los cuales debería enfocarse la política pública objeto de la Comisión.

En relación con este tema, en mayo de 2022, las plataformas de derechos humanos y de mujeres que participan en la instancia, remitieron una carta a los integrantes de la Comisión en la que realizaron requerimientos para la elaboración del diagnóstico. En particular, sobre la pertinencia de la elaboración del diagnóstico, los delegados y delegadas argumentaron: “la solicitud de realización de un diagnóstico es apenas connatural y un requisito para la elaboración de un plan de acción más allá de la temporalidad de las órdenes de la Jurisdicción Especial para la Paz, las cuales, valga recordarlo, fueron notificadas el 28 de febrero del presente año, pero frente a las que la Secretaría Técnica decidió iniciar las discusiones hasta mayo 16, casi tres meses después. De esta forma, la premura de tiempo para cumplir las órdenes no puede ser la razón de la no elaboración de un diagnóstico, pues la tardanza en realizar la discusión, imputable a la Secretaría Técnica, no debe ser óbice para la elaboración de un plan de acción sin un sustento fáctico y analítico y que implique, por tanto, una serie de acciones descontextualizadas y probablemente ineficaces ante la situación, aún más cuando ya existen insumos como los realizados por la sociedad civil desde el año 2020 y el diagnóstico elaborado y aprobado por la comisión técnica de género” (Castañeda, y otros, 2022).

Según el último reporte requerido por la Procuraduría a la OACP, entre el 1 de marzo de 2021 y el 31 de marzo de 2022, la CNGS ha sesionado 2 veces, la primera cuando el Presidente presentó a los miembros los lineamientos de política pública para el desmantelamiento, el 9 de marzo de 2021; y, la segunda, cuando se dio la aprobación del reglamento, el 7 de marzo de 2022.

Asimismo, entre el 31 de marzo de 2021 y el 31 de marzo de 2022, se han convocado cuatro sesiones técnicas, en las que en su momento se retomó la discusión del reglamento y posteriormente, luego del mes de agosto de 2021 se discute un borrador de plan de trabajo con base en la propuesta presentada por los delegados de las plataformas de derechos humanos. Asimismo, la Procuraduría conoció de la realización de una sesión territorial en el municipio de Bello, Antioquia, realizada el 4 de octubre de 2021 y siete sesiones temáticas, cinco de género y dos étnicas.

En este sentido, este Órgano de Control advierte que la instancia continúa presentando desafíos metodológicos para las discusiones de las sesiones. Asimismo, se ha identificado que se requiere fortalecer los liderazgos de los participantes de las Entidades, muchos de los cuales no cuentan con capacidad de decisión en el espacio, también se recomienda contar con la presencia del Alto Comisionado para la Paz en las sesiones en las que se realiza toma de decisiones que conciernen al alto nivel.

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 (UEI) en la Fiscalía General de la Nación, con el cual se dio cumplimiento al indicador del PMI (C.247). Sobre el funcionamiento de la UEI, en el Tercer Informe al Congreso de la República, la Procuraduría recomendó continuar con el avance de la priorización territorial, teniendo en cuenta la concentración de la victimización en varias regiones del país.

En relación con los avances en la priorización territorial, en respuesta a la recomendación planteada por este órgano de control (UEI, 2021) , la UEI señaló que las estrategias investigativas se basan en tres principios: i) itinerancia, en la cual se adoptan medidas como la conformación de un equipo itinerante, integrado por fiscales y servidores de policía judicial, así como el fortalecimiento de las técnicas de investigación, mediante el uso de herramientas especializadas, la investigación focalizada y/o con enfoque diferencial, que atiende las particularidades del contexto en que tiene lugar el hecho delictivo, el fortalecimiento de la articulación interdependencias en la FGN, que busca integrar las capacidades institucionales existentes, y el fortalecimiento de la articulación interinstitucional con las Entidades del Estado; ii) concentración de actividades investigativas; y, iii) articulación.

No obstante, de la metodología diseñada al interior de la UEI para avanzar en las investigaciones, la Entidad manifestó que se enfrenta a desafíos dada la multiplicidad de fenómenos delictivos y las particularidades en las regiones que se presentan en el país. Al respecto, en la respuesta al requerimiento de información presentado a este órgano de control para la elaboración del presente informe, se indicó que, con el objetivo de fortalecer los resultados investigativos de la Unidad, se priorizaron 13 proyectos de investigación en municipios o pequeñas regiones en los que se han presentado afectaciones contra defensores de derechos humanos, dentro de los cuales se incluyen líderes políticos, y personas en proceso de reincorporación. Asimismo, informó que se han designado fiscales en los lugares en donde se vienen presentando hechos contra la población objeto de la Unidad (UEI, 2022b).

Por otra parte, y en atención a la necesidad de fortalecer la investigación de los hechos de amenazas, que había sido identificada por la Procuraduría en otros informes, la Entidad informó que para fortalecer las investigaciones respecto de estos hechos realizó las siguientes acciones: i) creó el Grupo de Trabajo Nacional al interior de la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos

Humanos para el apoyo, impulso y coordinación del análisis, investigación y judicialización de los casos de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos¹⁶¹; ii) dispuso mecanismos para la recepción de denuncias por amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos, que funcionan las 24 horas del día; iii) desarrolló jornadas de formación y capacitación -con apoyo de la Dirección de Altos Estudios de la Fiscalía- en metodologías específicas de investigación del delito de amenazas a fiscales, investigadores y analistas de todo el país, quienes están a cargo de la investigación y judicialización de este delito; y iv) realizó informes de análisis de contextos que permitan comprender las dinámicas (UEI, 2022b).

Delitos contra líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos

Particularmente, sobre las afectaciones a los líderes, lideresas y personas defensoras de los derechos humanos, la Unidad anunció a la Procuraduría General el diseño de una estrategia con líneas de acción concretas¹⁶² para el abordaje de las afectaciones contra esta población (UEI, 2022b).

De acuerdo con la respuesta remitida por la UEI a la Procuraduría, con corte al 31 de marzo de 2022, se han presentado 591 homicidios

¹⁶¹ El Grupo se creó mediante la Resolución 0-0775 de 24 de abril de 2021, y de acuerdo a lo informado por la entidad, tiene dentro de sus objetivos: i) investigar analítica y estratégicamente los casos de amenazas para identificar vínculos entre estos y comprender el contexto que los delimita; ii) fortalecer la capacidad institucional mediante el apoyo a las Direcciones Seccionales para responder de forma ágil; iii) articular con las demás dependencias que tienen a su cargo estas investigaciones; iv) promover la inclusión del enfoque territorial y diferencial; v) impulsar los procesos; e identificar las amenazas que realicen organizaciones criminales, entre otros.

¹⁶² De acuerdo con lo informado por la UEI, las líneas se refieren a: i) establecer la labor de defensa de derechos humanos de la víctima como la primera hipótesis de investigación; ii) la creación de unidades itinerantes con la capacidad de llegar con prontitud a la escena de los hechos; iii) el fortalecimiento de la investigación del delito de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos; iv) la asociación de casos; y v) la articulación interna entre las dependencias de la Fiscalía General de la Nación.

contra defensores de derechos humanos, sobre los cuales la Unidad había tenido avances hacia el esclarecimiento (término reportado por la Entidad), en 356 afectaciones, que corresponden a un 60,23% (UEI, 2022b).

Particularmente, para el periodo entre el 31 de marzo de 2021 y el 31 de marzo de 2022, se documentaron 144 homicidios de defensores de derechos humanos, con un avance investigativo del 33,33% (en 48 de las 144 afectaciones), de acuerdo con lo informado por la Entidad.

Tabla 50. Avance investigativo de la UEI en relación con los hechos victimizantes contra personas defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales

Etapa procesal	Corte al 31 de marzo de 2021	Corte al 31 de marzo de 2022
Ejecución de penas	67	92
Juicio	106	133
Investigación	31	38
Indagación con orden de captura autorizada por juez con función de control de garantías	53	75
Preclusión por muerte del indiciado	12	18
Total	269	356

Fuente: Comando Estratégico de Información de la Fiscalía General de la Nación (UEI, 2022b)

Delitos contra personas en proceso de reincorporación y sus familiares

De acuerdo con la respuesta remitida por la UEI a este Despacho, con corte al 31 de marzo de 2022, se han presentado 433 afectaciones contra personas en proceso de reincorporación de las Farc y sus familiares, sobre los cuales la Unidad había tenido avances hacia el esclarecimiento (término reportado por la Entidad), en 254 afectaciones,

que corresponden a un 58,66%. Asimismo, con corte al 31 de marzo de 2022, la UEI conoció 298 casos de amenazas en contra de personas en proceso de reincorporación, y sobre éstas reportó un avance investigativo hacia el esclarecimiento en 80 casos, los cuales representan un 26,85% de avance (UEI, 2022b).

Tabla 51. Avance investigativo de la UEI en relación con los hechos victimizantes contra personas en proceso de reincorporación y sus familiares

Etapa procesal	Corte al 31 de marzo de 2021		Corte al 31 de marzo de 2021	
	Reincorporados	Familiares reincorporados	Reincorporados	Familiares reincorporados
Ejecución de penas	41	13	54	15
Juicio	27	7	60	15
Investigación	38	10	24	5
Indagación con orden de captura autorizada por juez con función de control de garantías	51	6	60	10
Preclusión por muerte del indiciado	6	0	11	0
Total	163	36	209	45

Fuente: Comando Estratégico de Información de la Fiscalía General de la Nación (UEI, 2022b)

Posterior a la fecha de corte de este informe, se conoció un nuevo balance de los avances de la UEI en materia de investigación de afectaciones a la población en proceso de reincorporación, el cual se presenta a continuación¹⁶³: entre el 1 de diciembre de 2016 y el 7 de

¹⁶³ Estas fueron las cifras presentadas por la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5 para el Seguimiento al Acuerdo de Paz a la Jurisdicción Especial para la Paz en informe presentado a la Sección con Ausencia de reconocimiento de Verdad en el marco del trámite de medidas cautelares a favor de los comparecientes a la JEP, el 28 de abril de 2022, sobre los avances de la UEI, radicado 202201026243.

abril de 2022, se han presentado 437 afectaciones contra 371 personas en proceso de reincorporación y 66 familiares de personas en proceso de reincorporación (homicidios, tentativas de homicidios, desapariciones forzadas y amenazas), siendo los departamentos de Cauca (71), Antioquia (55), Nariño (53), Caquetá (36) y Putumayo (32), los departamentos con mayor número de hechos victimizantes ocurridos. Respecto de estos hechos, según el reporte presentado por la Unidad a la Procuraduría, se han vinculado a 89 personas en calidad de determinadores (UEI, 2022b).

Asimismo, la Entidad presentó el siguiente balance para el periodo de tiempo en referencia:

- Realización de 249 audiencias de formulación de imputación, que han vinculado a 584 indiciados;
- Realización de 157 audiencias de formulación de imputación sobre el delito de homicidio, vinculando a 529 indiciados únicos;
- Realización de 117 audiencias de formulación de acusación para 427 personas por los delitos principales y secundarios;
- Realización de 87 audiencias de formulación de acusación por el delito de homicidio, vinculando a 405 personas (UEI, 2022a)

Por otra parte, el ente acusador refiere que, tomando un universo de 437 casos de afectaciones conocidas contra personas en proceso de reincorporación, la gestión de investigación ha logrado vincular 89 personas en calidad determinadores.

Particularmente, para el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2016 y el 7 de abril de 2022, contra las personas en proceso de reincorporación de las antiguas FARC-EP y sus familiares, la Unidad informó que ha determinado que el 80,39% de la violencia ha sido ejercida por organizaciones criminales (205 de 255 que cuentan con avance investigativo hacia el esclarecimiento). Igualmente, señaló que “el 92% de los hechos del universo de 205 hechos que cuentan con

avance, han sido ejecutados por integrantes de las disidencias de las FARC-EP o GAO_r, en los departamentos de Cauca, Nariño, Caquetá, Putumayo, Meta, Antioquia, Huila, Guaviare, Arauca, Norte de Santander, Valle del Cauca, Bolívar y Tolima; por las AGC o GAO Clan del Golfo, en los departamentos de Antioquia, Chocó, Nariño, Sucre y Córdoba; por el GAO ELN, en los departamentos de Norte de Santander, Nariño, Cauca, Bolívar y Chocó; y por las disidencias del EPL o GAO Los Pelusos, en Norte de Santander” (UEI, 2022a).

Delitos contra quienes ejercen política

Para el año 2022, el Fiscal General de la Nación, mediante Resolución No. 0-0186 del 04 de marzo de 2022, puso en marcha una estrategia de investigación para los delitos ocurridos en el marco de las elecciones para Congreso, Presidente y Vicepresidente de la República, en la que la UEI es responsable de la investigación y judicialización de las siguientes hechos y poblaciones:

- Homicidios y amenazas contra integrantes del partido político Comunes, dentro de su participación en el proceso electoral para el Congreso de la República, con hechos delictuales ocurridos a partir del 13 de diciembre de 2021, en adelante y hasta el 7 de agosto de 2022.
- Homicidios y amenazas contra los candidatos a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, en el marco de su participación política y con hechos delictuales ocurridos a partir del 14 de diciembre de 2021, en adelante y hasta el 7 de agosto de 2022 (UEI, 2022b).

De acuerdo con lo informado por la FGN, al 6 de mayo de 2022, la Unidad apoya la investigación de 64 afectaciones contra candidatos de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, de los cuales 62 hechos son amenazas, una extorsión y un hurto calificado (UEI, 2022b).

Balance general de la UEI

Al 31 de marzo de 2022, los avances investigativos de la UEI hacia el esclarecimiento de los proyectos corresponden al 95,82%, es decir, en

619 de 646 víctimas. Al respecto la Fiscalía precisó que 8 de los 13 proyectos (61,5%) se han enfocado en ejercer la acción penal y caracterizar la violencia que producen las estructuras disidentes de las FARC-EP, las cuales, según lo informado por la UEI, son las principales responsables de la victimización sobre las poblaciones objeto de esta dependencia reincorporados y familiares de las FARC-EP, y defensores de derechos humanos. Por otra parte, 5 de los 13 proyectos (38,5%) se han enfocado 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) (UEI, 2022b).

Tabla 52. Avance investigativo de la UEI por etapa procesal años 2021 y 2022

Etapa procesal	Corte al 31 de marzo de 2021	Corte al 31 de marzo de 2022
Ejecución de penas	59	87
Juicio	79	142
Investigación	127	192
Indagación con orden de captura autorizada por juez con función de control de garantías	86	184
Preclusión por muerte del indiciado	0	14
Total	351	619

Fuente: Comando Estratégico de Información de la Fiscalía General de la Nación (UEI, 2022b)

Sobre el balance presentado por la Fiscalía en materia de investigación, la Procuraduría considera que hay avances importantes

más no suficientes en materia de investigación. En este sentido, la actual situación de seguridad en zonas en donde no hay presencia permanente de las Entidades del Estado, dificulta enormemente las tareas de investigación y esclarecimiento a cargo de las Entidades responsables.

A juicio de la Procuraduría, pese a los esfuerzos institucionales de la Fiscalía, evidenciados, particularmente en el año 2021, en el funcionamiento de los equipos territoriales, itinerantes y nacionales, los dos últimos con capacidad de despliegue en zonas en donde no hay presencia permanente de los fiscales de la UEI, se requiere fortalecer la presencia de la Unidad en los territorios en donde se están presentado las afectaciones.

Por lo anterior, y de acuerdo con lo que se evidencia en las cifras anteriormente expuestas, los avances investigativos en materia de crímenes de personas en proceso de reincorporación, pese a los esfuerzos realizados por la Unidad en metodologías para la asociación de los casos y los análisis de contexto, son aún insuficientes. En este sentido, a juicio del Ministerio Público aún no se evidencian avances importantes en el esclarecimiento de la mayoría de los hechos victimizantes en contra de las personas en proceso de reincorporación.

Por otra parte, en términos de articulación y cooperación interinstitucional para la investigación de los hechos victimizantes contra personas en proceso de reincorporación, considera la Procuraduría que existen medidas positivas para la valoración de los patrones de victimización a esta población, tales como la Mesa Tripartita de Seguimiento a la investigación de los ataques contra los exintegrantes de las FARC-EP.

Sobre los avances de este espacio, la Unidad, en respuesta a la Procuraduría manifestó lo siguiente: i) en el espacio se han precisado las rutas de denuncia y acceso a la justicia según los procedimientos internos de la Fiscalía; y ii) frente a la priorización regional, se han identificado aquellos territorios donde se ha incrementado la violencia y se presentan el mayor número de afectaciones contra reincorporados y

sus familias, a saber: los departamentos y regiones de Antioquia, Arauca, Bogotá, Cauca, Caquetá, Chocó, Magdalena Medio, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca; iii) los delegados de la UEI y los líderes de las personas en proceso de reincorporación acordaron implementar un chat de WhatsApp, como mecanismo de comunicación oportuna para la realización de actos urgentes o la intervención inmediata, ante posibles amenazas o desaparición de firmantes del Acuerdo de Paz (UEI, 2022a).

No obstante, la Procuraduría señala la importancia de continuar avanzando en la investigación y judicialización de las amenazas como medida de prevención de los riesgos.

Por otra parte, y como se señaló en el informe sobre el seguimiento preventivo de la Procuraduría presentado a la JEP, respecto de la colaboración armónica con los órganos del Estado, la UEI, en su calidad de integrante de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) ha venido participando en las discusiones relacionadas con la política pública para el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales a las que se refiere el Decreto Ley 154 de 2017. Sobre este tema en particular, la Procuraduría reconoce que la CNGS es un buen escenario para priorizar discusiones respecto de los ajustes y las necesidades de esta Agencia Fiscal para fortalecer la investigación de las conductas criminales hacia las poblaciones que son objeto del ente investigador. De igual manera, este espacio resulta un escenario ideal para la articulación con las Entidades con competencias en el desmantelamiento de las organizaciones criminales que atentan contra las personas en proceso de reincorporación.

Finalmente, cómo se ha mencionado en los informes de avance en la implementación del Acuerdo de Paz de la Procuraduría, se reitera la importancia que tiene para el funcionamiento de la Unidad, el incremento de la presencia de Jueces Especializados en zonas que coincidan con los esfuerzos de priorización de las investigaciones que adelanta la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía.

Constitución de agencias penales especiales en las investigaciones por los delitos contra personas en proceso de reincorporación

En el marco de la disposición tercera de la Directiva 001 de 2020, “Lineamientos para la protección y el respeto de los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de los ex combatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica, en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo de Paz)”, mediante la cual se ordena: “Intervenir de manera oportuna a través de los Procuradores Penales I y II en las actuaciones judiciales por agresiones, tales como amenazas, tentativas de homicidio, desapariciones y homicidios contra los excombatientes de las FARC-EP acreditados, en proceso de reincorporación política, social y/o económica, constituyendo para ello agencias especiales conforme a lo dispuesto en los artículos 33 y 34 de la Resolución 248 de 2014 de esta Entidad”, de acuerdo con la información remitida por la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, con corte al 26 de abril de 2022, se han constituido 257 agencias penales especiales en actuaciones judiciales cuyas víctimas fueron 248 hombres y 9 mujeres, por los delitos de homicidio, tentativa de homicidio y desaparición forzada en contra de las personas en proceso de reincorporación (Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, 2022). Particularmente, sobre el estado procesal de las agencias penales, la información da cuenta de lo siguiente:

Tabla 53. Estado procesal de las agencias penales

Estado procesal de las agencias especiales conformadas por la PGN	Número	Porcentaje
Indagación	153	59%
Juicio	53	21%
Ejecución de penas por sentencia condenatoria	22	9%
Investigación	20	8%

Estado procesal de las agencias especiales conformadas por la PGN	Número	Porcentaje
Preclusión	8	3%
Archivo	1	

Datos con corte al 26 de abril de 2022. (Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, 2022).

Los departamentos que concentran el 86% de hechos victimizantes con agencia penal especial constituida, son: Cauca (50 hechos victimizantes), Nariño (28 hechos victimizantes), Putumayo (26 hechos victimizantes), Norte de Santander (24 hechos victimizantes), Valle del Cauca (21 hechos victimizantes), Guaviare (17 hechos victimizantes), Tolima (16 hechos victimizantes) y Bolívar (16 hechos victimizantes).

Respecto de la función de intervención de la Procuraduría en investigaciones judiciales contra líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, así como personas en proceso de reincorporación y sus familiares, es importante destacar que el 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, mediante la Resolución 073. Desde la Procuraduría, ésta ha sido la Delegada responsable de la articulación con la Unidad Especial de Investigación y la Vicefiscalía General de la Nación.

En este sentido, sobre el balance en materia de constitución de las agencias penales se destaca que: “con la creación de la Coordinación Nacional temática de lucha, contra masacres y delitos contra lideresas y líderes sociales y reincorporados, la Procuraduría se ha articulado de manera permanente con el despacho de la Vicefiscalía General de la Nación y de la Unidad Especial de Investigación, lo que ha permitido constituir agencias especiales en cada una de las actuaciones penales que se adelantan por hechos victimizantes contra personas en proceso de reincorporación de las antiguas FARC-EP, de forma más expedita,

y así se tiene la presencia del agente especial del Ministerio Público desde los albores del proceso penal, en su etapa de indagación, logrando materializar una intervención priorizada” (Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, 2022).

Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

En el Tercer Informe al Congreso, la Procuraduría recomendó a la OACP, en calidad de secretaría técnica de la Instancia de Alto Nivel del SISEP, finalizar las discusiones alrededor de la estructuración del Comité de Impulso a las Investigaciones y el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo del SISEP, la cual fue acogida por dicha dependencia presidencial. La información remitida evidencia las gestiones adelantadas, para el caso del Comité de Impulso, la Fiscalía General de la Nación agilizaría la finalización del respectivo instrumento para poner en marcha sus actividades; y sobre el Sistema, la secretaría técnica del SISEP asumió el compromiso de programar sesión de la Instancia de Alto Nivel para la aprobación de los lineamientos del Comité (OACP, 2021b).

En el seguimiento realizado a los compromisos establecidos en el PMI relacionados con la creación e implementación del SISEP; en el primer indicador del PMI (B.123) se observa que no cuenta con reporte de avance en el SIPO, por lo cual se reitera a la OACP la realización del registro de las actuaciones adelantadas en esta plataforma. Asimismo, sobre el segundo indicador del PMI (B.G.1) relacionado con medidas especiales para las mujeres en el SISEP, según el reporte registrado en el SIPO, se realizaron actividades para transversalizar el enfoque de género en el 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 y el Comité de Impulso a las Investigaciones. Los avances de la CNGS se abordan 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 se presentan 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 83,3%. La OACP informó que para el periodo de enero 2021 a marzo de 2022 se realizaron 12 sesiones de los comités operativos de la Instancia, de las cuales seis corresponden al Comité Operativo de Mujer y Género. Preocupa a este Órgano de Control que las acciones adelantadas se hayan limitado al desarrollo de espacios técnicos sin capacidad de decisión y sin tener resultados de impacto, teniendo en cuenta que, no se ha puesto en marcha la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño y el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo del SISEP.

Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño.

Sobre el indicador del PMI (B.443) relacionado con la creación y la puesta en marcha de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del SISEP, preocupa a la Procuraduría que el reporte en el SIPO presente un avance del 100%, teniendo en cuenta que el 9 de agosto de 2021 avalaron en comité operativo los lineamientos para el funcionamiento de la Comisión y ocho meses después se reúnen con Delegados del Partido Comunes para la concertación del mismo, manifestando que a la fecha no han recibido las observaciones al documento (OACP, 2022a); lo anterior, ha impedido su aprobación en la Instancia de Alto Nivel. La Procuraduría hace un llamado a la OACP y al partido Comunes, para que avancen a la mayor brevedad en la implementación de la Comisión.

Comité de Impulso a las Investigaciones.

En el Tercer Informe al Congreso, la Procuraduría recomendó a la OACP finalizar las discusiones alrededor de la estructuración del Comité de Impulso a las Investigaciones, en su respuesta esta Entidad informó

que, en calidad de secretaría técnica de la Instancia de Alto Nivel, realizó dos reuniones (6 de mayo y 28 de septiembre de 2021) con el propósito de dinamizar y culminar la puesta en marcha de este Comité (OACP, 2021b).

Ahora bien, en cumplimiento del Indicador del PMI (B.444), la Fiscalía General de la Nación informó que expidió la Resolución 1- 017 del 6 de abril de 2022 “Por medio de la cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación el Comité de Impulso a las Investigaciones por los delitos cometidos en contra de quienes desarrollan la participación política y, especialmente contra quienes ejercen el derecho fundamental consagrado en el artículo 112 de la Constitución, así como personas defensoras de derechos humanos”. Este Comité¹⁶⁴ tiene como propósito “articular las estrategias que actualmente adelanta la Fiscalía para la investigación de homicidios y amenazas en contra de personas defensoras de derechos humanos, personas reincorporadas y quienes participan en política, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 112 de la Constitución Política de Colombia y en los artículos 6 y 7 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018” (Fiscalía, 2022).

La Procuraduría reconoce la importancia de contar con la reglamentación de este Comité, luego de cinco años de expedido el Decreto 895 de 2017, para contribuir al avance investigativo de los hechos victimizantes contra las personas en proceso de reincorporación.

Los programas de seguridad y protección para exintegrantes de las FARC-EP

Mesa Técnica de Seguridad y Protección y Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección

¹⁶⁴ El Comité de Impulso a las Investigaciones está integrado por la Vicefiscal General de la Nación- quién lo preside, la Delegada para la Seguridad Territorial, el Delegado contra la Criminalidad Organizada, el Director de Políticas Públicas y Estrategia, el Director de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada y la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos.

De acuerdo con la información reportada en el SIPO para dar cuenta del funcionamiento de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP), según el reporte de avance del indicador del PMI (C.252), es del 46,67% para la vigencia 2021. En el primer trimestre de 2022, la MTSP ha sesionado cuatro¹⁶⁵ veces. Cabe mencionar que, para el periodo de corte del informe, se han realizado 58 sesiones de la subcomisión técnica de esa Mesa.

En el marco de las medidas cautelares proferidas por la Jurisdicción Especial para la Paz, se ordenó a la Unidad Nacional de Protección implementar un plan de descongestión de las solicitudes de medidas de protección realizadas por las personas en proceso de reincorporación, así como avanzar en un plan de acción correctivo del Programa¹⁶⁶ de Protección Especializada de Seguridad y Protección.

Desde la Procuraduría se reconocen los esfuerzos por 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, sin embargo, el incremento de las afectaciones a las personas en proceso de reincorporación, sus familiares y colectivos, hace que sea necesario el reforzamiento de las estrategias de protección y seguridad de manera integral por parte de las Entidades competentes. Para el caso particular de la UNP, específicamente sobre el funcionamiento de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP), a la Procuraduría se han allegado quejas por: i) demoras en la realización de los análisis/evaluaciones de riesgo por falta de personal; ii) retrasos para la expedición de los actos administrativos para el otorgamiento de las medidas de protección; iii) poca celeridad para la implementación de las medidas de protección aprobadas; iv) mal uso de los esquemas de protección; v) carencia de vehículos sustitutos por parte de las rentadoras o vehículos en malas condiciones operacionales; vi) limitaciones presupuestales y vii) discrecionalidad para el trámite de las solicitudes de protección.

¹⁶⁵ 21 de enero, 16 de febrero, 17 y 24 de marzo de 2022.

¹⁶⁶ Creado mediante el Decreto 299 de 2017

Preocupa a este Órgano de Control, que las acciones correctivas para mejorar el Programa de Protección Especializada no han sido suficientes para atender la demanda de la población objeto. La SESP informó que, entre marzo de 2021 a marzo 2022, se presentaron 771 solicitudes de medidas de protección individuales y colectivas, de éstas el 18,84% han sido tramitadas por mujeres. Cabe mencionar, que 211 se encontraban pendiente de trámite, de las cuales 15,63% correspondían a casos activos de mujeres. Desde la Procuraduría se hace un llamado a la UNP para que acelere las evaluaciones de riesgo, teniendo en cuenta, que 39 personas en proceso de reincorporación fueron víctimas de homicidios mientras surtían el trámite de medidas de protección.

También, continúa el rezago frente a la entrega de los automotores aprobados en los esquemas de protección, que para el corte del informe eran de 55 vehículos, en parte por la falta de oferta en el mercado y a esto se suma que está pendiente la vinculación de 140 agentes por implementar.

Ahora bien, es alarmante que, en el periodo de corte del informe se hayan adelantado 255 trámites de emergencia, esto evidencia el aumento de los riesgos de los exintegrantes de las FARC-EP en los territorios donde desarrollan su proceso de reincorporación y las limitaciones de las Entidades para brindar una respuesta oportuna frente a las vulneraciones contra la vida, la integridad y seguridad de este grupo poblacional.

Medidas de prevención, protección y seguridad para excombatientes de las FARC-EP, sus familiares y colectivos

Respecto de la respuesta institucional del Gobierno Nacional a la situación de seguridad de las personas en proceso de reincorporación, la Consejería para la Estabilización reportó los siguientes avances en relación con las acciones de articulación en el marco del Plan

Estratégico de Seguridad y Protección¹⁶⁷, en el cual se agrupa los programas de protección y prevención previstos en el Acuerdo de Paz¹⁶⁸:

De acuerdo con lo informado a la Procuraduría, entre el 31 de marzo de 2021 y el 31 de marzo de 2022, la Mesa de Coordinación Interinstitucional ha sesionado 48 veces, cuatro de estas reuniones han sido con Entidades de alto nivel y 44 han sido reuniones técnicas; en tanto que, 27 de estas reuniones se han realizado en el nivel territorial. Con corte al 31 de marzo de 2022, se destacan:

- El seguimiento a la presencia de fuerza pública en los antiguos espacios de reincorporación, la cual, de acuerdo con lo informado por la Entidad se tradujo para el año 2021, en el desarrollo de 24 operaciones militares en zonas aledañas a los AETCR; mantenimiento de las 24 Unidades Básicas de Carabineros (UBICAR – DICAR) en las cuales se han desplegado 730 uniformados en 12 departamentos del país.
- Reforzamiento de los esquemas colectivos de protección en situaciones de riesgo específicas;
- Acciones inmediatas de mitigación de los riesgos y atención a las afectaciones;
- La atención del traslado del AETCR del Yarí al Doncello, en atención al cual se realizaron seis sesiones de la Mesa de Articulación Institucional, dada la situación de ese colectivo. No obstante, la Procuraduría, evidenció que dicho traslado se adelantó en respuesta a una situación de riesgo inminente que se presentó en el AETCR del Yarí;

¹⁶⁷ El plan desarrolla las siguientes ocho líneas estratégicas: prevención, acciones inmateriales de prevención, protección, articulación para la investigación y judicialización, seguridad humana integral, enfoque diferencial de género, coordinación interinstitucional, garantías de seguridad en la participación electoral.

¹⁶⁸ Los planes, programas e instancias que articula el Plan en mención son: SESP, Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización, medidas de autoprotección, e instancias como la Instancia de Alto Nivel, SISEP, CNGS, Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, Sistema de Alertas Tempranas; y articulación con el Cuerpo Élite y la Unidad Especial de Investigación.

- 160 coordinaciones de seguridad para atender requerimientos de la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, entre el 1 de abril y el 14 octubre de 2021;
- 4.600 coordinaciones de seguridad en zonas fuera de los AETCR, dichas coordinaciones se han presentado sobre todo en los departamentos de Huila y Antioquia.
- Designación de 61 enlaces de la UNIPEP como interlocutores con las personas en proceso de reincorporación;
- Desarrollo de 439 actividades y talleres de autoprotección;
- Realización de jornadas de asistencia para la formulación de planes integrales de prevención en el marco del Decreto 660 de 2018, en lo relacionado con población de personas en proceso de reincorporación. De acuerdo con el informe presentado por la Consejería para la Estabilización, dichas jornadas se han realizado en los departamentos de Huila, Valle del Cauca, Nariño, Cauca y Meta.
- La Entidad no reporta cuantas extracciones o atención a casos de riesgo han realizado o coordinado las Entidades competentes.

La Procuraduría reconoce la disposición del Gobierno Nacional, en particular en lo relacionado con el diseño de propuestas para el acompañamiento en seguridad, para realizar y atender el requerimiento de las personas en proceso de reincorporación que se trasladaron del AETRC del Yarí al Doncello, traslado que se realizó antes de lo previsto en atención a la situación de riesgo manifestada por el colectivo presente en esa zona, así como la disposición para nombrar enlaces que atiendan los riesgos advertidos para este grupo poblacional.

No obstante, como se mencionó en párrafos previos, este Ente de Control, llama la atención sobre el alto número de personas en proceso de reincorporación que han sido víctimas de homicidios, atentados contra su vida e integridad y desaparición; se considera que, para atender esta situación se requiere el fortalecimiento de la respuesta institucional en los niveles nacional, territorial y local, en los ámbitos de seguridad, prevención y protección.

En este sentido, pese a los avances señalados por la Consejería para la Estabilización, no se evidencia que, desde la expedición de este plan, en marzo de 2021, se hayan disminuido las afectaciones a las personas en proceso de reincorporación. Al contrario, persisten los hechos victimizantes contra los líderes de esta población, situación que requiere una respuesta urgente por parte de las Entidades territoriales como primeros respondientes y Entidades nacionales como líderes de las políticas de prevención, protección y seguridad. De igual forma se encuentra, que persisten desafíos para garantizar la seguridad de los colectivos que están fuera de los AETCR y organizados alrededor de proyectos productivos; y la expedición de una ruta y procedimiento para la atención de los riesgos en los territorios. Sobre este último tema, es de señalar que, si bien existen rutas para la atención de riesgos en algunos departamentos como Antioquia, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, desde la Consejería para la Estabilización debería replicarse este proceso con las demás Entidades del orden territorial, sobre todo, las que se encuentran ubicadas en zonas en donde las cifras de victimización contra personas en proceso de reincorporación son altas.

La Procuraduría recomienda a la Consejería para la Estabilización, socializar los instrumentos para atención de emergencia con los colectivos de personas en proceso de reincorporación; y, por otro lado, a MinInterior fortalecer el rol de las gobernaciones como primeros respondientes.

Estrategia de seguridad, Acción 4.26 y violencias basadas en género

La Procuraduría reconoce la importancia de que el Estado cuente con la Estrategia de Seguridad Integral para las mujeres en proceso de reincorporación formulada, la cual contempla riesgos y necesidades diferenciadas para esta población, dando cumplimiento a la acción 4.26 del CONPES 3931. Mediante esta estrategia, la ARN y la Consejería para la Estabilización reportaron a la Procuraduría que se ha dado un incremento en la aprobación de medidas de protección por parte de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, consiguiendo que 202

mujeres sean beneficiadas con medidas de protección por parte de la UNP, de las cuales 80 son beneficiarias de medidas individuales y 90 de medidas colectivas. Dentro de este grupo, se destaca la aprobación de medidas para dos colectivos de mujeres y 32 mujeres que residen en los antiguos ETCR. Adicionalmente, con corte al 31 de octubre de 2021, 228 mujeres habían sido beneficiarias de medidas blandas de protección (ARN, 2022c).

Por otra parte, las Entidades responsables de la estrategia, reportan que se instaló la subcomisión de género de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP), la cual busca establecer medidas diferenciales e integrales a favor de las mujeres solicitantes de medidas; y desde el año 2020 a través de las recomendaciones emitidas en la Subcomisión de Casos de la MTSP, se ha incluido el enfoque de género en los análisis de riesgo a través de la inclusión de los diez riesgos diferenciales del Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional. Igualmente, se han remitido medidas complementarias desde el análisis interseccional de cada caso a las Entidades de orden nacional y territorial a fin de contribuir a las garantías de seguridad integral de las mujeres con riesgo extraordinario.

Empero, sobre la puesta en marcha de esta estrategia, el componente Comunes del Consejo Nacional de Reincorporación ha manifestado que las solicitudes de las mujeres en proceso de reincorporación no fueron tenidas en cuenta en su socialización e implementación. Asimismo, ha manifestado que la ARN no ha dado a conocer los avances de la ejecución de la estrategia, a las mujeres en proceso de reincorporación.

Adicionalmente, se ha identificado que todos los indicadores de la estrategia quedaron a cargo de la ARN y ninguno a cargo de las Entidades competentes para su efectiva implementación, lo que dificulta el seguimiento al avance de la misma, ya que no hay claridad sobre los responsables de cada acción. Por consiguiente, la Procuraduría insta a la ARN a definir responsables para cada acción y a socializar la estrategia con las Entidades competentes, así como a hacer mesas de

seguimiento a la implementación de la estrategia que cuenten con la participación de las mujeres en proceso de reincorporación.

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación indicó que, a través de la Unidad Especial de Investigación, ha conseguido un avance de esclarecimiento del 58,3% de las afectaciones a mujeres en proceso de reincorporación. Y en las afectaciones que cuentan con avance investigativo, la Unidad ha logrado vincular a 31 personas, 26 a través de órdenes de captura, de las cuales 8 se encuentran materializadas (UEI, 2022b). A criterio de la Procuraduría, el avance de esclarecimiento del 58,3% de las afectaciones a mujeres exintegrantes debe fortalecerse, ya que, a la fecha de corte de este Informe, se habían materializado ocho órdenes de captura a responsables de las afectaciones a esta población, por lo que se insta a la Fiscalía a implementar las acciones necesarias para aumentar la capacidad de esclarecimiento de los casos.

Ahora bien, en materia de violencias basadas en género (VBG), la ARN indica que en el 2021 realizó jornadas de formación para la prevención, sanción y atención a los casos de VBG, en las que participaron 643 personas, 351 mujeres, 244 hombres y 48 personas sin especificar género. Los tres municipios con mayor participación fueron Icononzo (116), Medellín (99) y Dabeiba (56) (ARN, 2022f). Preocupa que estas jornadas sólo se hayan realizado con el 5,06% de la población en proceso de reincorporación, por lo que se considera que se debe ampliar la cobertura y número de beneficiarias de estos ejercicios.

Esto, debido a que las mujeres en proceso de reincorporación son más vulnerables a las VBG, en tanto que su condición de igualdad frente a los hombres se fue perdiendo cuando abandonaron las líneas combativas, puesto que se vieron obligadas a adoptar roles de género tradicionales (cuidado de las hijas e hijos y del hogar, etc.). Lo anterior, se ha demostrado en estudios recientes, cuando suceden este tipo de cambios en los roles de género, hay una tendencia al aumento de las VBG (Corporación Humanas Colombia, 2018).

Es reconocido que la violencia intrafamiliar aumenta cuando las mujeres rurales participan en procesos comunitarios o de empoderamiento (Corporación Humanas Colombia, 2018). En este orden de ideas, para garantizar la reincorporación política y social de las mujeres en proceso de reincorporación y su participación activa en la construcción de paz, es necesario fortalecer las estrategias de prevención de VBG.

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

El Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, creado mediante el Decreto 660 de 2018, en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo de Paz, adopta medidas integrales de seguridad y protección destinadas a la prevención de violaciones, protección, respeto y garantía de los derechos humanos de las comunidades y organizaciones en los territorios (Presidencia de la República, 2018).

Sobre el avance de este programa, en el Tercer Informe, la Procuraduría encontró que no se presentaban avances significativos en la implementación del mismo y en este sentido recomendó fortalecer la asistencia técnica a las Entidades en lo relacionado con la formulación de los Planes Integrales de Prevención, lo anterior en atención a la situación de seguridad que viven algunos territorios del país. De igual modo, en los informes previos al Congreso se habían identificado dificultades en la implementación del programa dada la desfinanciación del mismo.

Para la vigencia de este informe, la Procuraduría destaca la activación de las instancias técnicas, contempladas para la puesta en marcha de las medidas previstas en el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; pero, reitera, los desafíos en la financiación del Programa y la necesidad de fortalecer el conocimiento de las autoridades que tienen competencia en su implementación.

En este sentido, la Procuraduría ha observado con preocupación que ante el creciente escenario de violencia en varias regiones del país, ha crecido la demanda de organizaciones y comunidades para la implementación del Programa de Protección del Decreto 660, sin embargo, no todas las peticiones son atendidas de manera oportuna y la respuesta institucional para garantizar la protección es limitada por la falta de articulación institucional y de recursos para materializar las acciones de los Planes Integrales de Prevención y Autoprotección.

Tampoco se ha avanzado en la articulación con otras políticas en materia de prevención, como la Ruta de Protección Colectiva del Decreto 2078 de 2017 y la alineación de los Planes Integrales de Prevención y Protección que deben actualizar anualmente las Entidades territoriales en cumplimiento de la Ley de Víctimas y el Decreto 4800 de 2011 y mediante los cuales se definen acciones y recursos para atender situaciones de riesgo de violaciones a los derechos humanos en los territorios. De esta manera, en el Programa de Protección del Decreto 660 se advierte como un esfuerzo cuya carga de implementación recae sobre las Entidades territoriales, con capacidades técnicas y financieras que son en su mayoría precarias.

Por otra parte, es importante mencionar que las situaciones de riesgo que enfrentan las organizaciones y comunidades han crecido durante el 2021, como se ha visto la persistencia de la violencia homicida y el incremento de afectaciones masivas a la población como desplazamientos, confinamientos, contaminación por minas, reclutamiento ilícito, y violencia sexual en el marco del conflicto armado, han generado el deterioro de las capacidades de autoprotección y ha supuesto mayor demanda de protección. Ante las mayores necesidades de protección de las organizaciones y las comunidades se requieren de múltiples medidas y estrategias de protección de alcance colectivo para disminuir o eliminar los riesgos.

Componente de Medidas integrales de prevención, seguridad y protección y del protocolo de protección para territorios rurales

Respecto de los avances del componente de Medidas integrales de prevención, seguridad y protección y del protocolo de protección para territorios rurales, para el 2021, MinInterior informó que se realizaron talleres con 107 Entidades territoriales en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Caquetá, Cauca, Casanare, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre y Valle del Cauca. Lo anterior en el marco de las acciones de difusión del programa realizadas por esa Entidad (MinInterior, 2022b).

En el marco del Comité Técnico de Medidas Integrales, el MinInterior presentó una base de solicitudes de 130 procesos organizativos en 116 municipios, ocho de alcance departamental y cinco nacionales. Los departamentos con más organizaciones son Antioquia (48), Cauca (26), Putumayo (12). En algunos casos, organizaciones en diferentes municipios pertenecen a redes de defensores de derechos humanos y presentan solicitudes para atender sus necesidades particulares en cada territorio.

Ante el incremento de solicitudes y con el objetivo de cumplir con una de las líneas del Plan Operativo Anual del Comité Técnico, se definieron algunos criterios de priorización para avanzar en el transcurso del año 2022 en la construcción de Planes Integrales, Protocolos de Protección y la implementación de Medidas Integrales en algunas organizaciones y comunidades.

Los criterios que se aplicaron fueron:

- Identificación de municipios con índice de desplazamiento más alto del país con base en datos de la UARIV
- Municipios con mayor índice de vulneraciones de derechos humanos con datos de la Consejería Presidencial de DDHH.
- Municipios PDET, PNIS y Zonas Futuro

- Índice de Riesgo de probabilidad de reclutamiento, Uso y Utilización de NNA, datos de la CIPRUNNA
- Alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo
- Análisis de Riesgo de las organizaciones defensoras de DDHH
- Identificación de sujetos con medidas de protección colectiva de la UNP o medidas individuales para sus miembros

De esta manera, organizaciones ubicadas en municipios que tuvieran indicadores de riesgo y se encontraran en mayor vulnerabilidad, serían consideradas para iniciar una ruta prioritaria de implementación del Programa de Protección. Con esta metodología se identificaron cuatro sujetos: Comunidad Algarrobo Campanario de Cáceres, Asociación Campesina del Bajo Cauca – ASOCBAC, Mujeres luchadoras por Anara y Corporación Nibaru. Así mismo, la Defensoría del Pueblo y OACNUDH presentaron al Comité Técnico diez organizaciones con las que han adelantado un trabajo de fortalecimiento organizativo y que consideran aplicar a las medidas del Programa.

Esto da cuenta de uno de los principales retos del Programa, respecto a la respuesta oportuna a todas las solicitudes y la posibilidad de aplicar las herramientas diseñadas para la identificación de riesgos, la construcción de los planes y la efectiva implementación de las medidas. La capacidad operativa de la secretaria técnica es limitada, la implementación y construcción de los planes está centralizada y las Entidades territoriales están sujetas a la asistencia técnica del nivel nacional, antes de asumir de manera directa acciones con las organizaciones y comunidades. Se requiere de mayor apoyo por parte de las demás Entidades que hacen parte del Comité Técnico para atender todas las solicitudes.

Respecto de la formulación de Planes Integrales de Prevención¹⁶⁹, de acuerdo con lo reportado por el Ministerio del Interior durante el 2021 se avanzó, con el acompañamiento y financiación de USAID en la

¹⁶⁹ Los PIP son herramientas de planeación orientadas en enfrentar los factores de riesgo y disminuir su impacto en la comunidad (República, 2018)

elaboración de Planes Integrales de Prevención con cuatro organizaciones: Marcha Patriótica y Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba, en el departamento de Córdoba, Mujeres Constructoras de Paz (PNIS) en Miranda, departamento del Cauca y Aheromigua en el departamento de Bolívar.

Tabla 54. Organizaciones priorizadas para la formulación de Planes Integrales de Prevención (PIP) del Decreto 660 de 2018

Departamento	Organización/JAC	Actividades 2021	Plan de trabajo 2022
Córdoba	Comunidad de San Pedrito en la zona rural del Municipio de San José de Uré	-	Actualización, Validación y socialización PIP
	Fundación Cordoberxia	Socialización medidas de concertación	Seguimiento y acompañamiento a la implementación de las medidas
	Marcha Patriótica - Apoyo USAID	Diagnóstico y Plan Integral de Prevención	-
	ASCSUCOR- ASOCIACIÓN DE CAMPESINOS DEL SUR DE CÓRDOBA. Apoyo USAID	Diagnóstico y Plan Integral de Prevención	-
Cauca	Asociación de Desplazados de Bocas de Napi ASODESBONA, Municipio de Guapi	Concertación de Medidas	Seguimiento a medidas y socialización
	Marcha Patriótica regional Cauca	Concertación de Medidas	Seguimiento a medidas y socialización, socialización PIP
	Fundación Mujer con valor	Socialización Decreto 660 y taller formulación PIP y concertación de medidas	Seguimiento y acompañamiento implementación de medidas.

Departamento	Organización/JAC	Actividades 2021	Plan de trabajo 2022
	Ordeurca	No se adelantaron acciones. Cuenta con PIP y Ruta	Actualización, Seguimiento y acompañamiento implementación de medidas
	Población Excombatiente	Asistencia Técnica y Socialización Decreto 660 Diagnóstico	Formular PIP para población excombatiente y seguimiento
	Mujeres Constructoras de Paz. PNIS. Miranda Cauca Apoyo USAID	Mujeres Constructoras de Paz. PNIS. Miranda Cauca Apoyo USAID	Diagnóstico y Plan Integral de Prevención
Nariño	Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, zona rural del Municipio de Tumaco,	Asistencia técnica socialización Decreto 660 - Actualización PIP Cambio junta	Concertación de Medidas y seguimiento
	Población Excombatiente	Socialización del Decreto 660	Formulación e implementación
Norte de Santander	Juntas de Acción Comunal del Casco Urbano del Municipio de El Tarra	Asistencia técnica, socialización del Decreto y propuesta de actualización del PIP Cambio Junta.	Formulación, socialización y seguimiento a medidas.
	JAC Cúcuta	Socialización Decreto 660 Cambio Junta	Actualización, Seguimiento y acompañamiento implementación de medidas
Meta	FEDEMETAS	En espera de respuesta por parte de FEDEMETAS	Actualización, Validación y socialización PIP
	Ruta Pacífica de Mujeres	Actualización PIP y concertación de medidas	Seguimiento y acompañamiento implementación de medidas
Valle del Cauca	Fedejuntas	Actualización PIP	Actualización escenarios de riesgos y concertación y seguimiento

Departamento	Organización/JAC	Actividades 2021	Plan de trabajo 2022
	MOVICE	Socialización Decreto 660	Asistencia técnica Gobernación y municipio
	AFRODES	Actualización PIP y Concertación de medidas	Seguimiento y acompañamiento a implementación de medidas
	Población Excombatiente	Formulación PIP	Aprobación, socialización y Seguimiento
	Comunidad de Micoahumado	Formulación PIP	Seguimiento y concertación del PIP
Bolívar	Aheromigua - Apoyo USAID	Diagnóstico y Plan Integral de Prevención	
	Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar	Taller Formulación PIP y medidas	Aprobación, socialización y seguimiento a medidas
	ASOCPUERTOASIS	Se realizó acercamiento sin ninguna actividad, falta de interés.	Asistencia técnica Gobernación y municipio
Putumayo	Asociación Alianza Departamental de Organizaciones de Mujeres Tejedoras de Vida- OT 187	Socialización decreto 660 No coincidieron tiempos, no se avanzó en actividades.	Formulación PIP
Casanare	CONSPACC	Se realizó acercamiento sin ninguna actividad	Socialización decreto 660 y Formulación
Huila	Población Excombatiente	Construcción de Diagnóstico y concertación de medidas	Seguimiento y acompañamiento a implementación de medidas
Sucre	Población y líderes del sector de San Jorge, Sucre. Incluye El Playón y la región La Mojana	No se adelantaron acciones.	Asistencia técnica Gobernación y municipio
Nacional	Marcha Patriótica Nacional	Primer Taller del pilotaje nacional de Marcha Construcción PIP	Aprobación, socialización y Seguimiento

Departamento	Organización/JAC	Actividades 2021	Plan de trabajo 2022
	Congreso de los pueblos	Primer Taller del pilotaje nacional de Congreso de los Pueblos Construcción PIP	Aprobación, socialización y Seguimiento

Fuente: Ministerio del Interior, 2022 (MinInterior, 2022c)

No obstante, de la formulación y los avances en la construcción de los planes integrales descritos en el cuadro previo, el crecimiento de las solicitudes de parte de colectivos, organizaciones y comunidades que conservan expectativas sobre la implementación de medidas de protección en el marco del Programa, revelan la necesidad de desarrollar mecanismos, para atender la totalidad de las solicitudes recibidas.

Respecto del componente de Medidas Integrales, es positivo que se haya formulado una metodología para la construcción de Planes Integrales de Prevención y autoprotección, aunque a la fecha se han establecido Planes y medidas para cuatro organizaciones desde 2020. En el seguimiento realizado a la implementación de acciones de dichos planes, las organizaciones manifiestan que las acciones estratégicas no han sido operativas y que persisten las dificultades en torno a la disponibilidad de los recursos para la materialización de medidas y el desarrollo de oferta pública para atender las necesidades en materia de protección.

Componente de Promotores Comunitarios de Paz y Convivencia, y de Apoyo a la Actividad de Denuncia

Durante el 2021, de acuerdo al balance presentado por el Ministerio del interior, en el marco de las sesiones técnicas de presentación de avances en la implementación del Decreto 660, realizadas en el mes de abril de 2022, se informó que, en el proceso de formación a promotores, durante el año 2021, se postularon 163 personas en los departamentos de: Putumayo (20), Cauca (24), Córdoba (siete), Huila (44), Bolívar (21), Nariño (25), Meta (15) y Norte de Santander (siete) (MinInterior, 2022b). Respecto de los avances en la acreditación de estas personas, el

Ministerio de Justicia formalizó, mediante Resolución de acreditación del 7 de septiembre y del 19 de noviembre la graduación de 14 promotores en el departamento del Cauca (12 mujeres y dos hombres) y 15 personas en el Meta (10 mujeres y cinco hombres), en el año 2021. No obstante, se encontraba pendiente la expedición de la Resolución de acreditación de 25 promotores en el Huila, y debido a la restricción en recursos, la graduación de 29 promotores (siete en Putumayo, siete en Córdoba, seis en Bolívar, cinco en Nariño y cuatro en Norte de Santander) no se pudo realizar. En ese sentido, el Ministerio reportó la desfinanciación de acciones destinadas a la graduación de los promotores en departamentos como Putumayo, Córdoba, Bolívar, Nariño y Norte de Santander (MinInterior, 2022b)

En relación con este componente, se aprecia que aún no hay claridades sobre en qué espacios, instancias y procesos del Programa y de otras estrategias en materia de prevención y protección pueden participar de manera activa. Igualmente, se sugiere que se consideren las situaciones de riesgo que puedan exponer a las y los Promotores Comunitarios por la realización de su labor, así como las necesidades de protección que se requieran.

Componente de Apoyo a la Actividad de Denuncia

Sobre el componente de apoyo a la actividad de denuncia, es importante mencionar que la pandemia afectó las actividades de la estrategia de Unidades Móviles de Justicia, mediante la cual el Ministerio de Justicia desarrollaba los objetivos del componente. Durante el año 2021 la falta de sesiones de los comités técnicos impidió el desarrollo de la estrategia y las acciones definidas en el POA 2022 no dan cuenta de la reactivación de las Unidades Móviles, ni de actividades de promoción de la denuncia en territorios rurales, zonas de difícil acceso y territorios donde persisten graves violaciones a los derechos humanos.

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 2022, la Defensoría del Pueblo ha emitido 235¹⁷⁰ alertas tempranas con 22.727 recomendaciones, de las cuales 597 son específicas para las personas en proceso de reincorporación y representan el 2,6% del total de las recomendaciones. De acuerdo con el reporte en el SIPO, el indicador del PMI (C.434) relacionado con la reglamentación e implementación del Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida, registra un avance del 49,5%. Ahora bien, del total de las alertas emitidas, 88 advierten riesgos para población en proceso de reincorporación y 54 refieren riesgos a lideresas, mujeres víctimas y personas con orientación sexual e identidad de género diversa (OSIGD). En el mismo sentido, la citada Entidad ha emitido 148 informes de seguimiento, entre los cuales 77 señalan un cumplimiento bajo, 28 un cumplimiento medio, dos incumplimiento total y dos cumplimiento alto frente a la gestión del riesgo¹⁷¹.

De acuerdo con la información proporcionada por el MinInterior, el desempeño de la gestión institucional es del 42% frente al cumplimiento de las recomendaciones según el reporte de la plataforma SIGOB-CIPRAT, lo que significa que hay un rezago del 58%, particularmente, por parte de las Entidades territoriales. Sigue siendo una preocupación para la Procuraduría, la insuficiente gestión institucional respecto a la implementación oportuna de medidas, para atender las recomendaciones emitidas en las alertas tempranas, que contribuyan a disminuir o suprimir los factores de riesgos a los que la población civil está expuesta.

¹⁷⁰ Posterior a la fecha de corte de este informe (31 de marzo de 2022), la Defensoría del Pueblo emitió ocho alertas tempranas, según la información del portal <https://alertastempranas.defensoria.gov.co>. La fecha consulta de la información fue el 18 de julio de 2022.

¹⁷¹ Esta información fue tomada del portal <https://alertastempranas.defensoria.gov.co>.

De acuerdo con lo informado por la Defensoría del Pueblo, se evidenció que la respuesta institucional para minimizar los riesgos específicos de las personas en proceso de reincorporación, ha estado principalmente en cabeza de la Fuerza Pública, que, si bien ha alcanzado resultados con el despliegue operacional, no ha logrado neutralizar el accionar de los grupos armados ilegales en las zonas donde estas personas adelantan su reincorporación, lo cual ha generado el recrudecimiento de los escenarios de riesgo advertidos en las alertas tempranas. Las demoras para el desarrollo de los análisis de riesgo, la expedición de los actos administrativos y la implementación efectiva de las medidas por parte de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP, continúa siendo una dificultad al momento de proteger la vida e integridad de este grupo poblacional. En la misma línea, las estrategias enfocadas a la prevención de la estigmatización y al fortalecimiento de la reincorporación comunitaria no han logrado los resultados esperados, teniendo en cuenta que aún se presentan situaciones de rechazo, hostigamiento y deslegitimación, que en algunos casos son propiciados por servidores públicos (Defensoría, 2022).

Para la Defensoría los retos en materia de respuesta institucional están relacionados con: i) fortalecimiento de la articulación nación-territorio; ii) celeridad en las investigaciones y estudios de riesgo; iii) fortalecimiento del enfoque preventivo para superar la respuesta reactiva; iv) implementación de medidas con resultados tangibles; y v) adopción de estrategias adecuadas a los contextos territoriales (Defensoría, 2022).

Ante este panorama, desde la Procuraduría se exhorta a las Entidades del Gobierno Nacional y territorial a mejorar la respuesta institucional coordinada y oportuna que permita superar las dificultades al momento de: i) activar las rutas de prevención y protección cuando se atenta contra la vida, libertad, integridad y seguridad de las personas en proceso de reincorporación, sus familias y colectivos; ii) priorizar acciones para atender las necesidades de esta población; iii) implementar medidas enfocadas a la prevención de la estigmatización;

iv) intercambiar información cualificada para la toma de decisiones; y v) implementar estrategias para la prevención de las violencias basadas en género.

Ahora bien, en el marco de la labor de análisis y seguimiento, la Procuraduría Delegada con Funciones Mixta 1 para la Defensa de los Derechos Humanos ha tenido un rol relevante en la coordinación con las Procuradurías Delegadas, Regionales, Distritales y Provinciales que tengan competencia territorial en la zona de advertencia de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, para que desde estas dependencias adelanten las actuaciones a las que haya lugar, con el propósito que la institucionalidad atienda de forma oportuna y eficaz cada una de las recomendaciones; de igual forma, ha dado trámite a los oficios de consumación de los riesgos advertidos en 67 alertas tempranas, para que impulsen la acción y la respuesta institucional para el esclarecimiento de los hechos que generaron la consumación del escenario de riesgo contribuyendo a su superación o mitigación. Finalmente, durante lo corrido de 2022, el trabajo desplegado se ve reflejado en la remisión de 354 oficios, principalmente para atender las diferentes comunicaciones desde la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas, así como, el trámite de quejas, denuncias, peticiones y remisiones a Entidades.

Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT)

En el Tercer Informe al Congreso, la Procuraduría elevó dos recomendaciones al MinInterior: i) informar los resultados de la evaluación realizada para mejorar el funcionamiento de la CIPRAT; y ii) 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.

Al respecto, MinInterior informó que acogía las dos recomendaciones realizadas por este órgano de control. Sobre la primera, realizó una evaluación acerca de la implementación del

Decreto 2124 de 2017, en los municipios priorizados por el Decreto 893 de 2017, evidenciando que, de los 170 municipios, sólo 53 habían creado los comités de alertas para la respuesta rápida en los PDET, los cuales se formalizarían por medio de acto administrativo expedido por parte de cada Entidad municipal y debían operar de forma articulada con los comités de prevención creados por la Ley 1448 de 2011. También, adelantó actividades de capacitación sobre el Sistema de Alertas Tempranas y solicitó la operatividad de estos comités. Frente a la segunda recomendación, dicha cartera ministerial informó que, a diciembre de 2021, el rezago en el reporte realizado en la plataforma SIGOB-CIPRAT era del 16% (MinInterior, 2022a)

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 Duradera¹⁷²; MinInterior, Entidad responsable del mismo, para la fecha de corte del informe, reportó la realización de 36 sesiones de seguimiento correspondiente al mismo número de alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, las cuales tuvieron el propósito de impulsar acciones coordinadas 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 de la secretaría técnica de dicha instancia.

De manera complementaria, desde 2021 dicha cartera ministerial implementa la estrategia de enfoque diferencial para población en proceso de reincorporación, sus familias y miembros del partido Comunes en el marco de las sesiones técnicas de la CIPRAT en los departamentos de Huila, Antioquia, Valle del Cauca, Meta, Nariño y

¹⁷² 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.

Cauca, y en el 2022 en Cali y Algeciras. Como resultados obtenidos de estos espacios, MinInterior ha destacado: i) mejora en el reporte de las acciones relacionadas con recomendaciones para las personas en reincorporación; ii) activación de canales de comunicación con Entidades con las cuales no había tenido relacionamiento; iii) creación de equipos especiales para atender las alertas y espacios diferenciales para dar respuesta (MinInterior, 2022a).

Por otra parte, MinInterior continúa con la realización de los talleres regionales de seguimiento para acompañar a las Entidades territoriales en la implementación de acciones concretas e inmediatas que permitan materializar las recomendaciones efectuadas y mitigar el riesgo advertido, lo cual ha permitido a la CIPRAT posicionarse como una instancia con enfoque territorial. Desde su puesta en marcha, se han llevado a cabo 375 talleres, siendo Antioquia (30) y Meta (28), los departamentos con mayor número de talleres realizados.

Finalmente, desde la Procuraduría se han delegado 84 funcionarios a nivel nacional para que, de acuerdo a la competencia territorial, se encarguen del registro de la información en la plataforma SIGOB-CIPRAT, de las actuaciones adelantadas en cumplimiento de las recomendaciones formuladas a esta Entidad. Por otra parte, en el marco de la Comisión Nacional del Ministerio Público para el Seguimiento a la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas, desde febrero de 2022, en conjunto con la Defensoría del Pueblo, se ha venido trabajando en el reglamento y plan de acción de esta Comisión.

Acciones de la Procuraduría para la prevención y protección de los líderes, lideresas, defensoras y defensores de derechos humanos

Impulso y seguimiento al proceso de Implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras (PIGMLD)

El Programa Integral de Garantías es una herramienta fundamental para generar condiciones y garantías que permitan la seguridad y protección de las mujeres lideresas, la atención oportuna de los riesgos que surgen por su labor, su participación en espacios de decisión e incidencia, el acceso a la justicia y garantías de no repetición. El

seguimiento preventivo realizado por la Procuraduría se ha enfocado en tres elementos: i) vigilancia al proceso de implementación del Plan de Acción 2019-2022, ii) acompañamiento y vigilancia al proceso de territorialización del PIGMLD y iii) seguimiento a casos de amenazas y riesgos para mujeres lideresas y defensoras y sus organizaciones.

De esta manera, se han adelantado acciones para fomentar la articulación y coordinación interinstitucional y el dialogo entre las instituciones y las organizaciones de mujeres lideresas y defensoras, así como, vigilar la implementación del PIGMLD y las acciones realizadas por las Entidades que conforman la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras.

En tal sentido, la Procuraduría ha establecido espacios de dialogo con las plataformas¹⁷³ de organizaciones de mujeres con el objetivo de conocer sus recomendaciones y preocupaciones respecto a la implementación del Programa y su territorialización. Las plataformas reconocen la importancia del PIGMLD como resultado de las demandas históricas del movimiento, sin embargo, señalan avances limitados en la implementación del Plan de Acción cuatrienal, la falta de espacios de seguimiento, la falta de oferta dirigida específicamente a mujeres lideresas y defensoras, debilidades en el proceso de territorialización por la falta de coordinación nación-territorio y dificultades en la implementación oportuna de medidas de protección¹⁷⁴.

Vigilancia al proceso de implementación del Plan de Acción 2019-2022:

Desde el año 2018, la Procuraduría ha acompañado el proceso de implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras (Resolución 0845 de 2018), política pública que surge de las demandas históricas del movimiento social de las mujeres

¹⁷³ Se han coordinado espacios de trabajo para realizar una valoración y balance de la implementación del PIGMLD con organizaciones como SISMA Mujer representante de G-PAZ, la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPAL) que representa a la Cumbre Nacional de Mujeres y con la Red Nacional de Mujeres Defensoras.

¹⁷⁴ Al respecto: SISMA Mujer (2021). Programa integral de garantías para mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos (PIGMLD) Balance Plan de Acción periodo 2019-2022 (con corte a septiembre de 2021) <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/12/PIG-WEB.pdf>

para su protección y garantías en su labor de liderazgo. En el año 2019 diferentes Entidades participaron en el proceso de construcción del Plan de Acción 2019-2022 en el cual se definieron 144 acciones de 28 Entidades del nivel nacional (62 subdirecciones, direcciones, delegadas) en 12 líneas estratégicas asociadas a los ejes de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.

La Procuraduría destaca el trabajo de secretaría técnica realizada por el equipo técnico de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior¹⁷⁵ ya que han desarrollado un esquema de seguimiento con las Entidades del nivel nacional para contar con reportes de avances periódicos. Así mismo, han realizado acciones para el proceso de territorialización del PIGMLD en Putumayo, Chocó, Montes de María, Cauca y Magdalena, con procesos de asistencia técnica a las Entidades territoriales, consecución de recursos para el desarrollo de jornadas con los comités de impulso y construcción de planes de acción territoriales.

El Ministerio ha señalado como algunos de los logros¹⁷⁶ en la implementación del PIGMLD la elaboración de guías y lineamientos, la priorización de acciones a favor de mujeres lideresas en proyectos de

¹⁷⁵ Esta información fue socializada por el Ministerio de Interior en su Informe de Gestión: Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIG-Mujeres) Secretaría Técnica Vigencia 2021.

¹⁷⁶ El Ministerio del interior señala entre otros logros: elaboración y expedición de los lineamientos nacionales de adecuación institucional territorial para la territorialización del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de DD.HH; elaboración y expedición de la Herramienta Metodológica para el Desarrollo de los Espacios Autónomos orientados a la Conformación del Comité de Impulso; elaboración de lineamientos generales para el desarrollo de actos de reconocimiento en favor de la labor que desempeñan las mujeres lideresas y defensoras de DD.HH; priorización para cooperación internacional; diplomados dirigidos a mujeres lideresas y defensoras de Derechos Humanos; procesos de formación con la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, Socialización de lineamientos técnicos a las 33 sedes regionales del SENA; participación de los hijos de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en el Programa “Escuelas Deportivas para Todos” del Ministerio del Deporte, Guía de prevención, atención y seguimiento a la violencia contra mujeres que desempeñan roles políticos; guía de Atención a Mujeres y a Población LGBT en los Servicios de Acceso a la Justicia; cartilla sobre Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos para Gestores de Justicia; lineamientos generales sobre investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos en Colombia; Mesa Nacional de Seguimiento a Casos de Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos; protocolo de Análisis del Nivel de Riesgo para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos; y Ruta Única de Atención y Protección frente a Amenazas a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos.

cooperación internacional, diplomados y cursos y el desarrollo de oferta por parte de algunas Entidades en el marco del Plan de Acción. Así mismo, que entre 2019 y 2021 se brindó capacitación a 14 gobernaciones para incorporar el PIGMLD en sus planes de desarrollo territorial, sus planes integrales de prevención y protección y para la construcción de rutas de atención y protección.

Estas acciones corresponden a la implementación de un 34% de las 144 subactividades del Plan de Acción reportadas por las Entidades del nivel nacional al 2021. A pesar de ello, es importante destacar la importancia de continuar con el proceso de implementación del PIGMLD, y que las Entidades con competencias incorporen el programa como parte de sus acciones estratégicas, teniendo en cuenta que se debe adelantar la formulación de un nuevo plan de acción para la próxima vigencia y garantizar la sostenibilidad y continuidad del PIGMLD.

Sin embargo, la Procuraduría ha identificado en el seguimiento preventivo algunos elementos que han impedido un mayor avance de cumplimiento del Plan:

- En los reportes de las Entidades se evidencia que muchas acciones establecidas en el Plan se enfocaron en la planeación y no se reportaron avances de implementación.
- No se registra una medición cuantitativa del avance por indicador. Las Entidades responsables de la implementación del Plan de Acción sólo presentan avances cualitativos amplios trimestrales, lo que dificulta un seguimiento más riguroso a cada uno de los indicadores.
- Las Entidades no definieron una asignación presupuestal específica para atender lo dispuesto en el Plan y desarrollar acciones en atención a las líneas estratégicas del Plan de Acción.
- Dificultades por la falta de registros administrativos que permitan identificar a las mujeres lideresas y defensoras beneficiarias de la oferta institucional.

- Oferta institucional y acciones que se enmarcan en atender la situación de las mujeres en general y no desarrollan oferta específica para mujeres lideresas y defensoras.
- Baja capacidad de territorialización de la Oferta institucional.
- Baja articulación de las Entidades de nivel nacional y, sus dependencias a nivel territorial, con las Entidades territoriales. Esta baja capacidad de articulación a nivel territorial resulta especialmente evidente en:
 - La región de Montes de María, donde la exacerbación de la violencia en el 2022 demostró la necesidad de articulación entre el Comité de Impulso y las autoridades territoriales, para promover acciones en el marco del Programa que garanticen su seguridad y ejercicio de liderazgo.
 - En Putumayo, donde la inestabilidad política, debido al cambio de gobernadores, ha obstaculizado el avance en la territorialización del plan de acción.
 - Limitaciones en el equipo del MinInterior responsable de la implementación y coordinación interinstitucional del Programa, y dependencia del mismo en los recursos de cooperación internacional.

Acompañamiento y vigilancia al proceso de territorialización del PIGMLD

De igual manera, la Procuraduría acompaña la territorialización del Programa en la cual participan organizaciones de mujeres lideresas y defensoras de las regiones de Montes de María, Putumayo, Cauca, Chocó, Magdalena, Norte de Santander y Nariño. En este sentido, la Procuraduría ha desempeñado un rol como garante de los espacios de diálogo con la institucionalidad y hace vigilancia y control preventivo a los compromisos establecidos y a las solicitudes de las mujeres lideresas. En cada departamento hay avances diferenciados del proceso de territorialización, en algunos como Norte de Santander, Cauca y Nariño se ha avanzado en la socialización del Programa, en otros como Montes de María, Putumayo, Chocó y Magdalena se han

elegido representantes para la constitución de Comités de Impulso y se han construido planes de acción territorial.

La Procuraduría, en calidad de garante, acompañó la elección del Comité de Impulso del PIGMLD en el departamento del Chocó, el cual fue elegido el 11 de noviembre de 2021 y en el cual se escogieron autónomamente representantes de las mujeres lideresas de las cinco regiones del departamento (San Juan, Baudó, Atrato, Pacífico, Bajo Atrato-Darién, Mesa Territorial de Garantías, Mujeres Diversas y representantes de las Mujeres Indígenas).

Durante el año 2021, se acompañaron las reuniones y espacios interinstitucionales en los procesos de territorialización del PIGMLD en Putumayo, Montes de María, Chocó, Norte de Santander y Cauca, con las Entidades territoriales, organizaciones y representantes de las mujeres lideresas y defensoras.

De igual manera, en conjunto con el Ministerio del Interior y la Consejería para la Estabilización, se ha buscado la articulación del Programa Integral de Garantías con el Plan de Seguridad para liderazgos PNIS, logrando la participación de mujeres lideresas del PNIS en instancias del Programa y en el proceso de territorialización en el departamento del Cauca.

De este ejercicio de seguimiento se destaca que el PIGMLD ha generado expectativas en las organizaciones de mujeres en los territorios, la participación en las convocatorias ha sido amplia y se han dado incluso procesos de intercambio de experiencias de parte de las mujeres que desde 2019 trabajan en el desarrollo de los pilotos de territorialización en Putumayo y Montes de María. Sin embargo, también se han identificado algunas dificultades relacionadas principalmente con las bajas capacidades técnicas y presupuestales de las Entidades territoriales para apoyar los procesos de territorialización y desarrollar acciones encaminadas a la protección de las mujeres lideresas y defensoras.

Seguimiento a casos de amenazas y riesgos para mujeres lideresas y defensoras y sus organizaciones

En articulación con la Procuraduría Delegada con Funciones Mixta 5 para el Ministerio Público en Asuntos Penales y en el marco de la estrategia PROMUJERES¹⁷⁷ se ha desarrollado una instancia de seguimiento denominada Mesa de Seguimiento a Casos, la cual es un espacio que debe ser implementado en los procesos donde se ha avanzado en la territorialización del PIGMLD. Para el desarrollo de este se ha establecido un trabajo articulado con el despacho de la señora Vicefiscal, en el cual la Fiscalía General ha informado acerca de los lineamientos construidos para la incorporación del enfoque de género en la investigación de delitos contra lideresas y defensoras, la capacitación a fiscales designados y a las fiscalías seccionales que llevan los casos.

Las mesas de seguimiento abordan casos remitidos por los Comités de Impulso del PIGMLD sobre violaciones a los derechos humanos de mujeres lideresas y defensoras tales como: amenazas, homicidios, desaparición forzada, desplazamiento forzado, extorsión y violencia sexual en el marco del conflicto armado. En el año 2020 se establecieron dos mesas de seguimiento: Putumayo y Montes de María. En Putumayo se documentaron 19 casos de amenazas, homicidio, desaparición y violencia sexual, pero desde el año 2021 no se ha logrado avanzar ni volver a sesionar el espacio.

Sin embargo, en la región de Montes de María se han llevado a cabo nueve sesiones entre 2020 y 2022 con las Fiscalías Seccionales de Bolívar y Sucre, y asesores del Despacho de la Vicefiscalía para la revisión de avances en esclarecimiento e investigación de 33 casos de violaciones a derechos humanos contra mujeres lideresas y defensoras de la región de Montes de María, de los cuales 30 corresponden al departamento de Bolívar y tres al departamento de Sucre.

¹⁷⁷ https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/estrategia_promujeres.pdf

Los casos documentados indican que las mujeres lideresas y defensoras han sido víctimas de delitos concomitantes: abuso sexual, amenazas, desplazamiento forzado, tortura, agresión física, secuestro, esclavitud doméstica, violación de habitación ajena, hurto, extorsión. La Fiscalía ha presentado una estrategia para el impulso de casos en los Montes de María mediante la Estrategia de Investigación y judicialización de delitos contra personas Defensoras de Derechos Humanos. Así mismo, se ha informado acerca de la designación del Fiscal 131 Seccional para la investigación de las amenazas en contra de dos lideresas. Además, han informado sobre el avance en procesos de fortalecimiento de las Fiscalías Seccionales en Sucre y Bolívar con capacitación en la investigación con enfoque de género.

A pesar del desarrollo de la Mesa en Montes de María, la Procuraduría ha identificado dificultades en materia de investigación de los casos: no se recauda información sobre partícipes, testigos se niegan a declarar, SIJIN no responde a tiempo solicitudes de la Fiscalía, imposibilidad de determinar el sujeto activo de la conducta, conductas catalogadas como atípicas; y se encontraron seis casos que se habrían archivado con el argumento de “desinterés de la víctima”. El Ministerio Público ha recomendado la investigación en contexto en los casos de amenazas, intimidaciones, violencia sexual contra la mujer, lideresas y defensoras de derechos humanos que permita la identificación de patrones de criminalidad que abarquen la estructura y conducta de los grupos armados o actores involucrados en los delitos.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

Sobre el Pacto Político:

- La Procuraduría conoció que el pacto por la vida y la democracia, ha sido adoptado en el marco de las elecciones de los consejos de juventud en 15 municipios del país y las elecciones atípicas en 13 departamentos. Desde este órgano de control, se destaca el desarrollo de estos ejercicios que contribuyen a promover un escenario electoral sin mensajes estigmatizadores y de odio que inciten a la violencia.

Sobre la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS):

- Sobre los avances de la CNGS, consecuencia de las órdenes emitidas por la JEP, en sesión del 7 de marzo de 2022 se aprobó el reglamento interno de la instancia, en el cual se definieron los criterios para el funcionamiento de las subcomisiones técnicas y temáticas donde se realizarán las discusiones que competen a la Comisión, conforme a lo estipulado en el Decreto 154 de 2017. Actualmente se desarrollan mesas técnicas destinadas a la definición de acciones del Plan de Acción permanente para combatir y dismantelar las organizaciones y conductas punibles. Entre el 1 de marzo de 2021 y el 31 de marzo de 2022, la Comisión plenaria ha sesionado en dos oportunidades.

Sobre el funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP):

- La Procuraduría, en el marco del seguimiento preventivo realizado a la implementación del Sistema, identificó que las acciones adelantadas en el marco de la Instancia de Alto Nivel del SISEP,

han estado asociadas al desarrollo de espacios técnicos sin capacidad de decisión y sin tener resultados de impacto.

- Asimismo, la Procuraduría recomienda que se agilice la puesta en marcha de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño y el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo del SISEP.
- Por otra parte, este órgano de control reconoce la importancia de contar con la reglamentación del Comité de Impulso a las Investigaciones por parte de la Fiscalía General de la Nación, el cual contribuirá al avance investigativo de los hechos victimizantes contra las personas en proceso de reincorporación.
- Si bien se resalta el desarrollo de actividades para la transversalización del enfoque de género en el marco del SISEP, es necesario fortalecer su implementación en las instancias y programas contemplados en este sistema.

Sobre la Unidad Especial de Investigación (UEI):

- Sobre los avances en la UEI, la Procuraduría encontró que se priorizaron 13 proyectos de investigación en municipios o pequeñas regiones en los que se han presentado afectaciones contra defensores de derechos humanos, dentro de los cuales se incluyen líderes políticos, y personas en proceso de reincorporación. Asimismo, la UEI informó que se han designado fiscales en los lugares en donde se vienen presentando hechos contra la población objeto de la misma.
- Asimismo, la Entidad indicó que, de acuerdo con la respuesta remitida por la UEI a este Despacho, con corte al 31 de marzo de 2022, (Unidad Especial de Investigación, 2022), se han cometido 591 homicidios contra defensores de derechos humanos, sobre los cuales la Unidad había tenido avances hacia el esclarecimiento (término reportado por la Entidad), en 356 afectaciones, que corresponden a un 60,23%.

- De acuerdo con la respuesta remitida por la UEI a esta Delegada, con corte al 31 de marzo de 2022, (Unidad Especial de Investigación, 2022) se han presentado 433 afectaciones contra personas en proceso de reincorporación de las Farc y sus familiares, sobre los cuales la Unidad había tenido avances hacia el esclarecimiento (término reportado por la Entidad), en 254 afectaciones, que corresponden a un 58,66%. Adicionalmente, con corte al 31 de marzo de 2022, la UEI conoció 298 casos de amenazas en contra de personas en proceso de reincorporación, y sobre estas reportó un avance investigativo hacia el esclarecimiento en 80 casos, los cuales representan un 26,85% de avance.

Sobre la Mesa Técnica de Seguridad y Protección y el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección:

- De acuerdo con el reporte en el SIPO, sobre el funcionamiento de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, en el 2021 se registra un avance del 46,67%.
- La Procuraduría reconoce los esfuerzos por 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; sin embargo, el incremento de las afectaciones a las personas en proceso de reincorporación, sus familiares y colectivos implica el reforzamiento de las estrategias de protección y seguridad de manera integral por parte de las Entidades competentes.
- Por otra parte, se han identificado quejas recurrentes por: i) demoras en la realización de los análisis/evaluaciones de riesgo; ii) retrasos en la expedición de los actos administrativos para el otorgamiento de las medidas de protección; iii) poca celeridad para la implementación de las medidas de protección aprobadas; iv) mal uso de los esquemas de protección; v) carencia de vehículos sustitutos por parte de las empresas rentadoras o

vehículos en malas condiciones operacionales; vi) limitaciones presupuestales; y vii) discrecionalidad para el trámite de las solicitudes de protección.

Estrategia de seguridad, Acción 4.26 y violencias basadas en género

- Se han identificado avances en la implementación de la Estrategia de Seguridad (acción 4.26 del CONPES 3931) para mujeres en proceso de reincorporación, entre las cuales sobresale el incremento en la aprobación de medidas de protección por parte de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección. No obstante, se observa que los indicadores de la estrategia no especifican cuáles son las Entidades responsables de cada acción, y que no se ha socializado la estrategia con las Entidades competentes.
- Asimismo, se ha identificado que no se han establecido mecanismos de rendición de cuentas con las mujeres en proceso de reincorporación, para que estas conozcan los avances en la implementación de la estrategia.
- Se observa que las jornadas de formación para la prevención, sanción y atención a los casos de VBG lideradas por la ARN en 2021, contaron con una participación del 5,06% de la población en proceso de reincorporación por lo que se recomienda ampliar la cobertura de estas jornadas.

Sobre las Medidas de prevención, protección y seguridad para excombatientes de las FARC-EP, sus familiares y colectivos:

- La Procuraduría identificó los siguientes avances en la respuesta institucional del Gobierno Nacional a la situación de seguridad de las personas en proceso de reincorporación: i) la realización de 48 sesiones de la Mesa de Articulación Institucional -cuatro de estas reuniones se han llevado a cabo con Entidades de alto nivel y 44 han sido reuniones técnicas-; ii) reforzamiento de los esquemas colectivos de protección en situaciones de riesgo específicas; iii) designación de 61 enlaces de la UNIPEP como interlocutores con

las personas en proceso de reincorporación; iv) desarrollo de 439 actividades y talleres de autoprotección, entre otros.

- No obstante, y ante el alto número de personas en proceso de reincorporación que han sido víctimas de homicidios, atentados contra su vida e integridad y desaparición, se identificaron desafíos en torno al fortalecimiento de la respuesta institucional en los niveles nacional, territorial y local, en los ámbitos de seguridad, prevención y protección. Sobre todo, en lo que se refiere a la necesidad de garantizar la seguridad de los colectivos que se encuentran fuera de los AETCR y organizados alrededor de proyectos productivos y la expedición de una ruta y procedimiento para la atención de los riesgos en los territorios.

Sobre el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios:

- Respecto de la implementación del Programa Integral de Seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, se identificó: i) la realización de 107 talleres con Entidades territoriales y la recepción de solicitudes de 130 procesos organizativos en 116 municipios, ocho de alcance departamental y cinco nacionales, en el marco de componente de Medidas integrales de prevención, seguridad y protección y del protocolo de protección para territorios rurales; ii) el acompañamiento y financiación de USAID en la elaboración de Planes Integrales de Prevención con cuatro organizaciones: Marcha Patriótica y Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba, en el departamento de Córdoba, Mujeres Constructoras de Paz (PNIS) en Miranda, departamento del Cauca y Aheromigua en el departamento de Bolívar, durante el 2021; y iii) postulación de 163 personas al proceso de formación a Promotores Comunitarios y Convivencia, durante el año 2021.

- No obstante, la Procuraduría evidencia que, ante el incremento en las situaciones de riesgo que enfrentan las organizaciones y comunidades durante el 2021, se requiere la implementación de múltiples medidas y estrategias de protección de alcance colectivo para disminuir o suprimir. Asimismo, se recomienda la destinación de recursos para la implementación de este programa.

Sobre el 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 2022, la Defensoría del Pueblo ha emitido 235 Alertas Tempranas y 148 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, 88 advierten sobre riesgos para población en proceso de reincorporación y 54 refieren riesgos a lideresas, mujeres víctimas y personas con orientación sexual e identidad de género diversa.
- El Ministerio del Interior reportó el desarrollo de 36 sesiones, con el propósito de impulsar acciones coordinadas con las entidades nacionales y territoriales frente a los riesgos advertidos en las alertas tempranas.
- Se destaca la implementación de la estrategia de enfoque diferencial para población en proceso de reincorporación, sus familias y miembros del partido Comunes en el marco de las sesiones técnicas de la CIPRAT.
- Preocupa la insuficiente gestión institucional respecto a la implementación oportuna de medidas para atender las recomendaciones emitidas en las alertas tempranas que contribuyan a disminuir o suprimir los factores de riesgos a los que están expuestas las personas en proceso de reincorporación.

Recomendaciones

Sobre el Pacto Político:

- I. Al Ministerio del Interior, articular con el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia para el desarrollo de acciones conjuntas en virtud de lo contemplado en el literal o) del artículo 6 del Decreto Ley 885 de 2017.

Sobre la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS):

- II. A la Secretaría Técnica de la CNGS, continuar avanzando en la definición de acciones del Plan de Acción permanente para combatir y dismantelar las organizaciones y conductas punibles en cumplimiento del numeral 2 del art. 3 del Decreto Ley 154 de 2017. Asimismo, una vez formulado se recomienda priorizar la implementación de las acciones definidas por parte de las Entidades responsables.
- III. A la Secretaría Técnica de la CNGS, realizar sesiones en las que participen funcionarios del nivel directivo, con capacidad de tomar decisiones respecto de las discusiones de esta instancia según lo establecido en su reglamento.

Sobre el funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP):

- IV. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en calidad de secretaria técnica de la Instancia de Alto Nivel y al partido Comunes, avanzar en la implementación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño.
- V. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en calidad de secretaria técnica, convocar a sesión de alto nivel de la Instancia, para aprobar los lineamientos de la puesta en funcionamiento del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo, como la Comisión de Seguimiento y Evaluación.

Sobre la Unidad Especial de Investigación (UEI):

- VI. A la Fiscalía General de la Nación, iniciar acciones para fortalecer el recurso personal y técnico con el que cuenta la UEI. Lo anterior, teniendo en cuenta el incremento en el accionar de los grupos armados al margen de la ley.
- VII. A la Fiscalía General de la Nación, revisar los avances y las reformas requeridas para la UEI, en el marco de la CNGS, para agilizar las investigaciones y fortalecer la presencia de la dependencia en las zonas en donde se presentan las mayores afectaciones.
- VIII. A la Unidad Especial de Investigación, fortalecer el trabajo que realiza, en función del análisis y avances investigativos en cuanto a los macrocontextos, atacar las causas estructurales de la conflictividad, financiación de los grupos, y su control territorial y social. Asimismo, se recomienda a la Unidad, trabajar en categorías jurídicas de autoría y participación según corresponda, que permitan avanzar a la determinación de la responsabilidad no solo de los ejecutores, sino también de los jefes de las organizaciones o grupos delincuenciales, según corresponda.
- IX. A la Unidad Especial de Investigación, implementar estrategias para la prevención de la estigmatización por parte de los servidores públicos de la Entidad, teniendo en cuenta, lo dispuesto en la Directiva 001 de 2020 de la Procuraduría.
- X. A la Unidad Especial de Investigación, continuar con los avances en el esclarecimiento de las amenazas, ya que, los progresos investigativos en estos hechos son relevantes para el desarrollo de acciones preventivas y la anticipación a la materialización de afectaciones mayores.
- XI. A la Unidad Especial de Investigación, continuar con los avances en el fortalecimiento del acceso al mecanismo de

denuncias de hechos victimizantes contra personas en proceso de reincorporación.

- XII. A la Unidad Especial de Investigación, se reitera la necesidad de mantener y fortalecer la articulación interinstitucional, para la atención a los hechos victimizantes contra la población objeto de la dependencia.

Sobre la Mesa Técnica de Seguridad y Protección y el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección:

- XIII. A la Unidad Nacional de Protección, avanzar en el plan de acción para mejorar los procesos y procedimientos internos que permitan garantizar el correcto funcionamiento de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección.
- XIV. A la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, promover la participación de la mujer en la toma de decisiones de esta instancia.
- XV. A la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP, avanzar en la expedición de los actos administrativos de las medidas de protección aprobadas, así, como en la implementación de las mismas.
- XVI. A la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP, generar estrategias efectivas que permitan superar las dificultades generadas con las empresas rentadoras.

Estrategia de seguridad, Acción 4.26 y violencias basadas en género

- XVII. A la Agencia de Reincorporación y Normalización, definir responsables para cada acción de la estrategia de seguridad para las mujeres en proceso de reincorporación, socializar la

estrategia con las Entidades competentes, y realizar mesas de seguimiento a la implementación de la estrategia que cuenten con la participación de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP.

- XVIII. A la Agencia de Reincorporación y Normalización, fortalecer las jornadas de formación para la prevención, sanción y atención a los casos de VBG lideradas por la ARN, ampliando el porcentaje de población en reincorporación participante, y fortalecer las acciones y estrategias para prevenir las VBG a las que están expuestas las mujeres en proceso de reincorporación y así, garantizar su seguridad, reincorporación política y social y participación activa en la construcción de paz.

Sobre las Medidas de prevención, protección y seguridad para excombatientes de las FARC-EP, sus familiares y colectivos:

- XIX. A la Consejería para la Estabilización y Consolidación, revisar las acciones contenidas en el Plan Estratégico de Prevención y Protección y fortalecer su implementación; formular e implementar acciones destinadas a garantizar la seguridad de los colectivos que se encuentran fuera de los AETCR y organizados alrededor de proyectos productivos y la expedición de una ruta y procedimiento para la atención de los riesgos en los territorios.
- XX. A la Consejería para la Estabilización y Consolidación, socializar los instrumentos con las alcaldías y gobernaciones para la atención de emergencia con los colectivos de personas en proceso de reincorporación.
- XXI. A la Consejería para la Estabilización y Consolidación y al Ministerio del Interior, fortalecer el rol de las gobernaciones como primeros respondientes de la atención a las situaciones de riesgos de colectivos y personas en proceso de reincorporación.

Sobre el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios:

- XXII. Al Ministerio del Interior, alcaldías y gobernaciones, avanzar en la articulación de los Planes Integrales de Prevención del Decreto 660 de 2018, con otras políticas en materia de prevención como la Ruta de Protección Colectiva del Decreto 2078 de 2017, los Planes Integrales de Prevención y Protección que deben actualizar anualmente las entidades territoriales en cumplimiento de la Ley de Víctimas y el Decreto 4800 de 2011.
- XXIII. Al Ministerio del Interior, implementar un mecanismo para agilizar y dar respuesta a las solicitudes realizadas por parte de colectivos, organizaciones y comunidades que conservan expectativas sobre la implementación de medidas de protección en el marco del Programa.
- XXIV. Al Ministerio del Interior, a las alcaldías y gobernaciones considerar medidas para la atención de los riesgos de seguridad que sean denunciados por los Promotores Comunitarios en los territorios en los que se viene implementando el Decreto 660.
- XXV. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Interior, y a las entidades territoriales destinar recursos para la financiación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, con un énfasis especial en zonas en donde el conflicto armado se ha intensificado. Lo anterior, con el objetivo de que se atiendan de manera oportuna las solicitudes de priorización por parte de las organizaciones y se garantice la protección, la articulación institucional y los recursos para materializar las acciones de los Planes Integrales de Prevención y Autoprotección.

Sobre Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales:

- XXVI. Al Ministerio del Interior, en calidad de secretaría técnica de la CIPRAT, fortalecer las estrategias pedagógicas para mejorar el reporte de la información en la plataforma SIGOB-CIPRAT.
- XXVII. Al Ministerio del Interior, en calidad de secretaría técnica de la CIPRAT, brindar asistencia técnica a los municipios PDET para la conformación y puesta en marcha de los comités de alertas para la respuesta rápida en estos municipios.

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 drogas ilícitas, con intervenciones públicas con enfoque territorial. Específicamente, el Punto 4 considera tres dimensiones:

- Programa 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 socio ambiental, adecuadas para fortalecer las economías familiares. Por lo anterior, el PNIS es un componente 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: consiste en 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 del reconocimiento del problema del narcotráfico como de carácter transnacional, que requiere de la cooperación y ayuda internacional, del compromiso de las autoridades nacionales y territoriales, del compromiso de los ex 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 incluyendo las redes dedicadas al lavado de activos, que avancen en la lucha contra la corrupción

asociada al narcotráfico y que contribuyan a la judicialización efectiva.

Con respecto al PNIS, en el Tercer Informe al Congreso, se recomendó adelantar una evaluación de operaciones del Programa, que permitiera identificar los factores y territorios en donde éste logró mayores resultados, y aquellos en donde tuvo menores avances, con el fin de generar recomendaciones para ajustar 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. Sobre lo anterior, en este informe se analiza la gestión de la DSCI (2021b), para incluir la evaluación del PNIS en la agenda anual de evaluaciones del DNP para la vigencia 2022, sin embargo, la Dirección aclara que la decisión de inclusión en dicha agenda corresponde a una decisión al interior del DNP.

Frente a la prevención del consumo, en el Tercer Informe al Congreso, la Procuraduría recomendó adoptar el Decreto por el cual se crea el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas como una Instancia de Alto Nivel. Frente a esto, el MinSalud (2021) respondió que realizarían la gestión con el Consejo Nacional de Estupeficientes para expedir dicha resolución, de la cual ya existía una propuesta construida entre el MinJusticia y el MinSalud.

En cuanto a la solución del fenómeno de producción y comercialización, en el Tercer Informe al Congreso se recomendó 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, para continuar la lucha contra las economías y las redes criminales. Frente a esto, el MinJusticia (2021) aclaró que 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, para continuar la lucha contra las economías y las redes criminales”, es la

misma “estrategia territorializada para el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización de las Entidades del sector justicia para el desmantelamiento de organizaciones criminales”. Según el Ministerio (2021), en el 2021, la Entidad se encontraba fortaleciendo el componente de lucha contra las finanzas ilícitas y sus redes criminales, lo cual, según la Entidad, explica el cambio de nombre.

Indicadores PMI

El Punto 4 tiene 74 indicadores en el PMI. A partir de la información reportada en el SIPO con corte a mayo de 2022, se destaca lo siguiente:

- 68 (92,0%), indicadores cuentan con ficha técnica para el reporte en SIPO. De estos, 13 corresponden a indicadores de género, 13 son étnicos, tres son metas trazadoras, y 39 son temáticos.
- 9 (12,2%), indicadores no contaban con reporte en el SIPO entre 2017 y mayo de 2022. De estos, seis son indicadores temáticos y tres son étnicos.
- 19 (25,7%), indicadores cuentan con un indicador asociado en el PND 2018-2022, de acuerdo con la información remitida por el 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 SIPO 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 a 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 2022, el PNIS tenía un universo de 99.097 beneficiarios ubicados en 14 departamentos y en 56 municipios. Del total de familias, el 36,1% (35.834) tienen titulares mujeres y el 63,8% (63.263) son hombres (DSCI, 2022a). Además, del total de familias beneficiarias, el 68,2% (67.606) se inscribieron como cultivadoras; el 14,7% como no cultivadoras (14.635); y el 16,8% (16.856), como recolectoras o gestoras comunitarias (DSCI, 2022a). Este dato es relevante en tanto los dos primeros grupos tienen una ruta de sustitución diferente a la de la población ex recolectora o gestora comunitaria.

La siguiente sección presenta los avances y dificultades del PNIS durante el periodo 2021-2022, a partir de diez ejes de análisis¹⁷⁸: i)

¹⁷⁸ 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 DSCI, Consejería para la Estabilización y la Consolidación, Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud, Ministerio de

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

Actualmente, la DSCI tiene a su cargo el desarrollo de las instancias de ejecución, coordinación y gestión establecidas en el Decreto 362 de 2018. Frente su implementación, la Consejería para la Estabilización (2022a) reporta que los principales avances por instancia son:

- **Junta de Direccionamiento Estratégico:**
El 27 de julio de 2020 se realizó la sesión 01 de la Junta de Direccionamiento Estratégico. Para su desarrollo se contó con el apoyo y acompañamiento de las comunidades, delegados de la ADR, ANT y representantes de Comunes para esta instancia. Un año después, el 25 de agosto de 2021 se llevó a cabo la primera y única sesión de 2021, durante la cual se debatieron y concertaron temas como el balance general del PNIS; el desarrollo y avance de las Instancias en el marco del Decreto 362 de 2018; y la seguridad. Estos temas fueron tratados de manera concertada con los representantes del Consejo Nacional de Reincorporación, estableciendo acuerdos y compromisos en pro del avance del Programa. Por último, con

Ambiente, Agencia Nacional de Tierras, ICBF y Ministerio del Trabajo. De igual forma, cuenta con información de reportes de UNODC, y otros actores que realizan seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz y del seguimiento que, en función de sus facultades legales y constitucionales, realiza la Procuraduría.

corte a 31 de mayo de 2022, se avanzaba en la programación de la sesión correspondiente al segundo semestre de 2022.

- Consejo Permanente de Dirección:
El Consejo Permanente de Dirección es una instancia de apoyo, dispuesta por el Decreto 362 de 2018 para el PNIS, cuya naturaleza es la de un espacio de participación enfocado al apoyo de la DSCI. Dentro de las partes que integran esta instancia se encuentran diez organizaciones sociales elegidas por la Junta de Direccionamiento Estratégico, en aras de garantizar el principio de planeación participativa. La sesión del año 2020 del Consejo se realizó el 5 de noviembre. En lo que respecta a la jornada de 2021, el día 29 de octubre de ese año se desarrolló la sesión preparatoria del Consejo, a través de la cual se concertó la agenda para la sesión presencial del día 17 de noviembre de 2021, sesión que contó con la participación de los miembros del CNR y organizaciones sociales. Por último, con corte a 31 de mayo de 2021, se avanzaba en la programación de la sesión correspondiente al segundo semestre de 2022.
- Consejo Asesor Territorial, Comisiones Municipales de Planeación Participativa y Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento:
Entre los meses de enero de 2020 y mayo de 2022, se convocaron y realizaron 34 reuniones del Consejo Asesor Territorial (CAT), 242 Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP) y 137 Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES), para un total de 413 sesiones en los municipios de intervención del PNIS (Consejería para la Estabilización, 2022a).

Articulación institucional para proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo

La implementación de las iniciativas productivas y de desarrollo alternativo para las familias vinculadas al PNIS, como lo son los proyectos de ciclo corto y largo que hacen parte del componente del Plan de Atención Inmediata (PAI) del PNIS, cuyos valores corresponden a 9 y 10 millones por cada familia cultivadora y no cultivadora, requiere de la articulación de la DSCI con Entidades del sector agricultura del nivel nacional y entes territoriales, en particular, de las secretarías de desarrollo rural de los 56 municipios y 14 departamentos donde se implementa dicho programa. De igual forma, se requiere articulación con las Entidades del sector ambiente en los casos de implementación de iniciativas productivas para las familias vinculadas al PNIS que se ubican en las áreas de especial interés ambiental.

En relación con lo anterior, en el Tercer Informe al Congreso sobre el estado de avance de implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría recomendó la adopción de una estrategia interinstitucional para la ejecución efectiva de los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo del PNIS, y su respectiva asistencia técnica, que se impulse desde un alto nivel ejecutivo (Procuraduría General de la Nación, 2021). En el desarrollo de esta estrategia, se recomendó involucrar a la ADR, ANT, MinAgricultura, Colombia Compra Eficiente, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), MinAmbiente, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (PNN), MinDefensa, y gobernaciones y alcaldías donde se implementa el PNIS (Procuraduría General de la Nación, 2021).

Al respecto, la DSCI mencionó que la articulación con las Entidades de los sectores de agricultura y ambiente, como con los entes territoriales, se vienen desarrollando de manera complementaria a las actividades técnicas de formulación e implementación de los proyectos productivos que se realizan por parte de la DSCI y los operadores contratados para tal fin (DSCI, 2021b). Sin embargo, se reitera sobre la necesidad de que el desarrollo de los proyectos productivos para

beneficiarios del PNIS tenga una mayor articulación con las demás políticas públicas agrarias y ambientales, de tal forma que se asegure la adecuada inversión de los recursos financieros dispuestos para ello y la prestación apropiada del servicio de asistencia técnica.

Igualmente, la ADR señaló que se viene apoyando la implementación del componente de proyectos productivos del PNIS, a través de su dirección de asistencia técnica y unidades territoriales, en 11 zonas donde se implementa, a saber: Córdoba, Antioquia, Norte de Santander, Arauca, Meta, Vichada, Guaviare, Caquetá, Putumayo, Nariño y Cauca; como resultado de este acompañamiento, la ADR entregó a la DSCI los planes de trabajo, los diagnósticos, las necesidades de extensión agropecuaria y los planes de producción sobre los cuales el PNIS podría establecer acciones y metas con relación a los proyectos productivos de ciclo corto y largo (ADR, 2022a). Así mismo, la ADR menciona que ha participado de espacios de articulación con la DSCI con el fin de integrar las metodologías de asociatividad y de comercialización en los beneficiarios del PNIS (ADR, 2022a).

En este mismo sentido, MinAgricultura señaló que la implementación del PNIS se articula adecuadamente con las estrategias que desarrolla el sector de agricultura relacionadas con la comercialización, compras públicas y extensión agropecuaria, e informó que la DSCI participa de las mesas de impulso del pilar 6 del PDET sobre la reactivación económica y producción agropecuaria (MinAgricultura, 2021b). Por su parte, la ANT informó que dentro de la estrategia de Contratos de Conservación Natural y el Convenio No. 066 celebrado entre la ANT, DSCI y Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, se están atendiendo alrededor de 2.250 familias beneficiarias del PNIS que se ubican en las áreas de protección ambiental (ANT, 2021b).

De otra parte, frente a la recomendación efectuada por la Procuraduría, sobre la estrategia de articulación interinstitucional para la ejecución efectiva de los proyectos productivos del PNIS,

MinAmbiente señaló que se acoge totalmente, toda vez que en el marco de la asistencia técnica que brinda el programa de Pago por Servicio Ambientales (PSA), se ha revisado y desarrollado la metodología de estructuración de estos esquemas, la cual define los elementos de la ruta de trabajo a desarrollar en las zonas de interés para la DSCI, específicamente en áreas de reserva forestal y parques naturales; y para lo cual se desarrollaron cinco espacios de trabajo entre MinAmbiente y la DSCI (MinAmbiente, 2021). Igualmente, en el mes de junio de 2021, MinAmbiente capacitó a los operadores encargados de la ejecución de las convocatorias 007 y 009 de 2021, las cuales comprenden contratos de derechos de uso, aprovechamiento del bosque, ecoturismo, acuerdos de conservación y PSA para familias PNIS en los Parques de Fragua Indi Wasi, Paramillo, Tinigua, Sierra de la Macarena y Farallones de Cali (MinAmbiente, 2021a).

Adicionalmente, PNN reportó que en relación con la articulación con la DSCI, ya existen los lineamientos técnicos para la implementación diferencial en las áreas de protección ambiental o de importancia ecológica, como lo son: i) Guía para la Asistencia Técnica Integral diferenciada en las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales y ii) Ruta interinstitucional para viabilizar el componente de auto sostenimiento y seguridad alimentaria de hogares vinculados al PNIS, que se ubican en las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (SPNNC) (PNN , 2021). También, PNN informó sobre su participación en los espacios institucionales y mesas técnicas de trabajo con la DSCI y MinAmbiente para definir rutas de trabajo que viabilice técnicamente el diseño, implementación y ejecución del PSA para familias beneficiarias del PNIS (PNN , 2021).

En conclusión, se reportan actividades que permiten evidenciar la articulación y el apoyo de las Entidades de los sectores de ambiente y agricultura, para el desarrollo de los proyectos de índole agropecuario e iniciativas de uso productivo con conservación, restauración y protección de las áreas de especial interés ambiental para las familias con acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito vinculadas al PNIS. Así las cosas, la recomendación sobre la estrategia de articulación

interinstitucional propuesta por la Procuraduría fue acogida de manera positiva.

Articulación entre las estrategias de sustitución voluntaria de cultivos y las erradicaciones forzadas

Como ya se ha documentado en informes anteriores de la Procuraduría, se presentaron fallas de focalización de las zonas para la implementación del PNIS, lo cual ha dificultado la articulación entre las estrategias de sustitución de cultivos de uso ilícito a cargo de la DSCI y las erradicaciones forzadas realizadas por MinDefensa. Sobre este asunto en particular, es preciso mencionar que la Corte Constitucional en el Auto de seguimiento 387 de 2019 de la sentencia de tutela T-236 de 2017, señaló que en el subpunto 4.1.3.2 del Acuerdo de Paz, como documento de política pública que obliga al Gobierno Nacional en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, se fijó una jerarquía entre los medios de erradicación, pues priorizó la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada terrestre, y a su vez estableció que ésta sólo procederá en caso de que fracase la primera; en tanto que, la aspersión aérea con glifosato se utilizará cuando no hayan dado resultados las estrategias de sustitución voluntaria y la erradicación manual forzosa terrestre.

De acuerdo con los datos reportados por MinDefensa en la plataforma de SINERGIA, el actual Gobierno Nacional ha erradicado un total de 361.546 hectáreas de cultivos de uso ilícito, como resultado de la implementación del programa de erradicación manual forzosa a cargo de la Fuerza Pública, para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2019 hasta el 31 de marzo de 2022. En contraste, con las 58.883,21 Ha que fueron reportadas por UNODC de cultivos que fueron erradicados de manera voluntaria por las familias que se vincularon al PNIS, en el marco del primer monitoreo que habilitaba el primer pago de asistencia alimentaria inmediata. Además, en el Tercer Informe al Congreso sobre el Acuerdo de Paz, la Procuraduría encontró que debido a que el PNIS no tuvo un cubrimiento veredal, sino familiar, en las veredas con alta densidad de cultivos de hoja de coca, coinciden

familias beneficiarias del PNIS que han cumplido con la erradicación y no resiembra de los mismos, y áreas con cultivos de coca que no hacen parte del PNIS (Procuraduría General de la Nación, 2021).

Por lo anterior, se requiere una mayor articulación entre los programas de erradicación forzosa y los de sustitución voluntaria como el PNIS; entre otras cosas, porque este programa avanza solamente con las 99.097 familias que lograron acuerdos individuales de sustitución y no ha tenido mayor cobertura, por ejemplo, con la totalidad de las familias que alcanzaron acuerdos colectivos (188.000). Adicionalmente, porque dentro de las órdenes de la Corte Constitucional en el Auto 387 de 2019, se instó al Gobierno Nacional a ofrecer alternativas de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, y cuando estas fracasen podrá realizar operaciones de erradicación manual forzosa terrestre.

Sobre la necesidad de armonizar las estrategias de sustitución de cultivos de uso ilícito y las operaciones de erradicación adelantadas por la Fuerza Pública, MinJusticia reportó que ha adelantado gestiones de impulso ante el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), en el cual se han socializado acciones para enfrentar el problema de las drogas ilícitas de la política Ruta Futuro, alineadas con los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional en el marco del Acuerdo de Paz. En especial, en el desarrollo del pilar 2 de la Ruta Futuro, relacionado con la reducción de la disponibilidad de drogas y el objetivo estratégico de reducción de cultivos ilícitos. Así las cosas, dicha armonización ha sido discutida en el CNE en la sesión No. 4 del 25 de agosto de 2021 (MinJusticia, 2022)

De igual forma, MinJusticia (2022) informó que, en el marco del pilar 2 de la Ruta Futuro, se adelantan mesas técnicas intersectoriales que corresponden a espacios de coordinación para potenciar la integralidad de la política, bajo el abordaje territorial coordinado. Así pues, se observa que, en el desarrollo de estas mesas, principalmente en la mesa técnica intersectorial de erradicación de cultivos ilícitos, que sesionó los días 20 de abril de 2021, 13 de julio de 2021, 23 de

noviembre de 2021 y 30 de marzo de 2022, se ha abordado la necesidad de articulación de las labores de erradicación forzosa y el PNIS; específicamente las sincronías de las operaciones de erradicación terrestre a cargo de la Fuerza Pública respetando los polígonos de las familias beneficiarias del PNIS y del modelo de sustitución hecho a la Medida (MinJusticia, 2022).

Igualmente, cabe señalar que la Resolución 694 de 2021 que modificaba el Plan de Manejo Ambiental (PMA) del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con el Herbicida Glifosato (PECIG), fue modificada mediante la Resolución 509 de 2022 en cumplimiento de una orden judicial que generó la decisión de no reanudar este método de erradicación aérea. En todo caso, antes de finalizar el año 2021 se tenían priorizadas las zonas donde se implementaría el PECIG, señalando 104 municipios de 14 departamentos, de los cuales se tenían identificados 33, donde hay acuerdos vigentes de sustitución en el marco del PNIS (DIRAN - PONAL, 2022).

Por lo anterior, se valora positivamente que se estén generando espacios de coordinación interinstitucional entre la DSCI y MinDefensa para articular los métodos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito y los de erradicación forzosa.

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, siendo la primera de ellas para el levantamiento de línea de base de las hectáreas a erradicar, y la segunda para rectificar la efectiva erradicación de las hectáreas reportadas (DSCI, 2022a).

Sin embargo, aún se presentan casos pendientes del primer y segundo monitoreo. Frente a esto, la DSCI (2022a), informa que en el marco del convenio Prodoc ColAD3 suscrito con UNODC, se están realizando visitas de monitoreo a familias vinculadas al Programa que se encuentran pendientes de los monitoreos de verificación y seguimiento. Para ello, se han adelantado diferentes reuniones con la Entidad en mención con la finalidad de definir los cronogramas de intervención y la realización de las visitas previstas.

Con corte a marzo de 2022, se informa que dentro de las visitas programadas se estableció que, para finales del mes de febrero y principios de marzo, se realizaría el monitoreo de verificación del cumplimiento al compromiso de erradicación en el municipio de Tierralta (Córdoba), donde no fue posible cumplir con lo programado, ya que las familias decidieron no hacer presencia en dicha convocatoria (DSCI, 2022b). Además, desde el 7 de abril se programó iniciar la misión de monitoreo y verificación en el municipio de Tibú (Norte de Santander), en dicho recorrido la Dirección proyecta visitar 16 veredas. Por último, a partir del 30 de abril se proyectó iniciar la misión de verificación en Jambaló (Cauca), en la cual se tiene estimado visitar 25 veredas.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, 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 Sinergia, con corte a 31 de diciembre de 2021, se habían erradicado de forma voluntaria y asistida 45.761 hectáreas de cultivos ilícitos, lo que corresponde a un avance del 75,07% frente a la meta del cuatrienio.

Estado de vinculación de los beneficiarios del PNIS

El monitoreo constante del cumplimiento de los compromisos, obligaciones y requisitos de las familias vinculadas al PNIS, señalados en los formularios de vinculación individual, permite generar los insumos para definir la situación jurídica de permanencia, suspensión y exclusión del programa.

Así pues, para el cumplimiento de requisitos, se tiene en cuenta lo que cita el artículo 6º del Decreto Ley 896 de 2017 que define a los beneficiarios del PNIS como las familias campesinas en situación de pobreza, que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, por lo que en el formulario de vinculación individual se establecieron los siguientes: 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, ni desempeñar cargos de elección popular, como tampoco ser empleado o contratista del gobierno Nacional o territorial; y v) solo una persona debe ser titular o beneficiario por único núcleo familiar.

Respecto a las obligaciones que deberán cumplir los beneficiarios del PNIS se tienen: i) el deber de erradicar voluntariamente la totalidad y de raíz, las plantaciones ilícitas; 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 que se requieran por parte del equipo de la DSCI y los operadores que ejecutan los proyectos productivos de seguridad alimentaria y los de ciclo corto y largo.

Con base en el proceso de verificación del cumplimiento de tales requisitos y obligaciones, la DSCI determina el estado de vinculación bajo los siguientes tipos: i) beneficiarios activos que corresponden a aquellos que cumplen con las características sociales y económicas requeridas por el programa y que participan en las actividades de ejecución del PNIS y cumplieron con el levantamiento del 100% del cultivo de uso ilícito; ii) beneficiarios suspendidos, toda vez que presentan alguna novedad o inconsistencia no verificada en relación con la acreditación de los requisitos y obligaciones del programa; iii) beneficiarios retirados o excluidos que son los que, mediante actos administrativos de la DSCI, les cesaron los beneficios del programa

debido a que no lograron demostrar razones de fuerza mayor o caso fortuito para no erradicar el cultivo ilícito o no cumplen con los requisitos establecidos para ser titulares del PNIS y las personas que se retiran voluntariamente; y iv) los beneficiarios que están en ingreso, los cuales corresponden a aquellos que se encuentran pendientes de recibir los beneficios dispuestos por el Programa, en razón a que no se cuenta con los recursos y la oferta disponible para su atención, todos estos son recolectores o gestores comunitarios.

Teniendo en cuenta el contexto anterior, como se puede ver en Tabla 55, con corte al 31 de marzo de 2022, se tiene que el número de familias activas es de 82.358 que corresponde al 83% del total, con un aumento del 4% respecto a lo reportado a 31 de marzo de 2021; el 13% (12.891), se encuentran retirados con un aumento del 21%; el 3% (3.358), en ingreso con una reducción del 79%; y las suspendidas con el 0,5% (490), y una disminución de 635%. Lo anterior, significa que en la vigencia 2021 y primer trimestre de 2022, se presentó un importante avance de gestión relacionado con la definición jurídica de los beneficiarios del PNIS que se encontraban suspendidos, pero estas decisiones se orientan en su gran mayoría a la exclusión del PNIS y no a la reactivación, en razón a que los retiros aumentaron en un 21% y los activos en 4%. Igualmente, el número de beneficiarios en ingreso disminuyó, lo que significa que ya se cuenta con recursos y oferta para atender un número mayor de recolectores o gestores comunitarios (DSCI, 2022a).

Cabe señalar que las 12.891 familias retiradas del PNIS corresponden a 7.110 cultivadoras, 3.579 no cultivadoras y 2.202 recolectoras. Los departamentos con el mayor número de retiros pertenecen a Putumayo con 3.802, Nariño con 2.419 y Antioquia con 1.634 (DSCI, 2022a).

Por su parte, de los 490 beneficiarios que permanecen suspendidos hacen parte 429 cultivadores, 29 no cultivadores y 39 recolectores (DSCI, 2022a).

Tabla 55. Estado de vinculación de las familias PNIS

Corte de información	Estado de vinculación			
	Familias Activas	Familias en Ingreso	Familias Retiradas	Familias Suspendidas
A 31 de marzo de 2021	79.239	6.010	10.248	3.600
A 31 de marzo de 2022	82.358	3.358	12.891	490
Variación anual	4%	-79%	21%	-635%

Fuente: DSCI, 2022, elaboración propia.

Ahora bien, dentro de las razones que dan lugar a las decisiones administrativas de la DSCI sobre la exclusión o cesación de beneficios del PNIS, obedecen a los incumplimientos de las obligaciones asumidas por las familias vinculadas o a la no acreditación de requisitos señalados. Al respecto, se encuentra que la causal más recurrente obedece al incumplimiento de requisitos con el 41,1% de los casos; esto es, los cruces de información que realiza la DSCI con el SISBEN, Registraduría, consultas con las asambleas comunitarias o las juntas de acción comunal, entre otras fuentes, arroja el no cumplimiento de las características socioeconómicas para acreditar la condición de beneficiarios; seguido del 18,1% relacionado con el incumplimiento de los compromisos asumidos por los beneficiarios de participación en las actividades requeridas, como son 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; el 16,5% se relaciona con la baja densidad de los cultivos ilícitos en los lotes postulados, teniendo en cuenta la información reportada por el ente verificador; el 9,4% de retiros voluntarios; el 7% corresponde a los incumplimientos de la erradicación de raíz de las plantaciones ilícitas; el 5,2% refiere a retiros por fallecimiento de los titulares; el 2% se relaciona con los fraccionamientos de un mismo núcleo familiar para hacer varios cobros al programa; y el 0,4% a resiembras de cultivos ilícitos (DSCI, 2022a).

Tabla 56. Razones de los casos de retiros del PNIS

Causales de retiro	Número de beneficiarios	%
Incumplimiento de Requisitos	5.292	41,10%
Incumplimiento de Compromisos	2.378	18,40%
Baja Densidad de Cultivos Ilícitos	2.127	16,50%
Retiro Voluntario	1.209	9,40%
Incumplimiento compromiso de Erradicación	909	7%
Fallecido Sin beneficiario	669	5,20%
Doble Registro	260	2%
Siembra o resiembra de ilícitos	47	0,40%
Total	12.891	100%

Fuente: DSCI, 2022, elaboración propia.

Es necesario mencionar que estas decisiones de retiro del Programa se encuentran en firme, es decir, con los recursos de reposición debidamente resueltos y, en los casos en que no se ejercieron los mismos, los términos se encuentran vencidos para su presentación. Las decisiones de exclusión se han venido tomando en el marco de la implementación de las entregas o beneficios establecidos en el PAI Familiar, razón por la cual la mayoría de las familias retiradas recibieron parte de los recursos asignados para la asistencia alimentaria inmediata, servicio de asistencia técnica y entregas de los proyectos productivos. Así las cosas, se encontró que se hicieron inversiones sobre familias retiradas del PNIS que ascienden a \$44.153,6 millones (DSCI, 2022a).

Por otra parte, la DSCI reconoce los inconvenientes que ha implicado el proceso de notificación de los actos administrativos de retiro del Programa, puesto que la ubicación de los destinatarios corresponde a zonas de difícil acceso en transporte terrestre y/o fluvial, o situaciones de orden público que impiden el ingreso de los profesionales de la DSCI; por lo cual proceden a realizar procesos conminatorios con previa antelación, con el fin de desarrollar jornadas de notificación o en su defecto proceden a realizar las notificaciones por aviso (DSCI, 2021b). Estas últimas las realizan generalmente en publicación fijada en la cartelera de las alcaldías o en las instalaciones

de las personerías municipales, y en las zonas que cuentan con emisoras radiales se hace extensiva la comunicación de citación de los beneficiarios del Programa, al igual que se difunde información de las jornadas de notificación personal a través de las redes sociales, grupos de WhatsApp, líderes y asociaciones comunitarias. Así las cosas, desde enero de 2020 a corte 31 de marzo de 2022, la DSCI ha procedido a notificar a nivel Nacional 4.125 oficios de cesación de beneficios correspondientes a núcleos familiares, de manera que se garantice el derecho al debido proceso.

Sin embargo, los recursos de reposición contra las decisiones administrativas de retiro del Programa que ha resuelto la DSCI corresponde a 329, una cifra muy baja si se compara con los más de 12 mil núcleos familiares que han sido excluidos del PNIS. De estos recursos, 313 confirman las decisiones y en 16 se revocaron (DSCI, 2022b). En este mismo sentido, se han proferido 24 acciones de tutela contra las decisiones administrativas de exclusión de la DSCI, las cuales fueron favorables para los beneficiarios en los fallos de primera instancia y tres de estos se revocaron. En estos fallos, se han identificado falta de garantías procesales para las familias afectadas por las decisiones de retiro del PNIS, ordenando dejar sin efectos los actos administrativos de exclusión y reactivar los beneficios.

Los 22 fallos de tutela en firme a favor de las familias fueron emitidos por los siguientes despachos judiciales: i) uno del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá que beneficiaron a familias del PNIS ubicadas en el municipio de Puerto Asís (Putumayo); ii) 16 de los Juzgados Primero y Segundo promiscuos de Villagarzón (Putumayo) que benefició a familias del mismo municipio; iii) uno del Juzgado Primero de Familia de Tumaco (Nariño) que benefició a familias PNIS de ese municipio; iv) uno del Juzgado Civil Laboral del Circuito de Yarumal que benefició a familias PNIS que se ubican en Briceño (Antioquia); v) uno del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Mocoa que benefició a familias de Villagarzón (Putumayo); vi) uno del Juzgado de Familia del Circuito de Mocoa que benefició a familias de Villagarzón (Putumayo),

y viii) uno del Juzgado Penal del Circuito Especializado de Mocoa que benefició a familias de Villagarzón (Putumayo).

Sobre este asunto, en el Tercer Informe al Congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría recomendó reglamentar el procedimiento administrativo único por medio del cual se toman las decisiones sobre exclusión de los núcleos familiares del PNIS, de tal forma que se definieran las causales de retiro de forma taxativa (Procuraduría General de la Nación, 2021). Sin embargo, la DSCI decidió no acogerla en razón a que, según menciona, no tiene facultad de expedir un procedimiento especial a lo regulado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), dado que la norma de creación del PNIS no contempló un procedimiento especial, ni habilitó a la DSCI para crearlo, puesto que el Programa es una herramienta de política pública que se sustenta en la verificación de requisitos y compromisos de las personas vinculadas (DSCI, 2021b).

Participación y liderazgos PNIS

Para la implementación de los modelos de sustitución de cultivos ilícitos, la DSCI se ha apoyado en los liderazgos de personas inscritas al Programa. Estos son conocidos como liderazgos PNIS. En total, hay 99.097 familias representadas en 1.262 liderazgos integrantes de las instancias participativas PNIS en 14 departamentos con acuerdos individuales, 56 municipios y 88 núcleos (DSCI, 2022b).

En cuanto al enfoque de género, si bien la DSCI manifiesta que el número de liderazgos PNIS de mujeres ha aumentado desde el 2017, se observa que aún hay una brecha de género muy amplia, de 46pp, donde el 73% de los líderes son hombres (918), y el 27% son mujeres (344) (DSCI, 2022b). Adicionalmente, la DSCI no informa el número de personas con OSIGD que ejercen liderazgos, por lo que se recomienda a la Entidad diseñar estrategias para promover los liderazgos femeninos y de personas con OSIGD en las diferentes instancias del PNIS.

En materia de participación, en el marco del indicador “Porcentaje de instancias de planeación, seguimiento y coordinación del PNIS con

participación de las mujeres” (D.G.13), la DSCI reporta que hubo una participación femenina del 27,25% en las instancias de ejecución, coordinación y gestión del PNIS para el año 2021, lo que corresponde a un total de 344 mujeres frente a 918 hombres. Esta cifra supone un avance importante en la participación de mujeres, ya que, de acuerdo con lo reportado por la DSCI en el SIIPO, en septiembre de 2020 la participación femenina en estas instancias no superaba el 20%, y en el 2019, tan sólo 106 mujeres participaron en las instancias PNIS (DSCI, 2022b).

No obstante, la Procuraduría reitera la importancia de que haya una participación paritaria en las instancias PNIS, pues sólo así se puede garantizar que las necesidades y preocupaciones de las mujeres sean tenidas en cuenta, y exhorta a la DSCI a promover la participación de las personas con OSIGD en estos espacios.

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, para cumplir con los objetivos de contribuir a la superación de las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas, y generar oportunidades para las personas directamente vinculadas con los cultivos ilícitos, para desvincularse definitivamente de esta actividad (Mesa de conversaciones, 2017).

La implementación del Plan de Atención Inmediata 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.

En cuanto a la información allegada por la DSCI (2022b), cabe señalar que, i) para el componente de Asistencia Alimentaria Inmediata, reporta los recursos recibidos; ii) para los componentes de seguridad alimentaria y asistencia técnica reporta los recursos comprometidos; y iii) para los componentes de proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo, reporta si la familia tiene recursos comprometidos, más no el monto. Sobre el reporte de recursos comprometidos, llama la atención a la Procuraduría que para informes anteriores se reportaba, para todos los componentes, recursos recibidos y no comprometidos. Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda a la DSCI aclarar las razones por las cuáles se cambió la metodología de reporte, al pasar de reportar recursos recibidos a recursos comprometidos. Teniendo en cuenta el cambio de metodología, la Procuraduría se abstiene de hacer comparaciones de avance entre las cifras presentadas en el Tercer Informe y las allegadas para el presente informe.

En la Tabla 57 **Tabla 57. Avances en los componentes del PAI familiar (AAI, seguridad alimentaria y asistencia técnica)**; **Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se observa el número de familias con el pago completo comprometido y con algún pago comprometido, por los componentes de asistencia alimentaria inmediata, seguridad alimentaria y asistencia técnica. De estos tres componentes, el de asistencia alimentaria inmediata es el más avanzado, con el 86,8% de las familias cultivadoras y no cultivadoras, con la totalidad de los pagos comprometidos, mientras que, en el componente de asistencia técnica apenas el 1% de las familias cuentan con la totalidad del monto comprometido.

Tabla 57. Avances en los componentes del PAI familiar (AAI, seguridad alimentaria y asistencia técnica)

Componentes del PAI familiar	Número familias pago completo comprometido	%	Número familias con algún pago comprometido	%
Asistencia Alimentaria Inmediata	71.386	86,8%	4.873	5,9%
Seguridad alimentaria	25.012	30,4%	42.616	51,8%

Asistencia técnica	814	1,0%	74.623	90,7%
--------------------	-----	------	--------	-------

Fuente: DSCI, 2022, elaboración propia.

Por otro lado, es importante resaltar que la Procuraduría encontró unos montos atípicos comprometidos en algunos de los componentes. Por ejemplo, en el componente de asistencia técnica integral 583 familias tienen recursos comprometidos por más de \$3,2 millones; y para el componente de seguridad alimentaria 5.086 familias tienen recursos comprometidos de más de \$1,8 millones. Frente a esto, la Procuraduría recomienda a la DSCI aclarar las razones por las cuales se están comprometiendo recursos mayores a los montos definidos en el PAI por cada uno de los componentes.

En cuanto a los componentes de proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo, el 55,4% y el 2,4% de las familias cuentan con recursos comprometidos, respectivamente, tal como se observa en la Tabla 58. Para estos dos componentes, la Procuraduría no pudo realizar un análisis de montos atípicos comprometidos, en la medida que la información allegada por la DSCI solo mencionó si la familia tenía recursos comprometidos o no.

Tabla 58. Avances en los componentes del PAI Familiar (proyectos productivos)

Componente del PAI familiar	Número de familias con recursos comprometidos	%
Proyecto ciclo con recursos comprometidos	45.524	55,4%
Proyecto ciclo largo con recursos comprometidos	1.986	2,4%

Fuente: DSCI, 2022, elaboración propia.

Pagos de Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI)

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 2019. El último reporte del indicador, con fecha de corte del 31 de marzo de 2022, es de 76.259 familias que cuentan con al menos un pago de asistencia alimentaria inmediata; cifra que corresponde con la respuesta allegada por la DSCI frente a los pagos comprometidos¹⁷⁹. Con base en la información reportada en el SIPO se observa que, del 31 de marzo de 2021 al 31 de marzo de 2022, hubo un aumento de 761 familias que habían recibido al menos un pago. En cuanto al avance en el número de familias con la totalidad de los pagos, la Procuraduría no puede realizar dicho análisis en la medida que el SIPO no reporta esa información y la información allegada por la DSCI corresponde a recursos comprometidos, mientras que el reporte del Tercer Informe corresponde a recursos recibidos.

A marzo de 2022, los cinco municipios con menor porcentaje de beneficiarios, con la totalidad de los recursos comprometidos en este componente son, Rosas (Cauca) con 48,1%, Mocoa (Putumayo) con 53,2%, Ituango (Antioquia) con 54,9%, Mesetas (Meta) con 63,1%, y Tibú (Norte de Santander) con 68,8%. Los cinco municipios con el mayor porcentaje de beneficiarios con la totalidad de los recursos comprometidos son Montelíbano (Córdoba) con 99,4%, Vista Hermosa (Meta) con 98,9%, Piamonte (Cauca) con 98,4%, Cantagallo (Bolívar) con 98,2%, y La Macarena (Meta) con 98,1%.

Frente al enfoque de género, de las 30.668 mujeres titulares cultivadoras y no cultivadoras, el 86,7% (26.552), contaban con la totalidad de los recursos comprometidos de este componente, porcentaje que es similar al del universo de las familias. Además, el 5,1% (1.566) de las mujeres contaban con algún pago comprometido, porcentaje que también es similar al del universo de las familias.

Componente productivo del PNIS: Asistencia técnica, proyectos de seguridad alimentaria, proyectos de ciclo corto y proyectos de ciclo largo

¹⁷⁹ Al sumar la cantidad de familias con pago completo comprometido (71.386) y las familias con al menos algún pago comprometido (4.873), da un total de 76.259 familias.

El numeral 4.1.3.6 del Acuerdo de Paz, definió la implementación de huertas caseras y entrega de especies menores con su debido acompañamiento técnico, proyectos de generación de ingresos rápidos o de ciclo corto, para suplir las necesidades inmediatas, y la estructuración de proyectos de ciclo largo con las familias, que aseguren mejores ingresos y condiciones de vida digna (Mesa de Conversaciones, 2016).

Proyectos de seguridad alimentaria y su respectiva asistencia técnica

Los proyectos de seguridad alimentaria, que consisten en la entrega de insumos y materiales por el valor de \$1,8 millones por familia, cuentan con el indicador en el PMI “Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria” (D.280), con fecha de finalización 2020. De acuerdo con el último reporte en el SIPO, con fecha de corte del 31 de diciembre de 2021, había un total de 66.029 familias con proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria. Este valor se aproxima a lo reportado por la DSCI (2022b), la cual reporta un total de 67.628 familias con algún recurso comprometido en este componente, con fecha de corte a 31 de marzo de 2022.

Según la información allegada por la DSCI, los municipios con menor porcentaje de beneficiarios con la totalidad de los recursos comprometidos en este componente son, Belén de los Andaquíes (Caquetá), Cartagena del Chairá (Caquetá), El Paujil (Caquetá), Bolívar (Valle del Cauca), El Dovio (Valle del Cauca), Cantagallo (Bolívar), y Miranda (Cauca), todos con el 0%. Por otra parte, los municipios con el mayor porcentaje de beneficiarios con la totalidad de los recursos comprometidos son San Pablo (Bolívar) con 95,1%, San Vicente del Caguán (Caquetá) con 94,2%, Tierralta (Córdoba) con 84,6% y Curillo (Caquetá) con 84,4%.

Frente al enfoque de género, 9.146 mujeres titulares, cultivadoras y no cultivadoras contaban con la totalidad de los recursos

comprometidos de este componente, lo que corresponde al 29,8% de la totalidad de mujeres. Este porcentaje es similar al del universo de las familias.

Estas entregas han ido acompañadas de un proceso de asistencia técnica (ATI); con corte a marzo de 2022, el 1% (814) de las familias contaban con la totalidad de los recursos comprometidos; y el 90,7% con algún monto comprometido. Al comparar este porcentaje del 1%, con la información reportada en el Tercer Informe, se encuentra que con corte a 31 de marzo de 2021 había solo 468 familias que habían llegado a los \$3,2 millones de este componente.

Tal como se recomendó en el Tercer Informe, la Procuraduría insiste en la importancia de que los beneficiarios cuenten con un acompañamiento permanente de asistencia técnica durante toda la ruta de ejecución del PNIS, que no se limite o dependa de las actividades puntuales que desarrolla cada operador contratado para este fin.

Frente al enfoque de género, 268 mujeres titulares cultivadoras y no cultivadoras contaban con la totalidad de los recursos comprometidos de este componente, lo que corresponde al 0,9% de la totalidad de las mujeres. Este porcentaje es similar al del universo de las familias.

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 es “Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de ciclo corto e ingreso rápido” (D.281). De acuerdo con el último reporte en el SIPO, con fecha de corte del 31 de marzo de 2022, había 45.524 familias beneficiarias con el componente de Proyecto Productivo de Ciclo Corto e Ingreso Rápido. Esta cifra corresponde con lo reportado por la DSCI (2022b). Al comparar este valor con lo reportado en el SIPO a 31 de marzo de 2021, se obtiene un aumento de 38.747, incremento que reconoce la Procuraduría.

Según la información allegada por la DSCI (2022b), los municipios con el menor porcentaje de familias con recursos comprometidos en este componente son Barrancominas (Guainía), Curillo (Caquetá), El Tambo (Cauca), La Macarena (Meta), Montelíbano (Córdoba), Puerto Libertador (Córdoba), Rosas (Cauca) y San José de Uré (Córdoba), todos con el 0%. Y los municipios con el mayor porcentaje de familias con recursos comprometidos son Arauquita (Arauca) con 94,7%, Piamonte (Cauca) con 96,8% y Santa Rosa del Sur (Bolívar) con 90,3%.

Frente al enfoque de género, 18.338 mujeres titulares cultivadoras y no cultivadoras contaban con la totalidad de los recursos comprometidos de este componente, lo que representa el 59,7% de la totalidad de las mujeres. Este porcentaje es similar al del universo de las familias.

El segundo indicador es “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. De acuerdo con el último reporte en el SIIPO, con fecha de corte al 31 de diciembre de 2021, un total de 1.986 familias contaban con proyecto productivo implementado. Al comparar esta cifra con lo reportado por la DSCI (2022b), se encuentra que no hubo aumento de diciembre de 2021 a marzo de 2022.

Según la información allegada por la DSCI (2022a), hay 37 municipios¹⁸⁰ que tienen un porcentaje de 0% de familias con recursos comprometidos en este componente. Mientras que los municipios con el mayor porcentaje son Cumaribo (Vichada) con 35,7%, Briceño (Antioquia) con 21,0% y San José del Fragua (Caquetá) con 14,7%.

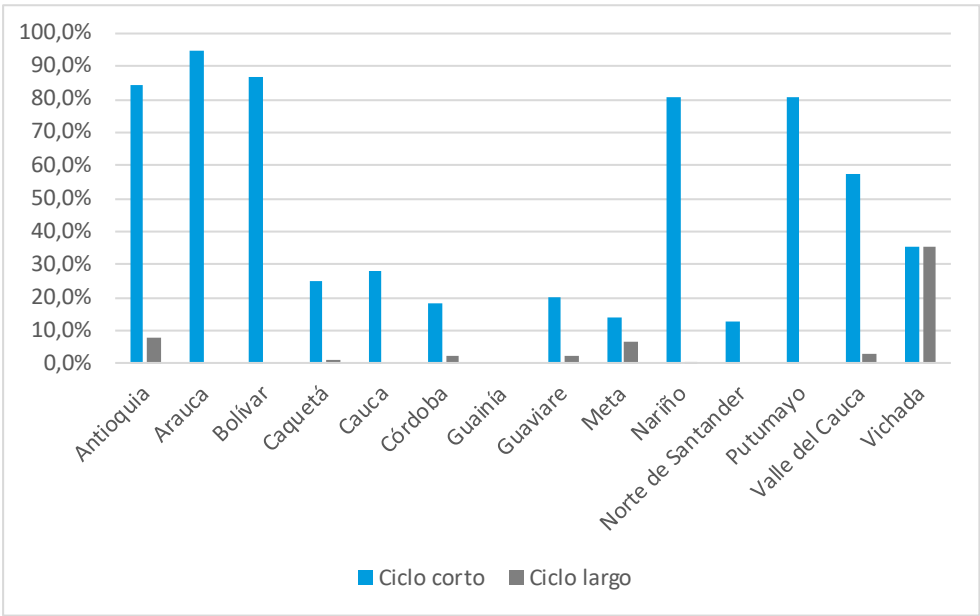
Frente al enfoque de género, 708 mujeres titulares, cultivadoras y no cultivadoras contaban con la totalidad de los recursos

¹⁸⁰ Estos municipios son: Arauquita, Barrancominas, Calamar, Cantagallo, Cartagena del Chairá, El Doncello, El Dovio, El Paujil, El Tambo, Ipiales, Ituango, Jambaló, La Macarena, La Montañita, Mapiripán, Miraflores, Miranda, Mocoa, Montelíbano, Orito, Piamonte, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Concordia, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, Puerto Libertador, Rosas, San José de Uré, San Miguel, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Sardinata, Tibú, Uribe, Valle del Guamuez, Villagarzón.

comprometidos de este componente, lo que representa el 2,3% de la totalidad de las mujeres. Este porcentaje es similar al del universo de las familias.

En la Gráfica 2 se observa el porcentaje de familias con recursos comprometidos en los componentes de proyectos productivos, ciclo corto y ciclo largo por departamento.

Gráfica 2. Porcentaje de familias con recursos comprometidos para proyectos de ciclo corto y ciclo largo.



Fuente: DSCI, 2022, elaboración propia.

Proyectos productivos ejecutados a través de la OEI

De acuerdo con la información reportada por la DSCI, el contrato 262 de 2020 suscrito entre el Fondo Colombia en Paz y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) finalizó en el mes de noviembre de 2021; y a corte 31 de marzo de 2022, el equipo supervisor de la DSCI se encontraba en proceso de verificación del cumplimiento de todas las obligaciones asumidas por la OEI en relación con la implementación de los proyectos productivos a cargo. Cabe señalar que este contrato tuvo una vigencia de 10 meses y un monto de \$75.402 millones, con el objeto de alistar y desarrollar proyectos de huertas caseras o de seguridad

alimentaria y proyectos de ciclo corto, con su respectiva asistencia técnica (2022b).

Al respecto, la Procuraduría solicitó a la DSCI dar cuenta del proceso de liquidación y entrega de los resultados de los proyectos productivos ejecutados por el operador de OEI, no obstante, al cierre del primer trimestre de 2022, se informa que el proceso de liquidación continuaba en curso, y aún el equipo supervisor del contrato no había presentado el informe final al administrador fiduciario. Lo anterior, debido a que las partes acordaron hacer la presentación del informe de supervisión e interventoría en un periodo de seis meses, contados a partir de la fecha de finalización del contrato, esto es, 23 noviembre de 2022 (DSCI, 2022a).

Por las razones expuestas anteriormente, la Procuraduría no pudo documentar en este informe, los resultados en materia de entrega de insumos y materiales recibidos a satisfacción y los que hayan quedado pendientes una vez finalizó dicho contrato.

Servicios de formulación y ejecución de proyectos por parte de nuevos operadores

La Procuraduría resalta positivamente el proceso de contratación de nuevos operadores, lo cual garantiza que se pueda atender un número mayor de familias del PNIS y permitirá resolver el rezago de implementación de iniciativas productivas de estas personas, a saber: i) convenio 1041 – 2021 entre el FCP - DSCI – FUPAD del 06 de diciembre de 2021; ii) convenio 1091 del 13 de enero de 2022 entre FCP - DSCI – OEI; iii) convenio 1092 del 24 de enero de 2022 entre FCP - DSCI– UNODC; y iv) procesos de convocatoria 034 y 035 de 2021 (DSCI, 2022b).

Sobre este tema, la Procuraduría requirió a la DSCI dar cuenta sobre los avances en materia de los proyectos productivos, familias beneficiarias, municipios y departamentos de ubicación. Al respecto, la DSCI (2022b) reportó lo siguiente:

- i) El Convenio 1092 del 24 de enero de 2022 entre FCP - DSCI – UNODC, que tiene por objeto el fortalecimiento de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, con la implementación del PNIS para las familias beneficiarias del Programa en los territorios priorizados definidos previamente por la DSCI en los departamentos de Nariño, Cauca y Putumayo, por un valor de \$179.277 millones, de los cuales UNODC asignó una contrapartida en valor y en especie por un monto de \$21.378 millones. Entre los avances se encuentran: i) la convocatoria para la selección de organizaciones implementadoras en coordinación y apoyo con el equipo territorial de Putumayo de la DSCI, de las cuales 12 cumplieron con la documentación solicitada en los términos de referencia; ii) en marzo de 2022 se aprobó el cronograma, el POA y la distribución presupuestal durante el primer comité operativo del convenio; y en este mismo mes se realizó una reunión con los apoyos técnicos de la DSCI con el objetivo de hacer seguimiento a los avances de las actividades establecidas en el convenio.
- ii) Convenio 1041 – 2021 entre el FCP - DSCI –Fundación Panamericana para el Desarrollo – FUPAD, que tiene por objeto el fortalecimiento de la estrategia de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, con la implementación del PNIS para las familias beneficiarias del Programa en los territorios priorizados y definidos previamente por la DSCI en el municipio de Tumaco (Nariño). El presupuesto total es de \$177.414 millones, de los cuales la FUPAD asignó una contrapartida en valor y en especie por un monto de \$40.860 millones. Este convenio busca beneficiar a 11.852 familias para el desarrollo de proyectos de ciclo corto, 2.633 familias recibirán adicionalmente proyectos de seguridad alimentaria, y se espera lograr inserción laboral de 151 recolectores. Dicho convenio se ha socializado con líderes y representantes de los Consejos Comunitarios de Río Rosario, Río Chagüí, Río

Mejicano, Alto Mira-Frontera, Llorente y Carretera Llorente, jurisdicción del municipio de Tumaco.

- iii) Convenio 1091 del 13 de enero de 2022 entre FCP - DSCI – OEI, que tiene por objeto aunar esfuerzos técnicos, financieros y administrativos entre los participantes para el fortalecimiento de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, con la implementación del PNIS para las familias beneficiarias del Programa en el departamento de Antioquia. El presupuesto total es de \$95.301 millones, de los cuales la OEI asignó una contrapartida en valor y en especie por un monto de \$15.911 millones. Se ejecuta en los municipios de Anorí, Briceño, Cáceres, Ituango y Tarazá, se atenderán 1.055 beneficiarios con el componente de seguridad alimentaria y 6.869 con el de proyectos productivos de ciclo corto.
- iv) Los procesos de convocatoria 034 y 035 de 2021, para contratar operadores a nivel nacional que ejecutarán componentes del PNIS para las familias beneficiarias del Programa. Las convocatorias se estructuraron de acuerdo con los territorios a intervenir, con lo cual se agruparon en grupos así: la convocatoria 034 cubre seis grupos de beneficiarios y la convocatoria 035 a cinco grupos. A la fecha de corte de ese informe, no se habían contratado los operadores.

Estrategia para Áreas de Especial Importancia Ambiental

En el desarrollo del PNIS se firmaron acuerdos individuales con familias ubicadas en PNN y en Zonas de Reserva Forestal, sin establecer criterios diferenciales para su implementación, pese a que el uso y manejo sobre estas áreas tiene una reglamentación especial.

La articulación de la DSCI, con las autoridades ambientales nacionales y regionales y con los institutos de investigación, se da en aras de poder obtener posibilidades de desarrollo alternativo para las comunidades que habitan al interior de las áreas de especial

importancia ambiental, identificando los límites y las posibilidades de uso de suelo, así como beneficios y aprovechamientos alternativos posibles. Esta articulación, se adelantó en el marco de las mesas de trabajo con las autoridades competentes, con el fin de generar algunos lineamientos para los proyectos de auto sostenimiento como huertas caseras, la asistencia técnica integral, los proyectos de ciclo corto y largo plazo, que fueron propuestos en temas de sustitución voluntaria; que además de contar con las autorizaciones ambientales, debían garantizar el desarrollo social y económico de los hogares beneficiados del proyecto de sustitución (DSCI, 2021a).

Si bien la sustitución de cultivos no puede garantizar una propuesta de modelo de negocio competitivo tradicional, sí es posible presentar alternativas coherentes con el uso, que permitan la protección efectiva del área y al mismo tiempo el bienestar de las comunidades dentro de los contextos de desarrollo propuestos como de bajo impacto, conservación, protección ambiental o restauración ecológica. Sin embargo, las sesiones de trabajo interinstitucional a nivel nacional y territorial y los espacios de articulación entre la DSCI y Entidades del Sistema Nacional ambiental (SINA), todavía se encuentran en proceso de discusión sobre algunos de los desarrollos propuestos, particularmente para los proyectos de ciclo corto y largo (DSCI, 2021a).

La DSCI en un proceso coordinado con actores relevantes, en el manejo de los procesos de sustitución de cultivos ilícitos y desarrollos alternativos en áreas ambientales estratégicas o importancia ecológica, deberán realizar una clasificación de los hogares en relación con el área protegida o ambientalmente estratégica, la dinámica requiere intervención integral, armonizada con el concepto de gestión del territorio, por lo tanto las iniciativas de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y desarrollos alternativos que se desarrollen en zonas de importancia ecológica, deberán ser gestionadas desde el enfoque de la economía solidaria en pro de generar formas o estructuras de planificación productiva, desde el concepto de territorio inherente a la unidad productiva.

Adicionalmente, se identifica la economía solidaria como un esquema estructural más adecuado, para mitigar la debilidad y generar condiciones competitivas favorables, que buscan lograr acuerdos en territorio, para conformar y fortalecer organizaciones solidarias, entre los productores de la región y dirigidas a un proceso de planificación territorial.

Para este fin, el PMI estableció el indicador “Porcentaje de familias que están dentro de o colinden con las áreas de especial interés ambiental y con acuerdos de sustitución voluntaria, beneficiadas con opciones de generación de ingresos o incentivos” (D.288), el cual no reporta avances en el SIPO.

En cuanto al tipo de iniciativas productivas que se han implementado materialmente a familias beneficiarias del PNIS que se ubican al interior de ZRF y PNN, la DSCI materializó la firma de un convenio interadministrativo en septiembre de 2020 con PNN, cuyo objetivo era aunar esfuerzos técnicos y administrativos tanto para el fortalecimiento de la restauración y conservación de las áreas protegidas del SPNN que han sido afectadas por cultivos de uso ilícito, como para el desarrollo de alternativas sostenibles que contribuyan al buen vivir de las comunidades locales en el marco de la misión institucional de cada una de las Entidades (DSCI, 2022b). En el desarrollo de esto, se han presentado las siguientes alternativas productivas: Ecoturismo, Economía Forestal, Bioeconomía (aprovechamiento de recursos biológicos y servicios ambientales, reducción de pérdida de energía y aprovechamiento de desechos), y Negocios Verdes (Bienes y servicios derivados del uso sostenible de recursos naturales) (DSCI, 2022b).

Dentro de las principales situaciones problemáticas que se han presentado respecto de la socialización del tipo de iniciativas productivas para la implementación de los proyectos productivos de ciclo corto a familias que se ubican en AEIA, se encuentra el cambio de normatividad que se requería, para habilitar la atención de familias en estas áreas; esto ha generado cierta resistencia en las comunidades,

y ha retrasado el avance en la caracterización de familias y elaboración de insumos técnicos (DSCI, 2022b).

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 por un año.

Del total de recolectores y recolectoras (16.856), 5.732 habían recibido pagos (el 34%). Esto representa un aumento de 3 p.p. con respecto a marzo de 2021, cuando 5.310 familias habían recibido al menos un pago. Si bien en el Tercer Informe al Congreso se habían identificado 4.641 familias que habían recibido recursos por más de los \$12 millones de pesos establecidos en la ruta, en la información allegada por la DSCI (2022b), para la elaboración de este informe no se identificó ninguna familia que haya recibido más de dicho monto. Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría recomienda aclarar a qué se debe esta diferencia en la información.

Al desagregar la información del total de recolectores y recolectoras que habían recibido pago por departamento, se obtiene que Guainía es el departamento con el mayor porcentaje de recolectores con algún pago (100%), mientras que en Norte de Santander el 13,8% había recibido algún pago.

Tabla 59. Recolectores y recolectoras con algún pago

Departamento	Número de recolectores con algún pago	Número total de recolectores	%
Guainía	8	8	100,0%
Arauca	130	135	96,3%
Vichada	103	117	88,0%
Guaviare	1.036	1.394	74,3%
Nariño	311	431	72,2%

Departamento	Número de recolectores con algún pago	Número total de recolectores	%
Córdoba	296	458	64,6%
Antioquia	840	2.019	41,6%
Putumayo	1.341	3.827	35,0%
Valle del Cauca	61	216	28,2%
Cauca	389	1.606	24,2%
Meta	606	2.644	22,9%
Caquetá	521	3.349	15,6%
Norte de Santander	90	652	13,8%
Total	5.732	16.856	34,0%

Fuente: (DSCI, 2022a), elaboración propia.

En cuanto al enfoque de género, el 30,7% de la población recolectora del PNIS tiene mujeres titulares (5.172), de las cuales, con corte al 31 de marzo de 2022, el 39,8% habían recibido pagos. Este porcentaje es similar al universo de las familias recolectoras.

Por su parte, mediante el proyecto “Negocios inclusivos con enfoque de género dirigido a mujeres recolectoras y sus familias”, vinculadas al PNIS, ejecutado por el PNUD y UNODC, se han atendido 600 mujeres que antes eran recolectoras de hoja de coca y que registran como activas en el programa (DSCI, 2022b), conforme a la siguiente distribución:

Tabla 60. Mujeres atendidas a través del programa "Negocios con enfoque de género dirigido a mujeres recolectoras y sus familias"

Departamento	Municipio	Mujeres vinculadas
Caquetá	Cartagena	del38
	Chairá	
	Puerto Rico	23
	San Vicente	del52
	Caguán	
Total Caquetá		113
Cauca	El Tambo	49
	Jambaló	59

Departamento	Municipio	Mujeres vinculadas
	Miranda	51
Total Cauca		159
Meta	Puerto Rico	35
	Vista Hermosa	137
Total Meta		172
Putumayo	Orito	73
	Puerto Caicedo	18
	Puerto Guzmán	65
Total Putumayo		156
Total general		600

Fuente: ART, 2022, elaboración propia.

Por medio de la visita administrativa realizada por la Procuraduría el 19 de mayo de 2022 a Miranda, Cauca y en una reunión posterior sostenida con la DSCI el 2 de junio del mismo año, se verificó que los nombrados negocios inclusivos, hacen una adecuada transversalización del enfoque de género, en tanto que han incorporado nidos de cuidado para los hijos e hijas de las mujeres, y en el proceso de diseño e implementación han tenido en cuenta las necesidades y solicitudes de las mujeres recolectoras.

Adicionalmente, la Procuraduría verificó que dichos proyectos pertenecen a los sectores de confección y venta de ropa, distribución de alimentos, papelería, comercialización de belleza, insumos agropecuarios, ropa y accesorios, carnes y pollos, producción de peces y huevos, y el sector automotor, entre otros sectores que proporcionan ingresos importantes para las mujeres, permitiendo que puedan hacer la transición de la recolección de hoja de coca a la legalidad. Asimismo, se identificó que los proyectos contienen una oferta integral, que incluye formación para las mujeres en las competencias necesarias para la ejecución del proyecto, pero también en educación básica y secundaria, y que han tenido un impacto positivo en la vida de las mujeres y sus familias.

En este orden de ideas, la Procuraduría valora la implementación de estos proyectos y considera que es una apuesta importante por la autonomía y la creación de oportunidades para las antiguas

recolectoras de hoja de coca. No obstante, preocupan las barreras asociadas a los estereotipos de género y el dominio que ejercen los hombres en las comunidades recolectoras, problemáticas que han dificultado la implementación de estos programas en Putumayo. Asimismo, se observa que el periodo de implementación de los proyectos es muy corto y que las mujeres requieren acompañamiento por un mayor periodo de tiempo, debido a sus vacíos en educación y en formación para el emprendimiento. En este orden de ideas, se recomienda a la ART realizar esfuerzos para ampliar el periodo de acompañamiento, así como políticas de educación y transformación cultural, para reducir la resistencia que ejercen los hombres recolectores en el territorio, de manera que se pueda avanzar en la implementación de los proyectos.

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.

Según la DSCI (2022a), del universo de iniciativas de los PATR con marcación PISDA (812), con corte al 7 de abril de 2022, 358 contaban con ruta de implementación activada (44,1%); lo que representa un aumento de 11 p.p. respecto al Tercer Informe al Congreso. Al desagregar la información por subregión PDET, se obtiene que Pacífico y Frontera Nariñense tienen el mayor porcentaje de iniciativas PISDA con ruta de implementación activada (76,3%) frente al total de iniciativas PISDA de la subregión. Mientras que en Arauca este porcentaje es del 14,3%.

Tabla 61. Iniciativas PISDA activadas por subregión

Subregión	Iniciativas PISDA con ruta de implementación activada	Total iniciativas PISDA	%
Pacífico y Frontera Nariñense	29	38	76,3%
Sur de Córdoba	12	18	66,7%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	14	25	56,0%
Catatumbo	5	9	55,6%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	86	177	48,6%
Putumayo	88	201	43,8%
Sur de Bolívar	28	65	43,1%
Macarena - Guaviare	71	201	35,3%
Alto Patía y Norte del Cauca	24	71	33,8%
Arauca	1	7	14,3%
Total general	358	812	44,1%

Fuente: DSCI, 2022, elaboración propia.

Por otro lado, en cuanto a la distribución de estas iniciativas por pilar, según la Consejería para la Estabilización (2022c), con corte a marzo de 2022, el pilar con el mayor porcentaje de iniciativas PISDA con ruta de implementación activada frente al total de éstas, es el pilar 7 Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación (63,6%). Mientras que, el pilar con el menor porcentaje es el pilar 1 Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.

Tabla 62. Iniciativas PISDA activadas por pilar

Pilar	Iniciativas PISDA con ruta de implementación activada	Total iniciativas PISDA	%
Pilar 1: Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	20	89	22,5%
Pilar 2: Infraestructura y adecuación de tierras	32	61	52,5%
Pilar 3: Salud rural	32	106	30,2%
Pilar 4: Educación rural y primera infancia rural	28	61	45,9%

Pilar	Iniciativas PISDA con ruta de implementación activada	Total iniciativas PISDA	%
Pilar 5: Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	49	100	49,0%
Pilar 6: Reactivación económica y producción agropecuaria	144	298	48,3%
Pilar 7: Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	21	33	63,6%
Pilar 8: Reconciliación, convivencia y construcción de paz	28	64	43,8%

Fuente: Consejería para la Estabilización, 2022, elaboración propia.

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. Para el desarrollo del PAI comunitario, el PMI cuenta con indicadores específicos con ficha técnica y avances disponibles en la plataforma SIIPO. 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. El último reporte en el SIIPO es de la vigencia 2019, en la cual se informa que durante dicho año el Ministerio no recibió solicitudes de brigadas de salud en el marco del PNIS.
- “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), con fecha de finalización en 2031. Con corte a 31 de diciembre de 2021 se reportó un total de 43.330 niños y niñas en zonas rurales, que coinciden con los municipios en donde se adelantaron acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito con 6 o más atenciones, de un total de 146.344 niños y niñas de cero a cinco años de zonas rurales que coinciden con los

municipios priorizados por el PNIS. Esto significa que se contó con un 30% de cobertura, con un porcentaje de avance del 109,49% respecto a la meta de dicho año (27,4% de cobertura). Al comparar esta cifra con el avance de 2020, se observa que hubo un incremento en la cobertura, pasando del 25,6% al 30,0%.

- “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.284), con fecha de finalización en 2031. Con corte a 31 de diciembre de 2021 se reportó un total de 17 municipios intervenidos¹⁸¹, para un avance de 51,51%, correspondiente a un porcentaje de 99,98% frente a la meta de dicho año. Para el 31 de marzo de 2022 se reportó que, de la meta establecida de cinco municipios para la vigencia, se han avanzado en dos (Anorí y Cáceres), alcanzando un 40% del cumplimiento de la meta.

Formalización de tierras para sustituir

De acuerdo con lo establecido en el subpunto 4.1.3.5 del Acuerdo de Paz y artículo 8º del Decreto Ley 896 de 2017, dentro de los componentes de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo 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 a la realización de trámites administrativos, notariales y registrales, adicional promueve la formalización de predios baldíos de la nación.

Al respecto, la ANT reporta dentro de los resultados en materia de adjudicación y formalización de tierras con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz con corte a 31 de marzo de 2022, que se han

¹⁸¹ Este indicador es acumulable, por lo cual los avances de cada vigencia son: 2017 (1), 2018 (1), 2019 (5), 2020 (5), 2021 (5), para un total de 17.

formalizado un total de 290 predios que benefician a 289 familias, las cuales hacen parte del PNIS, con un área de 1.310,6 Ha; que comprende 129 mujeres y 160 hombres (ANT, 2022b).

Todos estos predios regularizados hacen parte de procesos de bienes privados formalizados, y no se reporta adjudicación de predios baldíos o bienes fiscales para familias que tengan acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito.

Por otra parte, con el fin de avanzar con la formalización y regularización de la propiedad rural en favor de familias inscritas en PNIS, la ANT (2022b) señaló que el 05 de marzo de 2021, se suscribió el convenio No. 066 de 2021 entre la ANT, DSCI y Fondo Colombia en Paz, con el objeto de aunar esfuerzos técnicos y administrativos para el fortalecimiento de la política de regularización de la propiedad rural y la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, en los territorios en que se acuerde de manera conjunta coadyuvar el desarrollo de actividades. En el desarrollo de dicho convenio se adelantó la contratación de tres operadores: Consorcio Progreso Verde, Unión Temporal Desarrollo Rural y Consorcio Colombia Internacional, los cuales están adelantando la intervención para atender aproximadamente 2.250 familias, bajo la supervisión conjunta de la DSCI y la ANT (ANT, 2022b).

Así mismo, mediante la contratación de la DSCI de tres operadores (SOTEA, Consorcio Amazonía y Unión Temporal Caribe en Paz) se pretende adelantar aproximadamente 1.853 procesos para generar acceso a tierras por medio de contratos de uso a familias PNIS en áreas de Reserva Forestal.

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 da la competencia a ésta, para diseñar e implementar nuevos modelos y proyectos alternativos de sustitución de cultivos ilícitos, para ser aplicados en aquellos territorios que determine el Consejo Directivo de la ART.

De acuerdo con el informe Avanza la sustitución con Legalidad, de la Consejería para la Estabilización, con corte a 31 de mayo de 2022, a continuación, se enumeran “los modelos de sustitución diseñados con el propósito de responder a las características particulares de los territorios y las familias vinculadas al PNIS” (Consejería para la Estabilización, 2022a):

- Sustitución con Legalidad: bajo este modelo se propone realizar una intervención con mayor impacto en la implementación del proyecto productivo promoviendo economías de escala y procesos de asociatividad. A la vez, se busca mantener los factores técnicos requeridos para que las comunidades que realizan el tránsito a economías lícitas generen ingresos. Su implementación comprende proyectos colectivos, dirigidos a áreas con comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinos.
- Territorios para la Conservación (TpC) – Pago por Servicios Ambientales (PSA): de acuerdo con el proceso de articulación con el MinAmbiente y Parques Nacionales Naturales se pondrá en marcha un modelo de sustitución de cultivos ilícitos en áreas ambientalmente estratégicas que permita implementar, de manera complementaria, lo establecido en el CONPES 3886 de 2018 y el Decreto 1007 de junio de 2018: Pago por Servicios Ambientales. Lo anterior, con el fin de reducir los cultivos ilícitos y la deforestación en aquellas áreas de especial interés ambiental, como son Parques Nacionales Naturales (PNN) y Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2°, en especial en la categoría A de la mencionada Ley.

Frente a los avances de este modelo, la Consejería para la Estabilización (2022c) informa que, el 16 de septiembre de 2020, se celebró el Convenio 003 entre Parques Nacionales Naturales y la DSCI, a través del cual se expidió la Resolución 56 de 2020 de la DSCI donde se adopta el documento técnico de soporte:

“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”.

Así mismo, según la Consejería para la Estabilización (2022a), en el marco de este proceso se construyó de manera conjunta la “Guía para la Asistencia Técnica Integral Diferenciada en las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia”, y la “Ruta interinstitucional para viabilizar el componente de Auto sostenimiento y Seguridad Alimentaria de hogares vinculados al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito– PNIS, ubicadas en las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia-SPNNC”, documentos a través de los cuales se establecen los lineamientos para la implementación de los componentes Asistencia Técnica Integral y Auto sostenimiento y Seguridad Alimentaria en el SPNNC.

En lo que respecta a los resultados de los procesos de erradicación voluntaria de cultivos ilícitos en zonas ambientalmente protegidas, luego de cruces de información y su respectiva consolidación, según la Consejería para la Estabilización (2022a) se lograron los siguientes avances:

Tabla 63. Hectáreas erradicadas voluntariamente en PNN

Nombre PNN	Total Has Erradicadas
Alto Fragua Indi-Wasi	84
Cordillera de los Picachos	16
El Tuparro	14
La Paya	106
Los Farallones de Cali	86
Munchique	9
Paramillo	552

Nombre PNN	Total Has Erradicadas
Plantas Medicinales Orito	1
Ingi Ande	
Serranía de Chiribiquete	2
Serranía de los Churumbelos	3
Sierra de la Macarena	820
Tinigua	218
Total	1.911

Fuente: Consejería para la Estabilización, 2022, elaboración propia.

Tabla 64. Hectáreas erradicadas voluntariamente en Zonas de Reserva Forestal

Tipo de Zona de Reserva Forestal	Hectáreas erradicadas
Área con previa decisión de ordenamiento	1.106
Zona A	1.970
Zona B	2.732
Zona C	1.941
Total	7.749

Fuente: Consejería para la Estabilización, 2022. Corte: 31/05/2022.

- Formalizar para Sustituir: dentro del enfoque de articulación del PNIS con la política rural y la oferta institucional, establecido en la Política de Estabilización: Paz con Legalidad; se ha adelantado un proceso de planeación y diseño de modelos de sustitución para nuevas intervenciones. Formalizar para Sustituir, responde a la búsqueda de intervenciones integrales que vinculan el componente productivo de la sustitución con los procesos de acceso a tierras.

Este modelo se propone reducir la vulnerabilidad territorial y disminuir la incidencia de los cultivos ilícitos, mediante la formalización de la propiedad, junto a la implementación de una iniciativa productiva. Para poner en práctica este modelo, se firmó un convenio interadministrativo entre la ANT y la ART. Así, la ANT

adelantó la identificación de zonas susceptibles de formalización a partir de cruces geográficos de los predios donde los beneficiarios del PNIS pondrán en marcha el proyecto productivo con las restricciones técnicas y ambientales de la zona.

- Colombia Sustituye, Hecho a la Medida (HaM): en cumplimiento con la Política de Estabilización: Paz con Legalidad y con las funciones establecidas en el Decreto 1223 de 2020, la DSCI ha desarrollado la estrategia de sustitución Colombia Sustituye, Hecho a la Medida (HaM). A través de esta estrategia, la DSCI acompaña la estructuración de proyectos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, liderados desde las Entidades territoriales para las familias y comunidades no PNIS.

A continuación, y acorde con la información de la Consejería para la Estabilización (2022a), con corte a 31 de mayo de 2022, se presenta el cuadro resumen, con cifras de avance de los ocho proyectos HaM que han sido gestionados:

Tabla 65. Proyectos Hecho a la Medida

Departamentos	Municipios	Hectáreas a sustituir	Familias para vincular
Antioquia	Valdivia	40	40
Antioquia	Campamento	175	150
Vichada	Cumaribo	75	150
Nariño	Samaniego	80	125
Nariño	La Cruz	70	100
Nariño	El Tablón	80	120
Nariño	Buesaco	60	100
Putumayo	Puerto Asís	150	150

Fuente: Consejería para la Estabilización, 2022, elaboración propia.

Condiciones de seguridad para las comunidades y territorios donde se está implementando el PNIS

El deterioro de la situación de seguridad y orden público en el cuatrienio 2018-2022¹⁸², ha tenido consecuencias sobre poblaciones y comunidades en varias regiones del país, afectadas por el incremento de victimizaciones¹⁸³, escenarios de crisis humanitaria y la operación de diversos grupos ilegales que tienen intereses particulares en el desarrollo de la economía del narcotráfico y el control de territorios estratégicos, a lo que no han sido ajenos aquellos donde se implementa el PNIS, con preocupación por el impacto de estos hechos, en los departamentos de Antioquia, Córdoba, Bolívar, Arauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo.

En los territorios donde prevalecen la presencia de cultivos de uso ilícito y en zonas donde se desarrolla el PNIS se presentan situaciones de confrontación entre grupos armados ilegales por diferentes factores: i) el interés por resembrar o mantener activas áreas con cultivos de uso ilícito; ii) el desarrollo de enclaves productivos; iii) la integración de territorios y rutas estratégicas para la distribución y tráfico (UNODC, 2021).

El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, ha emitido 36 alertas tempranas entre 2018 y 2022 en territorios PNIS, en donde se advierten riesgos de violaciones a derechos humanos de líderes y lideresas participantes del programa, y también para sus comunidades y colectivos.

¹⁸² Al respecto, las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, reportes de organismos como el CICR, el ACNUR y OCHA, así como del Instituto Kroc y organizaciones de la sociedad civil dan cuenta de que en este período se reactivaron escenarios de conflicto armado que tuvieron un impacto en diferentes regiones del país como el litoral pacífico, las fronteras con Venezuela y Ecuador, y en territorios estratégicos como el Sur de Bolívar, el Bajo Cauca Antioqueño y el Sur de Córdoba. Sumado a las situaciones de violaciones a derechos humanos y restricciones para la acción humanitaria (misión médica, atención y asistencia a víctimas), también se presentaron ataques contra la infraestructura, bienes de la sociedad civil y la Fuerza Pública.

¹⁸³ En el cuatrienio 2018-2022 se registraron en el país 776.096 nuevas víctimas. Los principales hechos victimizantes son el desplazamiento forzado (640.682) y el confinamiento (110.108) Reportes RUV UARIV <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/enfoqueDiferencial>

Así mismo, la Procuraduría llama la atención acerca de los riesgos que están enfrentando en estos contextos, servidores públicos y contratistas de las Entidades con funciones en la implementación del Acuerdo de Paz, que han sido objeto de amenazas, intimidaciones y cuyas labores se han visto afectadas por restricciones a la movilidad y la imposibilidad de verificar y acceder a las áreas de trabajo con las comunidades acogidas al PNIS.

Este escenario ha generado situaciones de riesgo y amenazas en contra de personas que participan en el Programa¹⁸⁴, los cuales han venido siendo atendidos mediante el Plan de articulación de acciones en seguridad para liderazgos que apoyan el PNIS, el cual se destacó en el Tercer Informe como un importante mecanismo institucional para la mitigación de riesgos y el despliegue de medidas de protección a favor de participantes del Programa, sin embargo, se enfoca en casos individuales y no ha logrado un efectivo proceso de articulación con otras instancias y políticas de prevención de riesgos de violaciones a los derechos humanos, que atiendan las causas de los factores de riesgo y fortalezcan las capacidades de protección con alcance colectivo y comunitario.

A pesar del desarrollo del Plan y de los avances en la socialización y búsqueda de articulación institucional con las Entidades territoriales de los municipios PNIS, en el año 2021¹⁸⁵ se registraron los homicidios de dos personas en los municipios de Tarazá y Tierralta. Para el año

¹⁸⁴ Algunos estudios identificaron que la violencia homicida contra personas vinculadas al PNIS se relaciona con una mayor participación social y política de la población en contextos con situaciones donde persistían situaciones de orden público y presencia de grupos ilegales, así como, que el diseño de la política no consideró las oposiciones y riesgos asociados ni fueron consistentes para garantizar la vida de líderes y lideresas vinculadas al desarrollo del PNIS. Esto ha tratado de transformarse con el diseño de Plan de articulación de acciones en seguridad para liderazgos que apoyan el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Al respecto ver: CESED (2020) “*El asesinato de líderes sociales: efecto no intencionado de la sustitución de cultivos de uso ilícito*” Universidad de los Andes <https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/11/Comentario-de-politica-1.pdf>; Gutiérrez, F., Marín, M., Machuca, D., Parada, M., & Rojas, H. (2020). “*Paz sin garantías: el asesinato de líderes de restitución y sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia.*” Estudios Socio-jurídicos, 22 (2), 361-418. <https://doi.org/10.12804/revistas.uorosario.edu.co/sociojuridicos/a.914>.

¹⁸⁵ En el año 2021 fueron víctimas de homicidio el señor Remberto Arrieta Bohórquez en el municipio de Tarazá y la joven Karina Paola Cuesta Ortega en el municipio de Tierralta.

2020 se presentaron diez homicidios en Antioquia, Córdoba, Norte de Santander y Putumayo, de personas vinculadas al Programa. Esto indica que en efecto el Plan ha tenido un impacto en la mitigación de riesgos individuales. La Procuraduría destaca la importancia de articular el Plan con otras herramientas de política pública en materia de prevención de violaciones a derechos humanos y protección colectiva que permitan atender otras situaciones de riesgo como el desplazamiento forzado, el confinamiento, amenazas, estigmatización, reclutamiento ilícito y otras que también afectan a las comunidades que participan en el programa y que acontecen en sus territorios.

Igualmente, la Procuraduría reconoce la importancia de los avances de articulación entre el Plan de Seguridad y el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas (PIGMLD), mediante la cual se busca la participación de mujeres líderes del PNIS en las instancias de la territorialización del PIGMLD y que sean beneficiarias de la oferta institucional en prevención, protección y garantías de no repetición que éste ofrece.

Implementación del Plan de articulación de acciones en seguridad para liderazgos que apoyan el PNIS.

La implementación del Plan ha permitido al Estado identificar una línea base de población, que ejerce liderazgos en el marco del PNIS. De acuerdo con la Consejería de Estabilización hay 1.262 personas (918 hombres y 344 mujeres) en este ejercicio, en todos los municipios. Esto permitirá enfocar la oferta y priorizar el seguimiento en materia de prevención y protección para atender las situaciones de riesgo que afecten a esta población. Hasta abril de 2022, se han registrado 157 casos de amenazas, de los cuales, tras la aplicación del Protocolo permanecen activas 63, principalmente en Cauca, Nariño, Caquetá, Putumayo, Meta, Antioquia, Córdoba y Bolívar.

Se han desarrollado entre 2021 y 2022, cinco sesiones de la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Seguridad en la Estabilización y la Consolidación (MCIEC), nueve sesiones de territorialización del Plan de Seguridad con Entidades territoriales y la incorporación de

acciones para la seguridad de liderazgos PNIS, en cinco Planes Integrales de Prevención y Protección.

La Procuraduría celebra la implementación del Plan y considera que los mecanismos e instancias de articulación deben continuar en su proceso de fortalecimiento, de igual manera reitera la importancia de desarrollar en este mismo marco, estrategias de protección colectiva, oferta en protección dirigida a NNA, mujeres y pueblos étnicos.

Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) en territorios en donde se está implementando el PNIS

Según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz que lidera la política de AICMA en el país, durante el año 2021 se registraron 152 accidentes con MAP de los cuales 53 (34%) ocurrieron en municipios PNIS; algunos como en el caso de Tumaco, Tibú, Tierralta, Puerto Libertador, El Tambo, Anorí y Briceño, se dieron dentro de los núcleos veredales donde se desarrolla el Programa. Entre enero y mayo de 2022, se han registrado 62 eventos de los cuales 17 (27%), han ocurrido en municipios PNIS.

Según la base de datos de eventos¹⁸⁶ los hechos ocurridos en este periodo han afectado a civiles que se encontraban laborando en el raspado y recolección de hoja de coca, así como a miembros de la Fuerza Pública que participan en labores de erradicación y destrucción de laboratorios. Esto resulta preocupante toda vez que la contaminación con Minas y otros artefactos explosivos, sigue siendo uno de los principales retos para la implementación del PNIS y la garantía de los derechos a la vida, libertad e integridad de las personas que participan del mismo.

La intervención con desminado humanitario en territorios PNIS, indica que se han declarado ocho municipios como libres de sospecha en sur del Caquetá y Valle del Cauca. Así mismo, que 24 municipios PNIS han sido asignados (los de Putumayo, Meta, Vichada y, Cáceres

¹⁸⁶ Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Base de Eventos por MAP/MUSE de 1990 a fecha de corte al 31 de mayo de 2022) <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/datos-abiertos>

y Anorí), y cuentan actualmente con operaciones de desminado activas. Sin embargo, 23 municipios (en Norte de Santander, Arauca, Guaviare, Guainía, Norte del Caquetá, Cauca, Nariño, Bajo Cauca, Sur de Córdoba y Sur de Bolívar) se encuentran por priorizar, debido a que no cuentan con condiciones de seguridad para el desarrollo de actividades de desminado humanitario (OACP, 2021a).

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- La Instancia de Direccionamiento Estratégico, establecida en el Decreto 362 de 2018, ha sesionado una vez al año desde la vigencia 2020. Para la vigencia 2022 aún no se ha llevado a cabo dicha sesión, sin embargo, la Consejería para la Estabilización informó que, con corte a 31 de mayo, se avanzaba en la programación de la sesión correspondiente.
- El Consejo Permanente de Dirección, establecido en el Decreto 362 de 2018, sesionó una vez en el 2020 y dos veces en el 2021. Para la vigencia 2022 aún no se ha realizado ninguna sesión; sin embargo, la Consejería para la Estabilización informó que con corte a 31 de mayo se avanzaba en la programación de la sesión correspondiente.
- Entre enero de 2020 y mayo de 2022, se convocaron y realizaron 34 reuniones del Consejo Asesor Territorial (CAT); 242 Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP); y 137 Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES); instancias establecidas en el Decreto 362 de 2018.
- De las cuatro visitas de verificación del levantamiento total de cultivos de coca, establecidas dentro de la ruta de implementación del PNIS, se han realizado dos; siendo la primera de ellas, para el levantamiento de línea de base de las hectáreas a erradicar; y la segunda, para rectificar la efectiva erradicación de las hectáreas reportadas.
- Se reportan actividades que permiten evidenciar la articulación y el apoyo de las Entidades de los sectores de ambiente y agricultura, para el desarrollo de los proyectos de índole agropecuario e iniciativas de uso productivo con conservación, restauración y protección de las áreas de especial interés ambiental para las familias vinculadas al PNIS. Por ello, la recomendación sobre la

estrategia de articulación interinstitucional propuesta por la Procuraduría, ha sido acogida de manera positiva.

- Se valora que se estén generando espacios de coordinación interinstitucional entre la DSCI, MinDefensa y MinJusticia para coordinar los métodos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito y los de erradicación forzosa, como es el caso de la creación y desarrollo de la mesa técnica intersectorial de erradicación de cultivos ilícitos.
- Con corte al 31 de marzo de 2022, respecto al estado de vinculación de los beneficiarios del PNIS se tiene que el número de activos es de 82.358, que corresponde al 83% del total, con un aumento del 4% respecto a lo reportado a 31 de marzo de 2021; el 13% (12.891) se encuentran retirados con un aumento del 21%; el 3% (3.358) en ingreso con una reducción del 79% y las suspendidas con el 0,5% (490) equivalente a una disminución de 635%.
- En la vigencia 2021 y primer trimestre de 2022, se presentó un importante avance de gestión relacionado con la definición jurídica de los beneficiarios del PNIS que se encontraban suspendidos, pero estas decisiones se orientan en su gran mayoría a la exclusión del PNIS y no a la reactivación. Igualmente, el número beneficiarios en ingreso disminuyó, lo que significa que ya se cuenta con recursos y oferta para atender un número mayor de recolectores o gestores comunitarios.
- Las causales más recurrentes de retiro del PNIS, obedecen al incumplimiento de requisitos con el 41,1% de los casos; seguido del 18,1%, relacionado con el incumplimiento de los compromisos asumidos por los beneficiarios de participación en las actividades requeridas por el Programa; y el 16,5% se relaciona con la baja densidad de los cultivos de uso ilícito en los lotes postulados.

- Se presentan inconvenientes para el desarrollo del proceso de notificación de los actos administrativos de retiro del Programa, puesto que la ubicación de los destinatarios corresponde a zonas de difícil acceso en transporte terrestre y/o fluvial, o situaciones de orden público que impiden el ingreso de los profesionales de la DSCI, por lo cual proceden a realizar procesos conminatorios con previa antelación, jornadas de notificación y a realizar notificaciones por aviso.
- Los recursos de reposición contra las decisiones administrativas de retiro del PNIS, obedecen a 329 debidamente resueltos, y se han presentado 22 fallos de tutela en firme, a favor de familias retiradas que han sido reactivadas por esta vía.
- El indicador del PND 2018-2022 “Áreas de cultivos ilícitos erradicadas en el marco de los acuerdos de sustitución”, presenta un avance del 75,07% frente a la meta del cuatrienio, con corte a 31 de diciembre de 2021.
- Frente al avance del componente Asistencia Alimentaria Inmediata, el 86,8% de las familias cuentan con el pago completo comprometido, y el 5,9% con algún pago comprometido.
- En cuanto al avance del componente de Seguridad Alimentaria, el 30,4% de las familias cuentan con el pago completo comprometido, y el 51,8% con algún pago comprometido.
- Frente al avance del componente de asistencia técnica, el 1% de las familias cuentan con el pago completo comprometido y el 90,7% con algún pago comprometido.
- Se encontraron montos atípicos comprometidos en algunos de los componentes. En el componente de asistencia técnica integral, 583 familias tienen recursos comprometidos por más de \$3,2 millones, y

para el componente de seguridad alimentaria 5.086 familias tienen recursos comprometidos de más de \$1,8 millones.

- En cuanto a los componentes de proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo, el 55,4% y el 2,4% de las familias, cuentan con recursos comprometidos, respectivamente. La Procuraduría no pudo realizar un análisis de montos atípicos comprometidos, en la medida que la información allegada por la DSCI solo mencionó si la familia tenía o no, recursos comprometidos, mas no el monto.
- El indicador “Porcentaje de familias que están dentro de o colinden con las áreas de especial interés ambiental y con acuerdo de sustitución voluntaria beneficiadas con opciones de generación de ingresos o incentivos” (D.288), no reporta avances en el SIPO.
- Para el desarrollo de iniciativas productivas a familias PNIS situadas en áreas de especial importancia ambiental, se han presentado las siguientes alternativas productivas: Ecoturismo, Economía Forestal, Bioeconomía y Negocios Verdes (Bienes y servicios derivados del uso sostenible de recursos naturales).
- Entre las dificultades para implementar las iniciativas productivas del PNIS en áreas de especial interés ambiental, se encuentra el cambio de normatividad que se requería para habilitar la atención de familias en estas áreas, lo que ha generado cierta resistencia en las comunidades, y ha retrasado el avance en la caracterización de familias y elaboración de insumos técnicos.
- Frente a la atención a recolectores o gestores comunitarios, del total de recolectores y recolectoras (16.856), 5.732 habían recibido pagos (el 34%). Esto representa un aumento de 3 p.p. con respecto a marzo de 2021, cuando 5.310 familias habían recibido al menos un pago.

- Del universo de iniciativas de los PATR con marcación PISDA (812), con corte al 7 de abril de 2022, 358 contaban con ruta de implementación activada (44,1%), lo que representa un aumento de 11 p.p. respecto al 31 de marzo de 2021.
- La DSCI aún no reporta avances en el modelo de Sustitución con Legalidad.
- En el marco del modelo de sustitución “Territorios para la Conservación (TpC) – Pago por Servicios Ambientales”, se reportan 1.911 hectáreas erradicadas en PNN y 7.749 hectáreas en Zona de Reserva Forestal.
- Frente al modelo “Formalizar para Sustituir” se reporta que, la ANT adelantó la identificación de zonas susceptibles de formalización a partir de cruces geográficos de los predios donde los beneficiarios del PNIS implementarán el proyecto productivo, con las restricciones técnicas y ambientales de la zona.
- En el marco del modelo de sustitución “Colombia Sustituye, Hecho a la Medida (HaM)”, se reporta que se han gestionado ocho proyectos HaM, los cuales tienen como potencial la vinculación de 935 familias y 730 hectáreas a sustituir.
- En materia de participación y el enfoque de género, se identifica un aumento de 7 p.p. en la participación de las mujeres en las instancias PNIS entre el 2020 y el 2021, para una participación del 27,25%. Si bien se valora positivamente el aumento en la participación de mujeres en estos espacios, continúa siendo bajo para una efectiva transversalización del enfoque de género y para que las necesidades y preocupaciones de las mujeres sean tenidas en cuenta.

- En materia de liderazgos PNIS se encuentra que existe una brecha de género de 46 p.p. en los liderazgos PNIS, donde el 73% de los líderes son hombres (918) y el 27% son mujeres (344).

- En materia de generación de ingresos y el enfoque de género:
 - Se reconoce el impacto positivo de los “Negocios inclusivos con enfoque de género dirigido a mujeres recolectoras y sus familias”, en la vida de las mujeres vinculadas al PNIS y en sus familias, ya que han contribuido a la autonomía económica y a la creación de oportunidades para las antiguas recolectoras, fomentando la transición a la legalidad. No obstante, se observa que el tiempo de acompañamiento brindado a las recolectoras es insuficiente, ya que tienen vacíos importantes en educación y no cuentan con las capacidades financieras necesarias para el correcto desarrollo de sus proyectos productivos.

 - Se observa que 1.986 familias implementaron proyectos productivos de ciclo largo a 31 de diciembre de 2021, de los cuales 689 son de mujeres titulares y 1.297 de hombres titulares, brecha de género que podría indicar que no se están implementando medidas afirmativas para que más mujeres accedan a estos beneficios. Adicionalmente, el número de proyectos con mujeres titulares sólo representa un 2,6% del universo total de posibles beneficiarias, lo que resulta insuficiente.

- El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo ha emitido 36 alertas tempranas entre 2018 y 2022 en territorios PNIS, en donde se advierten riesgos de violaciones a derechos humanos de líderes y lideresas participantes del programa y también para sus comunidades y colectivos.

- La Procuraduría llama la atención acerca de los riesgos que están enfrentando servidores públicos y contratistas de las Entidades con funciones en la implementación del Acuerdo de Paz, que han sido objeto de amenazas, intimidaciones y cuyas labores se han visto afectadas por restricciones a la movilidad y la imposibilidad de verificar y acceder a las áreas de trabajo con las comunidades acogidas al PNIS.
- Se reconoce la importancia de los avances de articulación entre el Plan de Seguridad y el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas (PIGMLD), mediante la cual se busca la participación de mujeres líderes del PNIS en las instancias de la territorialización del PIGMLD y que sean beneficiarias de la oferta institucional en prevención, protección y garantías de no repetición que éste ofrece.
- La implementación del Plan de articulación de acciones en seguridad para liderazgos que apoyan el PNIS han permitido al Estado identificar una línea base de población que ejerce liderazgos en el marco del PNIS. De acuerdo con la Consejería para la Estabilización hay 1.262 personas (918 hombres y 344 mujeres) en este ejercicio, en todos los municipios.
- Se han desarrollado entre 2021 y 2022 cinco sesiones de la MCIEC (Mesa Nacional Interinstitucional de Articulación), nueve sesiones de territorialización del Plan de Seguridad con Entidades territoriales y la incorporación de acciones para la seguridad de liderazgos PNIS, en cinco Planes Integrales de Prevención y Protección.
- Según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, que lidera la política de AICMA en el país, durante el año 2021 se registraron 152 accidentes con MAP de los cuales 53 (34%) ocurrieron en municipios PNIS, algunos como en el caso de Tumaco, Tibú, Tierralta, Puerto Libertador, El Tambo, Anorí y Briceño, se dieron

dentro de los núcleos veredales donde se desarrolla el Programa. Entre enero y mayo de 2022 se han registrado 62 eventos, de los cuales 17 (27%) han ocurrido en municipios PNIS.

- La intervención con desminado humanitario en territorios PNIS, indica que se han declarado ocho municipios como libres de sospecha en sur del Caquetá y Valle del Cauca. Así mismo que 24 municipios PNIS han sido asignados (los municipios de los departamentos de Putumayo, Meta, Vichada, y en los municipios de Cáceres y Anorí) y cuentan actualmente con operaciones de desminado activas. Sin embargo, 23 municipios (en Norte de Santander, Arauca, Guaviare, Guainía, Norte del Caquetá, Cauca, Nariño, Bajo Cauca, Sur de Córdoba y Sur de Bolívar) se encuentran por priorizar debido a que no cuentan con condiciones de seguridad para el desarrollo de actividades de desminado humanitario.
- En cuanto a los avances del componente de formalizar para sustituir, se tiene que, con corte a 31 de marzo de 2022, se han formalizado un total de 290 predios privados formalizados que beneficia a 289 familias que hacen parte del PNIS, con un área de 1.310,6 Ha. Lo anterior, beneficia a 129 mujeres y 160 hombres.

Recomendaciones

- I. A la Instancia de Direccionamiento Estratégico y al Consejo Permanente de Dirección, establecidos en el Decreto 362 de 2018, la programación de las sesiones para el año 2022.
- II. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, acelerar la segunda visita de verificación en los territorios faltantes, en la medida que es mediante la información recolectada en esta visita que se obtiene la rectificación de la efectiva erradicación de las hectáreas reportadas.
- III. A la Agencia para el Desarrollo Rural, acompañar los procesos de prestación del servicio de extensión agropecuaria y la

implementación de los proyectos productivos del PNIS a cargo de los nuevos operadores contratados para este fin (convenio 1041 de 2021 entre el FCP - DSCI – FUPAD, convenio 1091 entre FCP - DSCI – OEI, convenio 1092 entre FCP - DSCI– UNODC y procesos de convocatoria 034 y 035 de 2021).

- IV. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, articularse con las secretarías municipales y departamentales de agricultura, para la implementación de los proyectos productivos a cargo de los nuevos operadores contratados.
- V. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Parques Nacionales Naturales de Colombia, promover espacios de concertación y socialización de iniciativas productivas para familias PNIS, de conformidad con la reglamentación de uso del suelo de las áreas de especial importancia ambiental, y acorde a los resultados de la zonificación ambiental indicativa del Plan de Zonificación Ambiental.
- VI. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y al Ministerio de Defensa Nacional, fortalecer la articulación interinstitucional para armonizar los métodos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito y los de erradicación forzosa.
- VII. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, fortalecer los métodos de notificación de los actos administrativos de cesación de los beneficios del PNIS, con el fin de brindar mayores garantías sobre el derecho al debido proceso. Esto, en razón a que el número de recursos de reposición presentados es bajo, frente a los más de 12 mil beneficiarios retirados del PNIS.
- VIII. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, establecer las razones por las cuales, en anteriores informes se reportaba sobre recursos recibidos en los componentes del PAI y ahora se hace referencia a recursos comprometidos. Lo anterior debe ser aclarado

por la DSCI, en la medida que estos dos términos son diferentes, lo que tiene una implicación sobre el seguimiento financiero a los recursos ejecutados por el PNIS.

- IX. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, fortalecer los mecanismos de supervisión e interventoría de los nuevos convenios suscritos con OEI, UNODC, FUPAD, entre otros, de manera que se fortalezcan las acciones en materia de entrega de los proyectos de seguridad alimentaria y de ciclo corto que se desarrollarán en el marco de los mismos.
- X. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, difundir los resultados en materia de familias beneficiarias con entrega a satisfacción, de los proyectos de seguridad alimentaria y de ciclo corto, en el marco del contrato 262 de 2020 suscrito entre el Fondo Colombia en Paz y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).
- XI. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, indicar las razones de, por qué más del 90% de las familias, presentan recursos comprometidos menores al monto correspondiente establecido en el componente de asistencia técnica.
- XII. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, fortalecer el componente de proyectos productivos, tanto de corto como de largo plazo, en la medida que el 55,4% y el 2,4% de las familias cuentan con recursos comprometidos, respectivamente.
- XIII. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, indicar las razones de, por qué se presentan recursos comprometidos mayores a los establecidos en el PAI, para los componentes de asistencia técnica integral y seguridad alimentaria. Lo anterior, en la medida que, en el componente de asistencia técnica integral, 583 familias tienen recursos comprometidos por más de \$3,2 millones, y para el

componente de seguridad alimentaria 5.086 familias tienen recursos comprometidos de más de \$1,8 millones.

- XIV. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, fortalecer el mecanismo de pagos a los recolectores y recolectoras, en la medida que el 34% han recibido pagos, lo que representa un aumento de apenas 3 puntos porcentuales respecto al informe anterior.
- XV. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, determinar si se dará continuidad al modelo de Sustitución con Legalidad y su coordinación con otros modelos, en la medida que, a la fecha, este modelo no presenta avances.
- XVI. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, verificar la posibilidad de extensión del tiempo de acompañamiento brindado a las beneficiarias de los “Negocios inclusivos con enfoque de género dirigido a mujeres recolectoras y sus familias”, ya que las mujeres tienen vacíos importantes en educación y no cuentan con las capacidades financieras necesarias, para el correcto desarrollo de sus proyectos productivos.
- XVII. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, implementar acciones para garantizar una participación paritaria en las instancias PNIS, de manera que las necesidades y preocupaciones de las mujeres sean tenidas en cuenta y promover la participación de las personas con OSIGD en estos espacios.
- XVIII. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, fortalecer las medidas para garantizar que al menos el 50% de los proyectos productivos de ciclo largo sean de mujeres titulares, en aras de cerrar las brechas de género y cumplir con las metas anuales establecidas.

- XIX. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, diseñar estrategias para promover más liderazgos PNIS de mujeres y personas con OSIGD.
- XX. A la Consejería para la Estabilización y Consolidación y al Ministerio del Interior, fortalecer una estrategia de territorialización, con Entidades Territoriales, del Plan de articulación de acciones en seguridad para liderazgos que apoyan el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos, con el objetivo de incorporar acciones afirmativas para las poblaciones y comunidades que participan del PNIS en los Planes Integrales de Prevención y Protección, el Subcomité Nacional de Prevención y Protección, la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización, el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras, y la implementación del Decreto 660 de 2018.
- XXI. A las Entidades territoriales municipales y departamentales de los territorios PNIS, incorporar acciones y recursos en su planeación territorial para atender las necesidades de prevención y protección de los líderes y lideresas y sus comunidades en los núcleos veredales donde se adelanta el Programa. Se les exhorta a que participen en los espacios de articulación con Entidades del nivel nacional.
- XXII. A la Consejería para la Estabilización y Consolidación, diseñar un modelo preventivo para garantizar la seguridad de las operaciones en terreno de servidores adscritos y contratistas, que adelantan labores en territorios con complejas situaciones de orden público en la implementación del PNIS.
- XXIII. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, fortalecer las actividades de Educación en Riesgo de Minas, en los 24 municipios PNIS que no cuentan con condiciones de seguridad para el desarrollo de actividades de desminado humanitario.

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.

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 “Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas creado y en funcionamiento” (D.292), con año de finalización 2019. El último reporte cuantitativo disponible en el SIPO es el del año 2018, en el cual se observa un porcentaje de avance del 100%. Para el 2019 solo se cuenta con el reporte cualitativo, con corte a julio, donde se indica que en dicha vigencia el MinSalud adelantó el análisis para dar respuesta al Programa mediante dos propuestas: i) crear la instancia de alto nivel dependiendo del Consejo Nacional de Estupefacientes, con la presidencia en el Ministerio de Salud y la presencia de viceministros y directores de Entidades descentralizadas del orden nacional, academia y sociedad civil, y ii) crear la instancia al interior de la Comisión Intersectorial de Salud Pública.

Sumado a este indicador, el PMI tiene otro indicador sobre “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), con año de

finalización 2018. En el SIPO, en todas las vigencias desde 2018 hasta 2021, se observa un porcentaje de avance de 0%. En el reporte cualitativo, con corte a marzo de 2022, se señala que “durante el primer trimestre de 2022 se avanzó en el análisis de impacto presupuestal de las intervenciones colectivas e individuales del lineamiento técnico y operativo, diagrama de capas y flujo, y matriz de intervenciones de la Ruta Integral de Atención para personas con problemas mentales, trastornos mentales, consumo de sustancias psicoactivas y epilepsia”; sin embargo, no se hace mención específica a enfoque de género ni personas LGBTI. Además, en la respuesta allegada por el Ministerio de Salud (2022c), la Entidad informa que no se ha publicado el documento que contiene los lineamientos técnicos con enfoque de género, incluyendo personas con OSIGD, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas. La Procuraduría recomienda publicar este documento ya que es fundamental para la superación de las barreras de acceso que enfrentan las mujeres y las personas con OSIGD en la prestación de este servicio.

Generación de conocimiento en materia de consumo de drogas ilícitas.

Para el cumplimiento de este compromiso, el PMI cuenta con el indicador “Documento con estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia, elaborado” (D.436) con fecha de finalización 2020. En el informe cualitativo del SIPO, con corte a diciembre de 2021, se informa que en la vigencia 2020, se finalizó el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias psicoactivas; y durante el 2021 se socializó el Estudio. Frente al indicador “Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia con datos desagregados por género, elaborado” (D.G.8), se encuentra cumplido en el SIPO, en la medida que el Estudio Nacional de Consumo, incluye datos desagregados.

Entre los resultados del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas Colombia 2019, sobresale que el 30,1%, es decir, aproximadamente 7,1 millones de personas, son consumidoras

actuales de bebidas alcohólicas (en el último mes), con diferencias significativas por sexo, 38,0% entre los hombres y 22,7% entre las mujeres. El 9,8% de las personas encuestadas declaró consumo actual, o en el último mes, de tabaco (13,8% hombres y 6% mujeres), lo que equivale a cerca de 2,3 millones de personas. El 2,7% de la población declaró haber consumido marihuana en el último año, con diferencias significativas por sexo, con un 4,2% en los hombres y 1,3% en las mujeres.

Planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional

El Acuerdo de Paz establece que, con base en los análisis territoriales realizados para la formulación de la Política, se promoverá el desarrollo de capacidades y se apoyará el desarrollo y ejecución participativa de planes de acción departamentales y municipales frente al consumo. Para esto, el PMI contiene el indicador “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).

Frente a los avances de este indicador, en el SIPO se observa que para la vigencia 2021, no se cuenta con un avance cuantitativo, sin embargo, en el avance cualitativo, con corte a septiembre de 2021, se informa que, de acuerdo con las funciones del MinSalud, se realizó el acompañamiento y asistencia técnica a los 32 departamentos y cinco distritos, con el objeto de que las Entidades territoriales implementen acciones establecidas en los ejes de la Política Nacional de Salud Mental y la Política Integral de Prevención y Atención de Consumo de Sustancias Psicoactivas.

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. Según el SIPO, para la vigencia 2021, el porcentaje de avance frente a la meta fue del 77,91%, lo que representa 49.717

personas atendidas, de las cuales el 76,5% son hombres y el 23,3% mujeres.

Según la respuesta allegada por el MinSalud (2022c), desde 2018 se observa la tendencia de un mayor porcentaje de atenciones brindadas a hombres que a mujeres, tal como se puede ver en la tabla a continuación:

Tabla 66. Personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas

Año	Meta (%)	Mujeres	Hombres	Porcentaje total de personas atendidas (%)	Porcentaje de avance (%)
2018	9,6	11.967	38.686	9,9	102,2
2019	10,5	17.514	38.993	11,0	105,2
2020	11,4	17.848	43.311	11,9	104,1
2021	12,5	11.587	38.033	9,7	77,9
2022	13,6	15.365		Sin información	Sin información

Fuente: MinSalud, 2022, elaboración propia.

Llama la atención la ausencia de información sobre la atención brindada a la población con OSIGD. En cuanto a un menor porcentaje de mujeres que de hombres que reciben tratamiento, la Procuraduría encontró que esto va acorde con la tendencia de población consumidora de sustancias psicoactivas ilegales, donde se observa una brecha de 8,5 puntos porcentuales de los hombres (14,0%) sobre las mujeres (5,6%) (DANE, 2020).

Por otro lado, en el marco del indicador “Número de estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género, incluyendo población LGBTI” (D.G.6) del PMI, el MinSalud (2022c) informa que, en el 2021, 12 departamentos están implementando estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género. De estos, cinco¹⁸⁷ han finalizado la implementación de las estrategias, y siete¹⁸⁸ continúan en el proceso.

¹⁸⁷ Caldas, Magdalena, Bogotá D.C, Bolívar y Sucre.

¹⁸⁸ Quindío, Meta, Caquetá, Vaupés, Cesar, San Andrés y Providencia, y Vichada

Adicionalmente, se finalizó el documento con orientaciones técnicas para los diferentes actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) para eliminar el estigma y discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género¹⁸⁹, y en el primer trimestre de 2022, se implementó el sistema de monitoreo y seguimiento a las estrategias realizadas por las Entidades territoriales en este sentido (MinSalud, 2022c).

La Procuraduría valora la implementación del sistema de monitoreo y seguimiento a las estrategias territoriales, ya que con ello se podrá conocer si dichas estrategias efectivamente están teniendo un impacto positivo en la disminución del estigma y la discriminación de las personas que consumen sustancias psicoactivas. No obstante, insta a la Entidad a fortalecer las acciones para que un mayor número de departamentos implemente estrategias en este sentido, ya que actualmente sólo el 34% de los departamentos de Colombia lo están haciendo.

¹⁸⁹ Disponible en:
<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ET/orientaciones-eliminar-estigma-discriminacion-personas-consumen-sustancias-psicoactivas-enfoque-genero-poblacion-lgtbi.pdf>.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- El Ministerio de Salud aún no cuenta con los lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo personas con OSIGD, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan disminuir las brechas de acceso al sistema de salud.
- En la vigencia 2020 se finalizó el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias psicoactivas y durante el 2021 se socializó. Entre los resultados del Estudio sobresale que el 30,1%, es decir, aproximadamente 7,1 millones de personas, son consumidoras actuales de bebidas alcohólicas (en el último mes); el 9,8% de las personas encuestadas declaró consumo actual o de último mes de tabaco; y el 2,7% de la población declaró haber consumido marihuana en el último año.
- Durante 2021 el Ministerio de Salud realizó el acompañamiento y asistencia técnica a los 32 departamentos y cinco distritos, con el objeto de que las Entidades territoriales implementen acciones establecidas en los ejes de la Política Nacional de Salud Mental y la Política Integral de Prevención y Atención de Consumo de Sustancias Psicoactivas.
- Durante la vigencia 2021, 49.717 personas recibieron tratamiento por consumo de sustancias ilícitas, de las cuales el 76,5% son hombres y el 23,3% son mujeres.
- Desde 2018, se observa la tendencia de un mayor porcentaje de atenciones brindadas por consumo de sustancias ilícitas a hombres que a mujeres. La Procuraduría encontró que esto va acorde con la tendencia de población consumidora de sustancias psicoactivas ilegales, donde se observa una brecha de 8,5 puntos

porcentuales de los hombres (14,0%) sobre las mujeres (5,6%) (DANE, 2020).

- De los 14 indicadores del PMI asociados al pilar 4.2 Prevención del Consumo y Salud Pública, ocho tienen año de finalización anterior a 2022. Esto lleva a que la información en el SIPO sobre la implementación de estos indicadores se encuentre desactualizada y sea necesario pedir información directa a las Entidades.

Recomendaciones

- I. Al Ministerio de Salud y Protección Social, publicar los lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo personas con OSIGD, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, ya que es fundamental para la superación de las barreras de acceso que enfrentan las mujeres y las personas con OSIGD en la prestación de este servicio.
- II. Al Ministerio de Salud y Protección Social, brindar mayor atención a las mujeres que consumen sustancias ilícitas.
- III. Al Ministerio de Salud y Protección Social, evaluar en qué medida las Entidades territoriales implementaron las acciones relacionadas con la Política Nacional de Salud Mental y la Política Integral de Prevención y Atención de Consumo de Sustancias Psicoactivas.
- IV. Al Ministerio de Salud y Protección Social, seguir reportando el avance cualitativo de los indicadores dado que, aunque su vigencia ya finalizó, el último reporte en el SIPO indica que aún no se ha cumplido la implementación del indicador. Este es el caso de los indicadores:
 - a. “Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas creado y en funcionamiento” (D.292), el cual registra un avance del 0% y su año de finalización fue el 2019.

- b. “Lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan disminuir las brechas de acceso al sistema de salud, elaborados” (D.G.7), el cual registra un avance del 0% y su año de finalización fue 2018.

V.Al Ministerio de Salud y Protección Social, generar las fichas técnicas de los indicadores “Acto administrativo de creación del Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas expedido” (D.291) y “Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas, como una instancia de alto nivel, diseñado e implementado de forma consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior; y Mesa Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación” (D.E.9).

Solución al fenómeno de producción y comercialización

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

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 y Tercer informe al Congreso, como hitos relevantes para avanzar en la coordinación entre las diferentes Entidades del Estado con responsabilidades en la lucha contra las drogas.

El Plan de Acción de la Política Ruta Futuro, integra acciones interinstitucionales para 43 Entidades a nivel nacional y define 19 objetivos específicos, los cuales requieren la implementación de 268 actividades. Para el seguimiento a la implementación de estas 268 actividades, se definieron unos indicadores, cuyo avance es publicado en un portal web¹⁹⁰ de consulta pública. Este portal web consta de un tablero con gráficas y tablas que muestra el avance de los indicadores por cada uno de los pilares de la Política. Dentro de cada pilar hay algunos indicadores específicos de medición del avance general, y otros por cada uno de los objetivos. Sin embargo, dentro del tablero no se presentan las metas de los indicadores, solo su avance, lo que dificulta que la Procuraduría pueda realizar un análisis sobre el cumplimiento de la implementación de la ruta de acción. A continuación, se presenta el

¹⁹⁰<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizTYxZmExYjUtMWM4My00ODJLTgwODUtNjUyZmNkN2U1ZTg2IiwidCI6ImZiMwVmYmNkLWJIMzctNDIzOC04NGQyLTRmYWMyYzclNTFkYyIsImMiOiR9&pageName=ReportSection5255ecb553812f1e7218>

avance de los principales indicadores de cada pilar, con la última fecha de corte reportada en cada indicador:

Tabla 67. Reporte principales indicadores Ruta Futuro

Pilar	Indicador	Medición	Fecha de corte
Pilar 1: reducir el consumo de sustancias psicoactivas - SPA	Incidencia de consumo de cualquier sustancia ilícita	0,6%	2019
	Prevalencia consumo por sustancia: alcohol	54,5%	2019
	Prevalencia de consumo por sustancia: cualquier sustancia ilícita	3,4%	2019
Pilar 2: reducir la disponibilidad de drogas	Hectáreas de coca detectadas anualmente	142.782	2020
	Potencial de producción de clorhidrato de cocaína anual	1.228	2020
Pilar 3: desarticular estructuras criminales	Personas privadas de la libertad por delitos asociados a drogas	310	2021
	Capturas anuales por delito según código penal	44.055	2021
	Extradiciones por año por delitos de drogas	198	2021
	Organizaciones criminales desarticuladas 2018-2020	6	2020
Pilar 4: afectar las economías y rentas ilegales	Valor estimado (COP) de bienes incautados por narcotráfico por la SAE acumulado: joyas	\$ 794 millones	2020
	Valor estimado (COP) de bienes incautados por narcotráfico por la SAE acumulado: medios de transporte	\$ 27.435 millones	2020
	Valor estimado (COP) de bienes incautados por narcotráfico por la SAE acumulado: dinero	\$ 46.998 millones	2020
	Valor estimado (COP) de bienes incautados por narcotráfico por la SAE acumulado: sociedades	\$ 281.087 millones	2020
	Valor estimado (COP) de bienes incautados por narcotráfico por la SAE acumulado: inmuebles	\$ 1.556.566 millones	2020
Pilar 5: transformación del territorio	USD de cooperación internacional para la Política de Ruta Futuro entre 2019 y 2020	\$ 10.752.670	2020

Pilar	Indicador	Medición	Fecha de corte
	Departamentos con Plan de Acción de Drogas en ejecución y/o Planes de Desarrollo con Temas de Drogas	100%	2021

Fuente: MinJusticia. Portal Web Sistema de monitoreo y Seguimiento a la Política Integral para Enfrentar el Problema de Drogas – Ruta Futuro, consultado el 21 de junio de 2022.

Elaboración propia.

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 de Paz, el Gobierno Nacional promoverá la cualificación y el fortalecimiento, y donde sea necesario, el rediseño o creación de instancias de investigación, supervisión o control financiero y de lavado de activos que permitan identificar los sistemas financieros de las redes de crimen organizado asociadas al narcotráfico y sus dinámicas, de acuerdo con la cadena de valor en el nivel nacional y local, y sus enlaces con el nivel internacional (Ministerio de Justicia y Derecho, 2020, como se citó en Procuraduría, 2021).

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), el cual se encuentra sin ficha técnica, ni meta en el SIPO.

También se cuenta con el indicador “Campaña Nacional contra el lavado de activos, diseñada y realizada” (D. 305), con fecha de finalización a 2020. El último reporte para este indicador fue en diciembre de 2020, en el cual se menciona que en dicho año se celebró

el Día Anti lavado 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 en agosto de 2021 se publicó el CONPES 4042 “Política Nacional Anti lavado de Activos, Contra la Financiación del Terrorismo y Contra la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva”. Este CONPES tiene como objetivo “mejorar la efectividad del Sistema Nacional Anti lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo para prevenir, detectar, investigar y judicializar los fenómenos de lavado de activos, financiación del terrorismo y financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva, así como perseguir los activos producto de su comisión en escenarios heterogéneos y cambiantes” (DNP, 2021). Según el SISCONPES, en el segundo semestre de 2021 se había avanzado un 9,0% en su implementación frente a un avance esperado de 33%, y reporta un avance financiero del 53,48%. Para el primer semestre de 2022 aún no se tiene reporte en el SISCONPES, sin embargo, el avance esperado es del 58%.

Al consultar el reporte cualitativo del segundo semestre de 2021 en el SISCONPES, se menciona que las principales dificultades o restricciones que se han presentado en la ejecución de las acciones que han afectado el cumplimiento de los planteamientos del CONPES, son las relacionadas con “la presentación de proyectos de ley, como la modificación del artículo 345 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) y el proyecto de ley que establezca la obligación de hacer debida diligencia”.

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. Asociado a este indicador, en mayo de 2021 el MinJusticia y la Universidad del Rosario publicaron el informe final

“Caracterización y estimación económica de la cadena de valor del narcotráfico en Colombia” (MinJusticia y Universidad del Rosario, 2021), el cual recoge estudios realizados entre 2017 y 2021.

En dicho informe se concluye que, en los eslabones de cultivos ilícitos y producción, se ha logrado detallar sus flujos y dinámicas transaccionales, que se generan en el abastecimiento de insumos para los procesos que implican el desarrollo de esta actividad, a tal punto de realizar una aproximación a los valores que representan estas cifras en el Producto Interno Bruto del país (PIB). Frente a los eslabones correspondientes al tráfico de estupefacientes y lavado de activos, se llega a la conclusión que las estructuras criminales organizadas utilizan operaciones de todo tipo y esta información de una u otra manera, aunque se encuentra reservada, los llevó a determinar que las estructuras criminales utilizan gran variedad de organizaciones y de negocios, para poder realizar su actuar criminal con respecto al negocio de la cocaína (MinJusticia y Universidad del Rosario, 2021).

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 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 de Paz 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). Para el 2021 el indicador tuvo un porcentaje de avance del 70% frente a la meta según el SIIPO. En dicha vigencia se resalta la aprobación del Plan Nacional de Política Criminal – PNPC por parte del

Consejo Superior de Política Criminal en julio de 2021, y la aprobación de su respectivo Plan de Acción en diciembre del mismo año. Según el reporte cualitativo del SIIPO, con corte a marzo de 2022, se construyó una herramienta de seguimiento para la implementación de las acciones teniendo en cuenta que algunas están previstas para dar inicio en mayo de 2022.

Adicionalmente, en junio de 2022 se aprobó el CONPES 4089 “Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025”. El objetivo de este CONPES es “coordinar la acción del Estado, entre 2022 y 2025, para garantizar su efectividad en materia de política criminal a través de la definición de estrategias intersectoriales orientadas a robustecer la capacidad institucional, garantizar los bienes jurídicos de la población y cumplir los principios generales del derecho penal” (DNP, 2022a), y tiene siete objetivos específicos:

- i) Robustecer la acción estatal en la prevención del delito y reducción del homicidio en el país, para proteger los bienes jurídicos de la población.
- ii) Visibilizar, prevenir y perseguir las violencias basadas en género, intrafamiliar y sexual contra NNA y población con orientación sexual e identidad de género diversa, para proteger los derechos de poblaciones vulnerables.
- iii) Fortalecer las estrategias de disrupción del crimen organizado y sus finanzas ilícitas, para garantizar la seguridad y disminuir la violencia en los territorios.
- iv) Implementar acciones orientadas a humanizar el Sistema de Política Criminal (SPC), fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal para garantizar la finalidad de la pena y los derechos de la PPL.

- v) Adoptar estrategias que permitan prevenir la participación de adolescentes y jóvenes en actividades criminales, para promover un proyecto de vida en el marco de la legalidad.
- vi) Modernizar la acción estatal en los aspectos técnicos, operativos y tecnológicos para combatir el crimen y garantizar la efectividad institucional en materia de investigación y judicialización.
- vii) Desarrollar mecanismos para la prevención y lucha contra las conductas asociadas a la corrupción, para promover la cultura de la legalidad y aumentar la confianza e integridad en la administración pública.

El segundo indicador asociado es “Estrategias territoriales que permitan el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización formuladas” (D.297). Según el SIPO, durante el 2021 se cumplió la meta de la vigencia. Además, de acuerdo con el reporte cualitativo, se aprobó el documento “Estrategia territorializada de articulación interinstitucional – ETCO” para el fortalecimiento de las capacidades de investigación, judicialización y sanción orientadas al desmantelamiento del crimen organizado y la disrupción de las economías ilícitas y sus circuitos financieros en Colombia.

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 SIPO 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 fecha de vencimiento 2017. Frente a éste, en el Tercer Informe al Congreso, 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 UNODC y el apoyo financiero de la Embajada del Reino Unido. Este proyecto fue lanzado el 24 de marzo de 2021 y se desarrolla en tres etapas: i) diagnóstico, ii) identificación, análisis y evaluación de los principales riesgos de corrupción asociados a los eslabones del Sistema de Valor del Narcotráfico (SVN), y iii) formulación de lineamientos y recomendaciones tendientes a prevenir y/o mitigar los riesgos identificados.

Según el reporte cualitativo del SIPO, durante el 2021 se concluyó con la primera etapa y se inició la segunda. Según el mismo reporte, durante el primer trimestre de 2022, y en relación con la primera etapa, se llevó a cabo la socialización del diagnóstico, construido con los actores institucionales priorizados en el nivel territorial, donde se realizó la exposición de los principales factores de vulnerabilidad de los cinco departamentos, que propician la existencia de actividades delictivas relacionadas con la cadena de valor del narcotráfico; así mismo, se dieron a conocer los principales riesgos de corrupción identificados, junto con las causas más recurrentes en estos territorios. En cuanto a la segunda etapa, los equipos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el grupo de Política de Transparencia, Acceso a la Información y Lucha contra la Corrupción de la Secretaría de Transparencia, llevaron a cabo reuniones destinadas a revisar los 94 riesgos de corrupción asociados a esta cadena de valor, que fueron identificados con los 14 actores institucionales priorizados. Y, frente a la tercera etapa, el equipo de UNODC, con el apoyo técnico de la Secretaría de Transparencia, construyó el documento (en revisión) que contiene el Plan de Mitigación donde se plasman las recomendaciones tendientes a fortalecer los controles que los actores institucionales identificaron.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- El Plan de Acción de la Política Ruta Futuro, integra acciones interinstitucionales para 43 Entidades a nivel nacional y define 19 objetivos específicos, los cuales requieren la implementación de 268 actividades. Para el seguimiento a la implementación de estas 268 actividades, se definieron unos indicadores, cuyo avance es publicado en un portal web de consulta pública. Sin embargo, dentro del tablero no se presentan las metas de los indicadores, solo su avance, lo que dificulta que la Procuraduría pueda realizar un análisis sobre el cumplimiento de la implementación de la ruta de acción.
- En agosto de 2021 se publicó el CONPES 4042 “Política Nacional Anti lavado de Activos, Contra la Financiación del Terrorismo y Contra la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva”. Según el SISCONPES, en el segundo semestre de 2021 se había avanzado un 9,0% en su implementación frente a un avance esperado de 33%, y reporta un avance financiero del 53,48%.
- Relacionado con el mapeo del delito de la cadena de valor del narcotráfico, en mayo de 2021 el MinJusticia y la Universidad del Rosario publicaron el informe final “Caracterización y estimación económica de la cadena de valor del narcotráfico en Colombia”.
- En julio de 2021 se aprobó el Plan Nacional de Política Criminal – PNPC por parte del Consejo Superior de Política Criminal, y en diciembre del mismo año el respectivo Plan de Acción.
- En junio de 2022 se aprobó el CONPES 4089 “Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025”. El objetivo de este CONPES es “coordinar la acción del Estado, entre 2022 y 2025, para garantizar

su efectividad en materia de política criminal a través de la definición de estrategias intersectoriales orientadas a robustecer la capacidad institucional, garantizar los bienes jurídicos de la población y cumplir los principios generales del derecho penal”.

- Los indicadores del PMI “Porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas” (D.304) y “Porcentaje de investigaciones estructurales de la criminalidad con culminación en judicialización efectiva” (D.300) no cuentan con ficha técnica en el SIPO. Estos están a cargo de MinJusticia y la Fiscalía General de la Nación, respectivamente.

Recomendaciones

- I. Al DAPRE, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Defensa, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Fiscalía General de la Nación, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y a la SAE, acelerar la implementación del Plan de Acción del CONPES 4042 “Política Nacional Anti lavado de Activos, Contra la Financiación del Terrorismo y Contra la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva”, en la medida que en el segundo semestre de 2021 se había avanzado un 9% en su implementación, frente a un avance esperado de 33%.
- II. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, realizar la ficha técnica del indicador “Porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas” (D.304).
- III. A la Fiscalía General de la Nación, realizar la ficha técnica del indicador “Porcentaje de investigaciones estructurales de la criminalidad con culminación en judicialización efectiva” (D.300).
- IV. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, publicar la herramienta de seguimiento para la implementación de las acciones del Plan de Acción del Plan Nacional de Política Criminal.

- V. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, publicar los avances en la implementación de la “Estrategia territorializada de articulación interinstitucional – ETCO”, por cada una de sus líneas estratégicas.
- VI. A la Secretaría de Transparencia, publicar el documento que contiene el Plan de Mitigación de los riesgos de corrupción asociados a los eslabones del Sistema de Valor del Narcotráfico.

**Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del
Conflicto: Sistema Integral de Verdad,
Justicia, Reparación y No Repetición; y
Compromiso sobre Derechos Humanos**

Descripción

En el Punto 5 del Acuerdo de Paz se materializa el principio de centralidad de las víctimas mediante la creación del Sistema Integral para la Paz, denominado como Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y el fortalecimiento de las medidas de reparación para las víctimas del conflicto dispuestas en la Ley 1448 de 2011 y en los Decretos Ley Reglamentarios 4800, 4633, 4634 y 4635. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), es el mecanismo judicial de este Sistema; la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD), son los mecanismos extrajudiciales y humanitarios del Sistema. Asimismo, del Sistema hacen parte las medidas de reparación que se impulsan en el Acuerdo de Paz mediante el fortalecimiento de la Política Pública de Víctimas.

El trabajo articulado entre las Entidades del Sistema Integral para la Paz, resulta fundamental para garantizar el principio de centralidad de las víctimas. Cada Entidad del Sistema debe cumplir con su mandato, en pro de la garantía de los derechos de las víctimas; e igualmente, debe establecer las rutas de articulación y colaboración necesarias con las demás Entidades del Sistema, con la finalidad, de que se garantice su integralidad, y se logre, en la mayor medida posible, la realización de los derechos de las víctimas del conflicto armado, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo de Paz.

Este capítulo incluye los avances y desafíos identificados por la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5. para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, respecto del cumplimiento de las Entidades extrajudiciales del Sistema, la CEV y la UBPD, las medidas de reparación integral, así como los avances en la implementación del Compromiso sobre los Derechos Humanos, establecido en el subpunto

5.2 del Acuerdo de Paz¹⁹¹. Así, en cumplimiento de sus funciones preventivas y de control de gestión la Procuraduría presenta al Honorable Congreso de la República unas recomendaciones preventivas, enfocadas en lo que, se considera se debería implementar o adecuar, para garantizar, en la mayor medida posible los derechos de las 9.328.449 de víctimas del conflicto armado inscritas ante la UARIV.

La Procuraduría en su Tercer Informe de avance en la implementación del Acuerdo de Paz (Procuraduría General de la Nación, 2021) reconoció avances importantes en el cumplimiento del mandato de las Entidades del Sistema, particularmente en relación con: i) la elaboración del Informe Final de la CEV; ii) la construcción participativa del Plan Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, los avances en los Planes Regionales de Búsqueda y 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; iii) la documentación, verificación y certificación de los TOAR, así como la ampliación del mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para monitorear el cumplimiento y la implementación de las sanciones propias de la JEP; iv) el fortalecimiento en las medidas de reparación previstas en la Ley 1448 de 2011, así como la formulación del CONPES 3041 de 2021 como hoja de ruta para la implementación de la Ley de Víctimas hasta 2031; y v) la expedición del primer documento borrador del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH) y los avances en el diseño de una herramienta para mantener actualizado el Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos, entre otras.

No obstante, también se identificaron dificultades relacionadas con los desafíos en: i) la participación de actores del conflicto armado en la CEV, particularmente por parte de algunos comparecientes a la JEP; ii) el acceso de información útil para la búsqueda por parte de la UBPD; así como la ausencia de un documento operativo del Plan Nacional de

¹⁹¹ De acuerdo con la Resolución 150 de 2022 de la PGN, los avances y desafíos relacionados con el funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, son de competencia de la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 11 para la Coordinación de la Intervención ante la JEP.

Búsqueda; la lentitud en el establecimiento del Capítulo Especial en el Registro Nacional de Desaparecidos; y la puesta en marcha del Registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas; iii) el bajo impacto del Acuerdo de Paz en el fortalecimiento de la reparación colectiva, los retos en la articulación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, Planes de Retorno y Reubicación y los PDET; iv) algunos avances en la articulación entre el Sistema Integral para la Paz y las Entidades del SNARIV; y v) las demoras en la implementación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH).

El presente informe profundizará en los avances y dificultades en la elaboración y difusión del Informe Final; la conformación del Comité de Seguimiento y Monitoreo; y la transversalización del enfoque de género en el caso de la CEV.

Frente a la UBPD se analizará lo concerniente a la búsqueda, localización, reencuentro o entrega digna; el Capítulo Especial sobre personas desaparecidas en el contexto del conflicto armado del Registro Nacional de Desaparecidos y Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas; el Plan Nacional y los Planes Regionales de Búsqueda; la participación de las víctimas en los procesos de Búsqueda; y la transversalización de los enfoques diferenciales y de género.

Respecto a las medidas de reparación integral se ahondará en reparación colectiva; rehabilitación psicosocial; retornos y reubicaciones; adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas; y entrega de bienes FARC para la reparación integral.

Adicionalmente, en este capítulo se dedicará una sección a la articulación del Sistema Integral para la Paz en donde se destaca la expedición del reglamento interno del Comité de Coordinación Interinstitucional del SIP, donde la participación de la UARIV como invitado deberá ser fortalecida.

Finalmente, sobre el Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos, este informe ahondará en el Plan

Nacional de Acción en Derechos Humanos, incluyendo el desarrollo de acciones concretas para la actualización oportuna del Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos; el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos y el funcionamiento de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz.

Indicadores PMI

El Punto 5 tiene 38 indicadores en el PMI. A partir de la información reportada en el SIPO con corte a mayo de 2022, se destaca lo siguiente:

- 38 (100%) indicadores, cuentan con ficha técnica para el reporte en SIPO. De éstos, tres corresponden a indicadores de género; 13 son étnicos; tres son metas trazadoras; y 19 son temáticos.
- 3 (7,9%) indicadores, no cuentan con reporte en el SIPO entre 2017 y mayo de 2022. De estos, uno es étnico, uno es meta trazadora y otro es temático.
- 6 (15,8%) indicadores, cuentan con un indicador asociado en el PND 2018-2022, de acuerdo con la información remitida por el 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 SIPO por las Entidades responsables.

Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición

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 de carácter temporal y extrajudicial del SIVJNR, que se encarga de explicar la verdad de lo ocurrido en el conflicto armado y promover procesos de reconciliación y convivencia en los territorios para garantizar la no repetición. De acuerdo con la decisión de la Corte Constitucional (Sentencia de Control de Constitucionalidad CC-337 de 2021), la CEV finalizó su mandato el 27 de junio de 2022, con la presentación del Informe Final, que de acuerdo con el numeral quinto del Artículo 13 del Decreto Ley 588 de 2017¹⁹², deberá presentarse de manera oficial a las ramas del poder público y contará con un periodo de socialización que se extenderá hasta el 27 de agosto de 2022.

En este sentido, y de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en el marco de la revisión automática de constitucionalidad del Decreto Ley 588 de 2017, el Informe Final de la CEV es el documento más importante de memoria histórica que puede producir una comisión de la verdad y es fundamental para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas en un contexto transicional. Para tal propósito, esta Corte señaló una serie de criterios que deben seguir los informes: “i) garantizar el libre acceso a su contenido; ii) contener un cuadro lo más completo posible sobre los hechos investigados, sus causas y antecedentes históricos; iii) ser objetivo, transparente y elaborado en un lenguaje comprensible; iv) contener, en lo posible, un

¹⁹² El numeral quinto del art. 13 del Decreto Ley 588 de 2017 establece como función de la CEV: Elaborar un informe final que tenga en cuenta los diferentes contextos, refleje las investigaciones en torno a todos los componentes del mandato y contenga las conclusiones y recomendaciones de su trabajo incluyendo las garantías de no repetición. La CEV presentará el Informe de manera oficial mediante acto público a las ramas del poder público y al conjunto de la sociedad colombiana, y lo socializará. La publicación del Informe Final se realizará durante el mes siguiente a la conclusión de los trabajos de la CEV”.

listado de las víctimas; v) ser publicado, de tal manera que se garantice su amplia circulación y reproducción a través de los diferentes medios de comunicación; vi) contener garantías de accesibilidad a comunidades del país que hablen otras lenguas y a personas funcionalmente diversas; y, vii) incluir recomendaciones” (Corte Constitucional , 2018).

Dentro de las recomendaciones más importantes sobre los desafíos en el cumplimiento del mandato de la CEV, emitidas por la Procuraduría en el Tercer Informe, se destacan las siguientes: 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 aporte de información a la CEV por parte de los comparecientes ante la JEP; ii) 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; iii) 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; iv) 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 efectiva implementación de las recomendaciones que surjan del Informe Final y garanticen el legado de la Comisión en los territorios, entre otras (Procuraduría General de la Nación, 2021).

Avances y dificultades

Generalidades sobre el cumplimiento del mandato de la Entidad

En lo que se refiere al balance en el cumplimiento de los cuatro objetivos estratégicos que se trazó la Comisión para la vigencia del año 2021, en particular, sobre el cumplimiento del Plan de Acción Operativo, reportó un avance físico del 76% y un nivel de avance financiero del

87% (CEV, 2022b). La CEV indicó a este Órgano de Control que los productos asociados a la socialización y divulgación del Informe Final se priorizarán para el año 2022.

Respecto de la toma de testimonios y la recepción de informes y documentos de las organizaciones de la sociedad civil, instituciones y personas, la CEV reportó que, durante el año 2021, se recolectaron 1.734 testimonios en el territorio nacional y algunos en el extranjero; y en el marco de estos, se escucharon a 4.565 personas; se realizaron 1.441 entrevistas individuales; y 307 entrevistas colectivas; se recibieron 487 informes; y 358 casos; los cuales brindan información descriptiva y de análisis, respecto a hechos de violencia que implican violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, contexto y otros temas relacionados con el conflicto armado.

Por otra parte, la Procuraduría identifica los siguientes avances:

- i) avance del 50%, al 31 de marzo de 2022, de la plataforma Transmedia del Informe Final¹⁹³;
- ii) expedición de la Resolución 019 del 26 de abril de 2022, por medio de la cual se reglamenta el procedimiento para la composición, funcionamiento, mecanismo de selección, y duración del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV, sobre lo cual la Procuraduría se pronunciará en apartados posteriores;
- iii) la realización de 51 documentos de sistematización de los procesos de reconocimiento y dignificación de las víctimas durante el funcionamiento de la CEV¹⁹⁴;

¹⁹³ De acuerdo a lo manifestado por la CEV, esta plataforma incluye formatos como: cartografías digitales, bases de datos, instalaciones, proyectos y diccionarios sonoros, piezas dinámicas interactivas, realidad aumentada, contenidos audiovisuales, herramientas de seguimiento de lectura, entre otros.

¹⁹⁴ La entidad informó que dichos documentos contemplan: documentos de perfil, documentos de encuentros públicos de reconocimiento de pueblos étnicos y documentos de encuentros de reconocimiento nacionales.

- iv) el desarrollo de 29 espacios de reconocimiento de responsabilidad, de los cuales nueve fueron de espectro nacional, 12 territorial y ocho se desarrollaron con pueblos étnicos;
- v) la gestión y firma de seis acuerdos de convivencia¹⁹⁵ y realización de Encuentros Nacionales de Experiencias de Convivencia en el año 2021, culminando con la firma de un Gran Acuerdo por la Convivencia;
- vi) el desarrollo de cinco diálogos temáticos para la No Repetición, realizados en 2021, en las siguientes regiones y/o temáticas: desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales, campesinos y excombatientes de las FARC en Cesar y La Guajira, agenda de paz del campesinado para la No Repetición, Sistematización del Ágora de Mujeres del Caribe, y Gran Diálogo del Caribe;
- vii) la implementación, en un 100%, de la estrategia de comunicación pública, de la que hacen parte los siguientes resultados: desarrollo de 3.547 piezas de comunicación, entre ellos un programa radial denominado “Todas las voces”; un programa en TV denominado “Frente al Espejo” (12 y 10 capítulos); y cuatro campañas masivas de comunicación;
- viii) la implementación, en un 100%, de la estrategia para el traslado, transferencia, uso y preservación de la base documental y sistema de información;
- ix) la implementación, en un 100%, de la estrategia de liquidación y cierre de la Entidad, cuyos resultados se tradujeron principalmente en el cierre y desmonte de las casas de la verdad;

¹⁹⁵ “Acuerdo de Convivencia y Buen vivir de Micoahumado, Acuerdo de Convivencia y Buen vivir del Río Tunjuelito, Acuerdo de Convivencia y Buen vivir del Barrio Brisas del Polaco, Acuerdo por el Agua – Magdalena Medio, Acuerdo de Convivencia y Buen vivir de Colón Nariño, y Diálogos improbables de Sucre.

- x) la realización de 1.356 entrevistas individuales y colectivas, entre el 31 de marzo de 2021 y el 31 de marzo de 2022; de las cuales 564 se realizaron a víctimas familiares y testigos, 30 a actores partícipes del conflicto armado; 21 a terceros civiles, y 57 a comparecientes en la JEP. En las entrevistas participaron 652 hombres y 318 mujeres;

- xi) la realización de 24 encuentros por la verdad, para el periodo de vigencia que cubre este informe, algunos de los cuales incluyeron reconocimientos de responsabilidad por parte de los perpetradores y reconocimientos de dignidad a las víctimas. De los encuentros destacan los siguientes: Reconocimiento de responsabilidades de secuestro por parte de FARC-EP (23 de junio de 2021); Contribución a la Verdad y reconocimiento de responsabilidades de Salvatore Mancuso y Rodrigo Londoño (4 de agosto de 2021); el conflicto armado en la universidad: generaciones que no se rinden (2 de septiembre de 2021); encuentro por la verdad: reconocimiento de víctimas de ejecuciones extrajudiciales en Colombia (5 de octubre de 2021); la verdad de las mujeres indígenas: impactos y resistencias en el marco del conflicto armado (26 de noviembre de 2021); Contribución a la verdad y reconocimiento de responsabilidades de integrantes del Ejército (1 de diciembre de 2021); reconocimiento al cimarronaje histórico de las mujeres negras (2 de diciembre de 2021), entre otros;

- xii) la realización de 196 entrevistas a actores participantes del conflicto armado, en total 317 personas, para el periodo de vigencia que cubre este informe. No obstante, la Entidad no remitió información sobre cuáles de estos son comparecientes a la JEP (CEV, 2022c).

La Procuraduría destaca los resultados de la Comisión para el año 2021, en particular, en materia de reconocimiento de responsabilidad y

dignificación de los derechos de las víctimas; así como el impacto positivo y transformador de estos documentos y el desarrollo de estos espacios para la construcción de paz sobre todo en los territorios.

Igualmente, la Procuraduría resalta la importancia que tiene para la sociedad colombiana, y en especial para las víctimas del conflicto armado, la presentación del Informe Final, que tuvo lugar el pasado 28 de junio de 2022, en evento público en el Teatro Jorge Eliécer Gaitán; en dicho espacio las comisionadas y comisionados presentaron tres de sus 11 capítulos y se lanzó la plataforma digital que alojará dicho Informe. Se considera que este documento, constituye una herramienta fundamental para consolidar la construcción de paz y fomentar la reconciliación de la sociedad colombiana.

Por otra parte, entre las dificultades evidenciadas para el cumplimiento del mandato de la CEV, es de señalar, la renuncia del Comisionado Carlos Guillermo Ospina, en mayo del presente año; y que no se pudo determinar el nivel de cumplimiento de los comparecientes ante la JEP en la CEV, dada la ausencia de la información presentada por la Entidad.

Informe Final

En ejercicio de su mandato, la CEV consolidó el Sistema de Información Misional (SIM), como su principal herramienta en la sistematización de insumos, como testimonios, para la elaboración de su Informe Final y la unificación y codificación de la información que ha recogido. A finales de 2020, la CEV reportó a la Procuraduría la conformación del Grupo de Informe Final, y el 1 de marzo de 2021 expidió la Resolución 009 con el objetivo de definir lineamientos y acuerdos al interior de la Entidad para su elaboración. Esta Resolución establece los capítulos que integrarán el Informe Final, que pueden ser ampliados o modificados en el curso de la elaboración del documento. Los capítulos son: hallazgos; narrativa histórica; voces; territorios; pueblos étnicos; impactos, afrontamientos y resistencias; género; niños, niñas y jóvenes; recomendaciones para la no repetición y anexos.

Para la vigencia del presente informe, de acuerdo con lo manifestado por la Comisión, se avanzó en la elaboración del 80% del documento escrito; y al 31 de marzo de 2022, las primeras versiones de los capítulos del Informe ya habían sido revisadas, discutidas y retroalimentadas por el pleno de Comisionados y Comisionadas. Para la vigencia de 2022 hasta la finalización y cierre de la Entidad, la CEV definió tres líneas de acción respecto del Informe Final: i) Informe Final redactado y editado; ii) documento Informe Final impreso y publicado; y, iii) sistema de información misional implementado, el cual se refiere a la catalogación, consolidación y puesta a disposición del traslado de la información que soporta el Informe Final, según lo informado por la Entidad (CEV, 2022c).

No obstante, posterior al corte de este informe, y como se anunció en párrafos previos, el 28 de junio de 2022, la CEV presentó tres de los 11 capítulos del informe final denominado “Hay futuro, si hay verdad”: i) Convocatoria a la Paz Grande: declaración de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; ii) Hallazgos y Recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia; y iii) Cuando los pájaros no cantaban: historias del conflicto armado en Colombia, I volumen testimonial. En dicho evento se presentó la plataforma Transmedia que alojará los capítulos del Informe y otros materiales didácticos y de interés sobre el trabajo de la Comisión.

Para la fecha elaboración de este informe la totalidad de los capítulos del Informe Final habían sido presentados por la CEV¹⁹⁶.

¹⁹⁶ iv) La Colombia fuera de Colombia: verdades del Exilio; v) No es un mal menor: niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado; vi) Resistir no es aguantar: violencias y daños contra los pueblos étnicos de Colombia; vii) Colombia adentro: relatos territoriales sobre el conflicto armado; viii) No matarás: relato histórico del conflicto armado interno en Colombia; ix) Hasta la guerra tiene límites: violaciones de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario y responsabilidades colectivas; x) Sufrir la guerra y rehacer la vida: impactos, afrontamientos y resistencias; xi) Mi cuerpo es la verdad: experiencias de mujeres y personas LGBTIQ+ en el conflicto armado colombiano.

Ahora bien, respecto del acceso a la información que tuvo la CEV, tanto la Procuraduría como otros organismos que hacen seguimiento a la implementación al Acuerdo Final¹⁹⁷, han llamado la atención sobre las dificultades para acceder a información que reposa en algunas Entidades; así como sobre la disparidad entre el número de los testimonios recogidos de las víctimas y el número de participaciones de responsables y terceros civiles. Estos dos aspectos, pueden poner en riesgo la necesidad de que el Informe ofrezca una explicación amplia del conflicto y sus complejidades y, que cuente con un relato comprensivo, que promueva un entendimiento compartido.

Específicamente, en cuanto al acceso a la información, como se ha advertido en informes previos de la Procuraduría, se evidenciaron dificultades para acceder a la información por parte de algunas Entidades estatales, dentro de las cuales se encuentra el Ministerio de Defensa Nacional¹⁹⁸, el DANE y Migración Colombia, entre otras. Sobre este tema en particular, en el primer semestre de 2022, de cara a la finalización del Informe Final, la Procuraduría realizó mesas técnicas con el DANE, Migración Colombia y la CEV, para resolver los inconvenientes frente a la entrega y transferencia de la información solicitada por esta última Entidad.

Dentro de los retos identificados en relación con el Informe Final, se evidencia lo referente a las actividades de socialización en el periodo de

¹⁹⁷Se hace referencia al Informe Trimestral: Estado Efectivo de la Implementación del Acuerdo Final, julio– septiembre de 2021 y documento El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación elaborado Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz; así como al informe ¿En qué va la satisfacción de los derechos de las víctimas? Séptimo informe multipartidista de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz.

¹⁹⁸ La Procuraduría realizó durante 2020 y 2021 acciones preventivas con el objetivo de hacer llamados a las Entidades responsables sobre la oportuna respuesta que debían dar a la CEV. Asimismo la entidad ha hecho específicas las dificultades que tuvo de acceso a la información, las cuales se pueden evidenciar en los siguientes artículos: “Las barreras para el acceso a la información que enfrenta la Comisión de la Verdad”, Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”, 30 de septiembre de 2020, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/comision-verdad-barreras-para-acceso-informacion-que-enfrenta>; “Las cinco peticiones de la Comisión de la Verdad ante la CIDH para facilitar el acceso a la información”, Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 9 de diciembre de 2020, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/cinco-peticiones-comision-verdad-a-cidh-para-facilitar-acceso-informacion>

dos meses otorgado por la Corte. Lo anterior se relaciona con el reto que existe, respecto de la apropiación del Informe Final por parte de las víctimas, sus organizaciones y la sociedad en general; lo cual depende de que se tenga una estrategia de difusión completa y robusta, como se mencionó en el Tercer Informe de la Procuraduría (2021), la cual debe estar acompañada de acciones en materia de pedagogía. Sin las actividades necesarias y variadas para socialización de los resultados del Informe Final, es posible que su publicación no tenga el impacto esperado. Lo anterior ha sido advertido por otras organizaciones encargadas del seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz¹⁹⁹

Por otro lado, es preciso llamar la atención sobre el reto que conlleva el corto tiempo con que cuenta la CEV, para implementar esta estrategia de difusión del Informe Final. En efecto, la CEV cuenta con dos meses para implementar una estrategia de socialización sólida, que incluya acciones de pedagogía y de divulgación sobre los hallazgos del Informe Final, y que tenga vocación de permanencia, una vez termine su período (Congreso de la República de Colombia, 2021b).

En relación con lo anterior, y teniendo en cuenta el enfoque territorial que debe caracterizar el trabajo de la CEV, un reto importante es la articulación que debe seguir con las Entidades territoriales para garantizar la difusión del informe a nivel local. Lo anterior, pues la CEV, dada la finalización del mandato, cerró las casas de la verdad en todo el territorio, con lo que perdió una parte importante que podría facilitar la difusión del informe a nivel territorial. En ese sentido, es importante la articulación con distintas organizaciones y Entidades a nivel territorial, que puedan apoyar esta labor. Además, es necesario que la estrategia de comunicación prevista para la difusión del informe contemple herramientas ajustadas al territorio, teniendo en cuenta, entre otros,

¹⁹⁹ Se advierte en el “Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia” de CINEP/PPP y CERAC, octubre 2021, págs. 234, y el Séptimo informe multipartidista de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz: ¿En qué va la satisfacción de los derechos de las víctimas?, (Bogotá, Colombia, abril 2021), capítulo 1, pág. 13.

factores como el acceso a internet y las dificultades en el traslado de un lado a otro.

Sobre estas acciones, la Entidad informó que se encuentra trabajando con una red de aliados en los territorios.

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, el Museo Nacional de la Memoria deberá tener en cuenta las conclusiones del Informe Final, así como sus recomendaciones (Presidencia de la República , 2017). En este sentido, la CEV tiene el reto de trabajar de manera articulada con el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), Entidad encargada de “diseñar, crear y administrar, bajo las directrices del Consejo Directivo y del Director General, el Museo de la Memoria, procurando conjugar esfuerzos del sector privado, la sociedad civil, la cooperación internacional y el Estado” (Presidencia de la República, 2011). Lo anterior, con el propósito de garantizar que las recomendaciones sean tenidas en cuenta por el CNMH, en el proceso de diseño y puesta en marcha del Museo y, a su vez, para que el CNMH pueda colaborar en las tareas de difusión del Informe Final.

Difusión del Informe Final²⁰⁰

En relación con la difusión del Informe Final, de conformidad con el Decreto Ley 588 de 2017, este debe tener “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 *pensum* educativo. En todo caso, las conclusiones de la Comisión deberán ser tenidas en cuenta por el Museo Nacional de la Memoria” (Presidencia de la República , 2017). No obstante, de acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional, estas opciones de difusión no deben entenderse como una limitación a la autonomía de la CEV, para determinar los medios que considere más idóneos para dar la más amplia difusión a su Informe (Corte Constitucional , 2018).

²⁰⁰ Posterior a la redacción de esta sección la CEV llevó a cabo el proceso de socialización y divulgación del Informe Final, proceso que en su momento será analizado por parte de la Procuraduría.

Por otro lado, teniendo en cuenta el enfoque territorial, la CEV debe garantizar la difusión en todas las regiones del país, incluso en aquellas más apartadas, (Presidencia de la República , 2017) especialmente porque éstas fueron quienes vivieron en mayor medida las consecuencias e impactos del conflicto.

Además de los compromisos anteriores, el Decreto Ley 588 de 2017 estableció el deber del Gobierno Nacional de garantizar la publicidad y divulgación masiva del Informe Final y aquellos documentos que la CEV considere necesario hacer públicos. Este deber se extiende a las actividades de la CEV con el fin de asegurar “la transparencia, el conocimiento ciudadano y el debate público, en relación con la importancia de su labor en el marco del SIVJNR y para la sociedad en su conjunto” (Presidencia de la República , 2017).

Respecto a la socialización y difusión del Informe Final, la CEV reportó la implementación de una estrategia dirigida a la información y pedagogía, conformada por dos componentes principales: la comunicación o difusión directa; y la comunicación masiva.

Según lo señalado por la CEV, la estrategia de comunicación directa “se implementará principalmente a través del trabajo en red con aliados, mediante reuniones presenciales y virtuales. Todos los equipos de la Comisión, comenzando por los propios Comisionados y Comisionadas, desarrollarán un cronograma de reuniones a partir del momento en que se entregue el Informe Final al país el 28 de junio, tanto en lo nacional, como en lo internacional y en lo territorial. Para apoyar este trabajo se desarrollarán una serie de materiales pedagógicos que tiene a cargo el equipo de Pedagogía” (CEV, 2022c).

Además, la CEV informó que la estrategia de comunicación masiva contempla los siguientes planes tácticos:

- Plan digital (incluye trabajar en redes sociales y otras plataformas digitales como WhatsApp).
- Plan de prensa (incluye alianzas con medios informativos).

- Plan de producción y difusión de contenidos audiovisuales (incluye la producción de un programa de TV transmedia).
- Plan de producción y difusión de contenidos sonoros (incluye la producción de un programa de radio territorial y otro nacional, así como podcasts).
- Plan de campaña de publicidad masiva en medios nacionales, después del lanzamiento del Informe Final.
- Plan de comunicación específico para pueblos étnicos (CEV, 2022c).

Asimismo, en respuesta a la solicitud realizada por la Procuraduría para la elaboración del presente informe (CEV, 2022c), la CEV informó que la red de 3.300 aliados, será un apoyo indispensable en la tarea de difusión y sostenimiento del legado de la Comisión; red con la cual desarrolló acciones particulares enfocadas en: i) preparar a la sociedad para la recepción y alcance del Informe Final; ii) difusión y socialización de éste; iii) uso y apropiación de los archivos físicos y digitales; iv) sostenibilidad de los procesos de reconocimiento, convivencia y no repetición; y v) compromisos de incidencia y seguimiento de las recomendaciones.

Lo anterior evidencia el reto en la implementación de la estrategia de difusión en dos meses, de acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional, la cual debe incluir acciones de pedagogía y difusión, así como una estrategia de relacionamiento con Entidades para la apropiación de las recomendaciones allí contenidas.

La estrategia de comunicación prevista también debe incluir acciones logísticas que faciliten la difusión acorde con las necesidades en los territorios.

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 (en adelante CSM) a la implementación de las recomendaciones del Informe Final; dicho Comité deberá estar integrado por representantes de distintos sectores de la sociedad, incluyendo organizaciones de víctimas y de derechos humanos, entre otras y tendrá una duración de siete años. El CSM tendrá como función rendir informes periódicos de seguimiento a las recomendaciones de la CEV, aplicando un enfoque territorial, diferencial y de género; y tomará las medidas que considere necesarias para difundir sus informes ampliamente en los medios de comunicación nacionales y regionales (Presidencia de la República , 2017).

En cumplimiento de esta función, la CEV emitió la Resolución 019 del 26 de abril de 2022, suscrita por su Presidente , Francisco de Roux, en la que se establece: i) el Comité realizará seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión, y entrará en funcionamiento una vez se publique el Informe Final; ii) estará integrado por siete personas, seleccionadas en un procedimiento cerrado de postulación de los Comisionados y Comisionadas de la CEV²⁰¹, incluido el presidente del Comité; iii) los recursos del Comité serán administrados por la JEP; iv) el Comité contará con una secretaría técnica, escogida por los integrantes del Comité y esta a su vez tendrá un coordinador o coordinadora.

En cuanto a las funciones del Comité se le otorgaron las siguientes: aprobar la metodología de seguimiento, publicar y difundir informes semestrales, diseñar una estrategia de relacionamiento e incidencia con los distintos sectores y actores, y definir su reglamento (CEV, 2022d). A su vez, según lo establece la Resolución en mención, a la Secretaría Técnica del Comité le corresponde, elaborar indicadores

²⁰¹ Sobre el proceso de selección de los miembros del Comité, la resolución 019 establece que “adicionalmente, se tendrán en cuenta los siguientes criterios de selección individuales: 1. Compromiso con la construcción de paz. 2. Capacidad de incidencia política. 3. Conocimiento y experiencia probada sobre los asuntos relacionados con los objetivos y mandato de la Comisión. 4. Capacidad de comprensión, experiencia y análisis de las dinámicas territoriales y poblacionales y los enfoques diferenciales”.

para verificar la implementación de las recomendaciones, indicadores para medir la incidencia de esta instancia, aprobación y en algunos casos desarrollo de metodologías de seguimiento, monitoreo, estrategias de relacionamiento y difusión, entre otros asuntos.

En relación con lo expuesto, la Corte Constitucional señaló que “la integración del Comité por representantes de distintos sectores de la sociedad, incluyendo organizaciones de víctimas y de Derechos Humanos, entre otras, y la exigencia de una amplia difusión, nacional y regional, así como la inclusión del enfoque diferencial y de género en los informes sobre el cumplimiento a las recomendaciones son materializaciones del mandato constitucional contenido en el párrafo 1º del artículo 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 (...)” (Corte Constitucional , 2018). Este artículo transitorio establece que el Sistema en cada uno de sus componentes, incluida la CEV, debe incorporar un enfoque territorial, diferencial y de género (Congreso de la República de Colombia, 2017). Es decir, que este mandato se debe reflejar en acciones para la transversalización de estos enfoques tanto en la composición, como en las labores del Comité.

Igualmente, en línea con la Corte Constitucional y el artículo 32 del Decreto Ley 588 de 2017, la participación, interacción e interlocución de las víctimas con el Comité de Seguimiento es una de las formas en que se materializa el principio orientador de la centralidad de las víctimas (Corte Constitucional , 2018).

Finalmente, sobre la financiación del Comité, la Corte Constitucional enfatizó que su financiación por parte del Gobierno es de gran importancia, para poder realizar el seguimiento a las recomendaciones que disponga la CEV en su Informe, lo que permitirá garantizar los derechos de las víctimas a la verdad y la no repetición. En palabras de la Corte, el artículo 32 del Decreto Ley 588 de 2017 que dispone el deber del Gobierno de financiar el Comité “resulta crucial en términos del seguimiento a las recomendaciones formuladas por la CEV, pues asegura el inicio y la continuidad de las labores del Comité, de su personal y sus gastos de funcionamiento. En este sentido, la disposición

resulta también instrumental en la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad y a las garantías de no repetición” (Corte Constitucional , 2018).

Respecto del Comité, la Procuraduría reconoce la importancia sobre el proceso de selección de los miembros del mismo, así como su posterior activación. En junio de 2022, los Comisionados y Comisionadas anunciaron que el Comité estaría conformado por: Esther Marina Gallego, con trayectoria en la representación de organizaciones de mujeres que trabajan por la Paz; Claudia Calero, con trayectoria en el sector privado²⁰²; Armando Wouriyu Valbuena, líder indígena, quien se desempeña como secretario de la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos - Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz; Marco Alberto Romero Silva, reconocido por su experiencia en los derechos de la población desplazada, y actual director de Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES); Wilson de Jesús Castañeda, con trayectoria en la docencia e investigación de teorías políticas, derechos humanos y políticas públicas entre otros, actualmente se desempeña como director de la Corporación Caribe Afirmativo; Julia Eva Cogollo Cabarcas, lideresa afrocolombiana, con experiencia en el trabajo con poblaciones afectadas por el conflicto armado; y Dorys Ardila Muñoz, con experiencia en derechos humanos y DIH y quien se encuentra exiliada en España (Caracol Radio, 2022).

Este Comité resultará de vital importancia en la difusión y seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe. La Procuraduría ha resaltado la importancia de que los próximos gobiernos garanticen la financiación del Comité pues éste será quien asegure el cumplimiento del legado de la CEV (Procuraduría General de la Nación, 2021).

²⁰² Posterior a la redacción de esta sección, para la representación de este sector en el Comité de Monitoreo y Seguimiento fue designada Angelika Rettberg, politóloga y profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

Transversalización del enfoque de género

La Procuraduría identifica que la CEV realizó esfuerzos para transversalizar el enfoque de género en el logro de sus objetivos; y a través del Grupo de Trabajo de Género, ha logrado documentar los impactos diferenciados del conflicto armado en las mujeres y en personas con OSIGD (CEV, 2022c).

Del capítulo de recomendaciones del Informe Final se resaltan los siguientes resultados: i) se recogen testimonios de mujeres y personas con OSIGD; ii) se visibilizan las violencias basadas en género de las que han sido objeto; iii) se reconoce que las personas con OSIGD han sido víctimas de un patrón de persecución en razón de su identidad de género y de su orientación sexual; iv) se evidencia que las mujeres han sido víctimas desproporcionadas de violencias sexuales; v) se incluyen recomendaciones realizadas por organizaciones de mujeres y personas con OSIGD para garantizar la no repetición de estos hechos; y vi) se recomienda fortalecer la transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz (CEV, 2022a).

Entre las acciones realizadas entre el 2021 y el 31 de marzo de 2022, la Procuraduría reconoce, la realización de dos sesiones de la Mesa de Asistencia Técnica del Grupo de Trabajo de Género, la cual está compuesta por organizaciones nacionales de mujeres, universidades, instituciones académicas, organizaciones y plataformas de población con OSIGD, que trabajan de manera conjunta para transversalizar el enfoque de género en los análisis de la CEV y garantizar que dicho enfoque sea incorporado de manera adecuada (CEV, 2022c).

A lo anterior se suma que, la CEV reportó, que previo a la presentación del Informe, se realizaron dos jornadas de recolección de recomendaciones para la no continuidad del conflicto armado, con líderes y lideresas con OSIGD, en las cuales se recibieron recomendaciones sobre derechos económicos, culturales, de vivienda, de justicia y seguridad, participación política y educación (CEV, 2022c).

A su turno, la Dirección de Diálogo Social de la CEV, reportó la realización de 279 eventos que contaron con la participación voluntaria

de 5.891 participantes, de los cuales, el 55% informaron acerca de su identidad de género, dando como resultado un 99% que se reconoce como cisgénero y un 1% que se reconoce como transgénero. Asimismo, del 73% de los asistentes que expresaron su orientación sexual, 91% manifestaron reconocerse como heterosexuales, 6% como bisexuales, 3% como gays y 1% como lesbianas (CEV, 2022c).

Frente a los informes recibidos por parte de organizaciones sociales de mujeres y de población con OSIGD, la CEV recibió 25 entre enero de 2021 y el 31 de marzo de 2022; de las cuales, al menos cinco reportan los hechos violentos de los que ha sido víctima la población con OSIGD en el marco del conflicto armado. Adicionalmente, la CEV produjo cuatro informes en 2021, que aportan al análisis de género de los hechos acaecidos durante el conflicto armado (CEV, 2022c)

Finalmente, en el marco de la labor de esclarecimiento, la CEV reportó la participación de 400 mujeres que dieron testimonio en los eventos y entrevistas realizadas en 2021 (CEV, 2022c).

La Procuraduría reconoce los esfuerzos realizados por la CEV, en relación con la participación de la población con OSIGD y las mujeres en los espacios erigidos, como también la incorporación de los enfoques diferenciales en las recomendaciones contenidas en el Informe Final.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Durante el 2021 la CEV recolectó 1.734 testimonios en el territorio nacional y algunos en el extranjero, en los cuales escuchó a 4.565 personas y realizó 1.441 entrevistas individuales y 307 entrevistas colectivas. De igual forma, se recibieron 487 informes y 358 casos que brindan información descriptiva y de análisis respecto a hechos de violencia que implican violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, contexto y otros temas relacionados con el conflicto armado.
- Durante 2021, la CEV llevó a cabo 29 espacios de reconocimiento de responsabilidad, de los cuales nueve fueron de espectro nacional, 12 territorial y ocho se desarrollaron con pueblos étnicos. A su vez, realizó cinco diálogos temáticos para la No Repetición y 24 encuentros por la verdad (durante el periodo de tiempo que cubre el presente Informe).
- El 28 de junio de 2022, la CEV presentó tres de los 11 capítulos del informe final denominado “Hay futuro, si hay verdad”: i) Convocatoria a la Paz Grande: declaración de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y No Repetición; ii) Hallazgos y Recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia; y iii) Cuando los pájaros no cantaban: historias del conflicto armado en Colombia, I volumen testimonial. En dicho evento se presentó la plataforma Transmedia, que alojará los capítulos del Informe y otros materiales didácticos y de interés sobre el trabajo de la Comisión. Para la fecha de radicación de este informe, la totalidad de capítulos del Informe Final habían sido presentados por la CEV. Se evidencian algunos retos de cara a la apropiación del Informe Final por parte de las víctimas, sus organizaciones y la sociedad en general, principalmente relacionados con i) difusión y pedagogía; ii) tiempo para la implementación de la estrategia de difusión del Informe Final; iii) articulación con Entidades territoriales; y iv) la articulación con el

CNMH para garantizar que el Informe Final y sus recomendaciones, sean tenidas en cuenta en el diseño y puesta en marcha del Museo Nacional de la Memoria. Un reto adicional tiene que ver con la implementación de una estrategia de relacionamiento con Entidades, orientada a la apropiación de las recomendaciones contenidas en el Informe Final.

- Se expidió la Resolución 019 del 26 de abril de 2022, por medio de la cual se reglamenta el procedimiento para la composición, funcionamiento, mecanismo de selección, y duración del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV; el cual resultará de vital importancia en la difusión y seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe. El 28 de junio de 2022 se anunciaron las personas que harán parte de este Comité, cuya designación final realizó el pleno de Comisionadas y Comisionados a través del Acuerdo 004 del 8 de agosto de 2022.

Recomendaciones

Sobre el Informe Final y su difusión:

- I. A las Entidades del Gobierno Nacional, las Entidades del orden territorial, y demás Entidades del Estado, garantizar la divulgación y apropiación del Informe Final de la CEV.
- II. A las Entidades del Gobierno Nacional, las Entidades del orden territorial, y demás Entidades del Estado a las que se les haga llamados en el Informe Final, el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el Informe Final, particularmente, las relacionadas con la satisfacción de los derechos de las víctimas y la no repetición del conflicto armado.
- III. A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, y posteriormente al Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las

recomendaciones de la CEV, fortalecer el efectivo relacionamiento con Entidades públicas como alcaldías, gobernaciones y Entidades y ministerios del nivel nacional, el Centro Nacional de Memoria Histórica e instancias como la Comisión Asesora para la Enseñanza de la Historia (Ley 1874 del 27 de diciembre de 2017).

- IV. A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, y posteriormente al Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV, para la efectiva difusión del informe en aquellos territorios más apartados, se recomienda que aproveche la capacidad instalada en estas zonas del país, lograda en el marco de la implementación del Acuerdo Final, por ejemplo, a través de los PDET, PNIS, las instancias de género y étnicas establecidas por el Acuerdo Final, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, los equipos territoriales de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, la JEP, la Unidad para las Víctimas, Mesas de Víctimas, entre otras.
- V. A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, documentar e inventariar de forma exhaustiva los documentos realizados y/o recolectados en cumplimiento de su mandato, y hacer el respectivo traslado a la Entidad depositaria de éstos, de acuerdo con lo estipulado por la Entidad, en la fase de cierre.

Respecto del Comité de Seguimiento:

- VI. A las y los integrantes del Comité de Seguimiento y Monitoreo, garantizar la centralidad de las víctimas mediante su participación, interacción e interlocución.
- VII. Al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación,

garantizar la apropiación de recursos para el funcionamiento del Comité de Seguimiento al Monitoreo, conforme a lo establecido en el Decreto 588 de 2017 y en Resolución No. 019 del 26 de abril de 2022, en cabeza de la Jurisdicción Especial para la Paz.

- VIII. Al Comité de Seguimiento y Monitoreo, una vez inicie funciones, tener en cuenta la capacidad instalada de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final para determinar la metodología y forma de seguimiento a las recomendaciones del Informe Final de la CEV.
- IX. Al Comité de Seguimiento y Monitoreo, articularse con las instancias que ejercen monitoreo y seguimiento designados por el mismo Acuerdo Final, como los que se han construido a partir de valiosos esfuerzos de centros de pensamiento y sociedad civil, de cara al cumplimiento de las recomendaciones del Informe Final.
- X. Al Comité de Seguimiento y Monitoreo, realizar acciones de incidencia para que, en el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, se desarrollen acciones en función de la apropiación del Informe Final presentado por la CEV, lo anterior en cumplimiento del Acuerdo Final, que señala esta acción, como una medida de promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos que busca aportar a la no repetición.

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 y 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; o en el caso de personas fallecidas, la UBPD garantiza la recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados.

Dentro de las recomendaciones más importantes sobre los desafíos en el cumplimiento del mandato de la UBPD, emitidas por la Procuraduría en el Tercer Informe, se destacan las siguientes: 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 y la construcción e implementación del capítulo especial en el Registro Único; 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; 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 la implementación del plan, 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 contexto y debido al conflicto armado; y, 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, entre otras recomendaciones (Procuraduría General de la Nación, 2021).

Tres de estas recomendaciones fueron acogidas parcialmente y una de ellas no fue acogida por parte de la UBPD, al considerar que las

acciones sugeridas por la Procuraduría ya estaban en marcha. Más adelante se presentaran los avances y dificultades respecto a la implementación de estas recomendaciones; sin embargo, en términos generales se cuenta con el siguiente balance: i) avance del 85% en la construcción e implementación del capítulo especial en el Registro Único por parte de la UBPD y el INMLCF; ii) puesta en marcha del Sistema que contiene el Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas, sobre el cual se considera necesario emprender acciones de protección de dichos lugares; iii) operativización del Plan Nacional de Búsqueda y la formulación e implementación de los Planes Regionales de Búsqueda; y iv) creación de una herramienta en el Sistema de Información Busquemos que brindará información a los familiares de las personas dadas por desaparecidas.

Avances y dificultades

Resultados en cuanto a la búsqueda, la localización, el reencuentro o la entrega digna de cuerpos

La UBPD lidera y coordina diferentes acciones humanitarias destinadas a la identificación, localización y/o ubicación de las personas dadas por desaparecidas en contexto, y el marco del conflicto armado. Para el año 2021, la Entidad priorizó en su plan de acción 23 indicadores relacionados con el cumplimiento de su mandato. De acuerdo con la respuesta entregada a la Procuraduría sobre los avances reportados en el cumplimiento de su plan de acción, la UBPD ha dado cumplimiento a 22 de los 23 indicadores formulados, lo que representa un avance del 96% de las acciones previstas para el año 2021. El indicador que presentó un nivel de avance crítico, respecto a lo manifestado, está relacionado con el número de personas identificadas con vida (UBPD, 2022b).

Sobre los avances que la UBPD presentó en relación a 2021 se valora lo siguiente: i) establecimiento de un universo de desaparecidos de 99.325 personas; ii) 100% del universo de personas dadas por

desaparecidas en el capítulo especial del Registro Nacional de Desaparecidos; iii) 247 presuntos lugares ingresados al Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas; iv) 256 cuerpos de personas dadas por desaparecidas recuperados; v) dos personas dadas por desaparecidas identificadas con vida; y, vi) 100% de las acciones desarrolladas para impulsar el proceso de identificación de cuerpos (UBPD, 2022b).

Para la vigencia 2022, la UBPD formuló un plan de acción que define seis estrategias, 24 resultados, 37 indicadores y 170 actividades asociadas. Con corte al 31 de marzo de 2022, de acuerdo con lo informado a este Órgano de Control, 16 indicadores de los 37 formulados, se encuentran cumplidos en lo que se refiere a las metas para el primer trimestre de este año (UBPD, 2022b).

Por otra parte, la UBPD presentó el siguiente balance respecto del cumplimiento del mandato, para el periodo del 31 de marzo de 2021 al 31 de marzo de 2022:

- i) se adelantó la identificación de dos personas encontradas con vida y se propició el reencuentro con sus seres queridos²⁰³, adicionalmente se encuentran en estudio 10 posibles casos;
- ii) participó en 36 actos solemnes de entregas dignas, de los cuales 38 cuerpos de personas dadas por desaparecidas, fueron identificados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF);
- iii) en el marco de la Mesa Técnica del mecanismo de seguimiento al convenio 030 suscrito el 2 de mayo de 2019 entre la FGN y la UBPD²⁰⁴, se realizaron ocho mesas de entregas dignas, en

²⁰³ Estos reencuentros se propiciaron en las ciudades de Santa Marta y Buenaventura, para el 05/08/2021 y el 01/07/2021 respectivamente.

²⁰⁴ Convenio Interadministrativo de cooperación No. 0030 de 2 de mayo de 2019, el cual tiene por objeto “aunar esfuerzos para establecer las condiciones para el acceso y suministro de información relacionada con el cumplimiento de sus funciones legales y constitucionales entre ambas entidades, especialmente de la información necesaria para la búsqueda, localización e identificación de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado”.

las cuales, de acuerdo con lo informado a la Procuraduría, se revisan solicitudes de búsqueda que presentan avances en la ubicación del cuerpo y el proceso de identificación;

- iv) se lideraron, tres inhumaciones y entregas dignas en el marco del Plan Regional de Búsqueda, en articulación con la JEP, el INMLCF, la UARIV y organizaciones de víctimas como FUDECOS, CEDAT, MOVICE y EQUITAS.
- v) para el periodo que cubre este informe, dio cuenta que durante el año 2021 se realizaron 551 acciones humanitarias y extrajudiciales de búsqueda²⁰⁵, de las cuales 66 fueron prospecciones; 261 acciones de recuperación y 224 cuerpos recuperados. Asimismo, para el primer trimestre de 2022, la UBPD ha realizado 195 acciones humanitarias y extrajudiciales de búsqueda²⁰⁶, de las cuales 59 fueron prospecciones; 91 acciones de recuperación y 45 cuerpos recuperados²⁰⁷;
- vi) ha recuperado y entregado 269 cuerpos al INMLCF para el respectivo análisis y trámite (UBPD, 2022b).

De tal modo, se reconocen los avances de la Entidad relacionados con el cumplimiento del plan de acción de la UBPD y la importancia que tienen para el país, y particularmente para las víctimas, los resultados

²⁰⁵ La Entidad reportó las cifras en respuesta a la pregunta realizada por la Procuraduría y relacionada con el número de procedimientos de prospecciones realizados por la entidad en el marco de los Planes Regionales de Búsqueda; número de acciones humanitarias de recuperación realizadas por la entidad; número de acciones de recuperación realizadas por la entidad; número de cuerpos de personas dadas por desaparecidas recuperados; número de lugares intervenidos por la UBPD para realizar la búsqueda.

²⁰⁶ La Entidad reportó las cifras en respuesta a la pregunta realizada por la Procuraduría y relacionada con el número de procedimientos de prospecciones realizados por la entidad en el marco de los Planes Regionales de Búsqueda; número de acciones humanitarias de recuperación realizadas por la entidad; número de acciones de recuperación realizadas por la entidad; número de cuerpos de personas dadas por desaparecidas recuperados; número de lugares intervenidos por la UBPD para realizar la búsqueda.

²⁰⁷ De acuerdo con lo informado por la entidad, no todas las acciones están asociadas a los PRB.

obtenidos en la búsqueda, identificación, localización y/o ubicación de personas dadas por desaparecidas en el conflicto armado.

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 otorgan la función a la UBPD de establecer el universo de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado. De acuerdo con lo informado, con corte al 31 de marzo de 2022, la UBPD y el INMLCF reportaron avances técnicos para la puesta en marcha del sistema que alojará el registro. En éste se aseguró que la UBPD tenga acceso a información de plataformas y aplicativos como el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC) y Sistema Internet de Consulta Masiva (SICOMAIN). Los avances más recientes se presentan en torno a cruces de bases de datos y reportes del SIRDEC y la base del CNMH. Aunque a la fecha de corte de este Informe, se reportó un avance del 85% en el establecimiento de este capítulo, aún no se ha dado cumplimiento a este compromiso. Al respecto, la Entidad manifestó que se requiere del fortalecimiento técnico del INMLCF. Se reconoce la necesidad de avanzar en el establecimiento del capítulo especial para personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado.

Respecto del universo de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado, la UBPD presentó una cifra de 99.235 personas. Este universo constituye un punto de partida para la identificación y estudio del fenómeno de la desaparición y el desarrollo e implementación de acciones concretas, en función de este número de víctimas, que seguirá variando de acuerdo con las acciones que se realicen.

Por otra parte, en cuanto al Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas, el cual tiene por objetivo identificar lugares en los que se presume la disposición de cuerpos de personas dadas por desaparecidas, valorar el riesgo de estos lugares y promover

acciones para su protección, la Unidad reportó avances en relación con: i) el diseño de una base de datos geográfica en donde se almacena la información de estos sitios; ii) el diseño de dos herramientas de recolección y edición de datos; y, iii) el desarrollo de un visor geográfico de estos sitios.

Respecto del Registro, este ente de control recomienda continuar avanzando, y realizar acciones concretas con las Entidades del orden territorial para la protección de estos lugares. En este sentido, se destaca la Directiva 024 de 2021, expedida por la Procuradora General de la Nación, en donde se hace un llamado a las autoridades territoriales para que se garantice la protección de estos lugares.

Plan Nacional de Búsqueda

El PNB está conformado por tres ejes estratégicos principales: i) información: obtenerla, centralizarla, actualizarla, analizarla, interpretarla y utilizarla para la búsqueda; ii) localización, prospección, recuperación e identificación de las personas dadas por desaparecidas, y iii) garantía de las condiciones de participación de las personas y organizaciones que buscan. Adicionalmente, este plan incorporó un capítulo étnico que contiene estrategias para la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas pertenecientes a pueblos indígenas y a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras (UBPD, 2022b).

El PNB establece que este plan debe ser complementado con una segunda fase que incorpore “un cronograma de implementación de las estrategias, las instituciones que cooperarán en cada una de ellas y el alcance de la contribución, así como el presupuesto que demanda el desarrollo de cada una de las estrategias” (UBPD, 2022b).

En su último informe de gestión, la UBPD hizo énfasis en la conformación de un equipo multidisciplinario, encargado de diseñar la segunda fase del PNB mediante un proceso participativo, de la misma manera como se construyó el PNB. De acuerdo con lo informado, esta fase, denominada operativización del PNB, “permitirá, por un lado, dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en el PNB y, por el otro, dar

continuidad a las acciones de búsqueda, recuperación e identificación que se iniciaron, tanto desde la puesta en marcha de la UBPD, como las realizadas luego de la socialización nacional del PNB y estando enmarcadas en un esquema que define un cronograma puntual, Entidades responsables, indicadores y costos requeridos para su ejecución en el corto, mediano y largo plazo” (UBPD, 2021b).

La operativización del PNB consiste en “identificar las acciones y estrategias prioritarias en materia de búsqueda a nivel nacional; los territorios a intervenir en el corto y mediano plazo de forma ordenada y priorizada; así como los resultados, metas; costos estimados y los mecanismos de seguimiento y evaluación” (UBPD, 2021c)

Adicionalmente, la UBPD ha avanzado en la definición e implementación de la “metodología para la construcción del documento de operativización y estimación de costos del PNB, al tiempo que se avanza en el diseño de los insumos que se llevarán al proceso participativo. Así como se preparan los aspectos logísticos del proceso, se avanza paralelamente en la recolección de información necesaria para la redacción final del documento en cuestión” (UBPD, 2021b).

Durante el primer semestre de 2021, de acuerdo con lo informado por la UBPD, se avanzó en la realización de encuentros bilaterales con Entidades estatales para la definición de responsabilidades en la implementación del Plan. Igualmente, se llevaron a cabo encuentros bilaterales con organizaciones, para contar con sus aportes para el proceso de operativización y así garantizar su participación efectiva. Hasta junio de 2021, se habían llevado a cabo ocho espacios colectivos (UBPD, 2021a) .

La UBPD informó a la Procuraduría que, con base en estos encuentros, así como en la articulación con Entidades relacionadas con la búsqueda, se determinaron los criterios de priorización territorial para la Estrategia y Ruta para la búsqueda de las personas desaparecidas en el marco y con ocasión del conflicto armado en Colombia.

También indicó en la reunión sostenida, que avanzó en la determinación de prioridades, estrategias, actividades claves,

responsables, así como en los momentos de participación de las organizaciones de la sociedad civil y las víctimas para cada uno de los ejes estratégicos principales que conforman el PNB: i) Información; ii) prospección, recuperación e identificación; y iii) transversal. Adicionalmente se incluyen unas prioridades y estrategias en relación con los pueblos étnicos.

En el siguiente cuadro se resumen las prioridades y estrategias por cada uno de los ejes mencionados así²⁰⁸:

Tabla 68. Prioridades y estrategias del PNB

Nro.	Departamento	Municipio
1. Información	1.1. Recolectar, consolidar y procesar información que conduzca a construir el universo de personas dadas por desaparecidas	1.1.1 Acopiar las bases de datos faltantes de las Entidades públicas que aún no han compartido información requerida para la búsqueda 1.1.2 Acopiar la información con la que cuentan organizaciones, observatorios, institutos, centros académicos y en general las personas que buscan, específicamente aquella relacionada con las personas dadas por desaparecidas que se encuentra disponible en sus archivos 1.1.3 Estimar el subregistro de las personas dadas por desaparecidas 1.1.4 Buscar y acopiar la información de personas dadas por desaparecidas que no se encuentran en las fuentes secundarias de organizaciones y Entidades y completar el universo de personas que buscan
	1.2 Recolectar, consolidar y procesar información que conduzca a construir el Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas	1.2.1 Alimentar el Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas a través de las acciones que la UBPD realice en los territorios. 1.2.2 Identificar y caracterizar los lugares en los que se hayan dispuestos los Cuerpos No Identificados (CNI) y cuerpos identificados no entregados (CINE) 1.2.3 Recolectar y consolidar información sobre lugares de interés forense para la

²⁰⁸ La información aquí descrita suministrada por la UBPD vía correo electrónico el 13-12-2021.

búsqueda que posean otras Entidades del Estado

1.2.4 Identificar los lugares de interés forense en riesgo a nivel nacional

1.2.5. Generar lineamientos para el trabajo articulado con las organizaciones, observatorios y en general las personas que buscan, específicamente en la recolección de la información relacionada con los lugares de interés forense y que se encuentra disponible en sus archivos

1.2.6 Priorizar el registro de la información de lugares de interés forense que posee la UBPD en los casos de los territorios priorizados

1.2.7 Alimentar de manera prioritaria el RNFCIS con la información recolectada en campo por los equipos de la UBPD, en especial en lo referente a aquellos lugares donde existan personas, cuerpos, o cuerpos esquelizados en riesgo de muerte, pérdida o alteración

1.3 Articular los sistemas de Información disponibles sobre personas dadas por desaparecidas que alimente el Universo de personas dadas por desaparecidas y el Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas, y que contenga herramientas operativas para que las personas que buscan puedan acceder a la información sobre el proceso de búsqueda en tiempo real, garantizando la reserva y confidencialidad de la misma

1.3.1 Consolidar los módulos básicos de captura y reporte de información del Sistema de Información Misional de la UBPD y del Capítulo Especial del Registro Nacional de Desaparecidos del INMLCF

1.3.2 Crear las condiciones de interoperabilidad con otros sistemas de las Entidades responsables

1.4 Contar con estrategias de trabajo con aportantes voluntarios de información, exintegrantes de grupos armados y otros actores con información clave para la búsqueda.

1.4.1 Incentivar la entrega de información de manera voluntaria de quienes participaron en las hostilidades

1.4.2 Incentivar la entrega de información de manera voluntaria de cualquier persona de la sociedad

	<p>1.5 Contar con PRB en implementación que deberán ser públicos, participativos y dinámicos, y que abarquen la totalidad del territorio nacional. (que tendrán distintos niveles de madurez y avance en concordancia con las priorizaciones definidas período a período)</p>	<p>1.5.1 Generar consensos y dinámicas de cooperación y participación con Entidades y organizaciones a nivel territorial en torno a la construcción e implementación de los PRB</p> <p>1.5.2 Priorizar la operativización de los PRB en armonía con lo establecido en el PNB</p>
	<p>2.1 Fortalecer las capacidades nacionales en materia de localización y búsqueda de personas dadas por desaparecidas presuntamente vivas</p>	<p>2.1.1 Generar la capacidad para obtener toda la información necesaria y generar hipótesis de localización de las personas dadas por desaparecidas presuntamente vivas</p> <p>2.1.2 Localizar, entrar en contacto y verificar la identidad de las personas dadas por desaparecidas presuntamente vivas</p>
<p>2. Prospección, Recuperación e Identificación</p>	<p>2.2 Fortalecer las capacidades nacionales en materia de recuperación de cuerpos de personas dadas por desaparecidas presumiblemente fallecidas</p>	<p>2.2.1 Implementar una estrategia integral y nacional de intervención de cementerios</p> <p>2.2.2 Proteger los lugares de interés forense en riesgo</p> <p>2.2.3 Intervenir los lugares de interés forense particulares</p> <p>2.2.4 Contar con una estrategia nacional para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en zonas de frontera.</p>
	<p>2.3 Fortalecer las capacidades nacionales en materia de identificación de cuerpos recuperados no identificados</p>	<p>2.3.1 Disponer de un diagnóstico del proceso de identificación forense de los cuerpos no identificados y establecer las causas que han dificultado su identificación y las alternativas para fortalecer y agilizar dicho proceso</p> <p>2.3.2 Fortalecer las capacidades de identificación de cuerpos recuperados no identificados por parte del INMLCF</p> <p>2.3.3 Generar capacidades para la identificación de cuerpos recuperados no identificados en la UBPD</p> <p>2.3.4 Acelerar el proceso de identificación de los Cuerpos No Identificados a los cuales se les realizó necropsia médico legal</p>

		2.3.5 Estructurar un plan de entrega de los Cuerpos Identificados No Entregados de los que dispone el INMLCF (ubicados en cementerios y universidades)
		2.3.6 Fortalecer y dinamizar el uso del Banco de Perfiles Genéticos como herramienta fundamental para impulsar la identificación de los cuerpos recuperados.
		2.3.7 Implementar una estrategia masiva para la toma de muestras a familiares de las personas dadas por desaparecidas que permita nutrir el Banco de Perfiles Genéticos, fortalecer el proceso de identificación y respetar los procesos y expectativas de las personas que buscan.
	2.4 Contar con una política pública de custodia, preservación y dignificación de los cuerpos recuperados	2.4.1 Promover la creación de una política pública nacional de custodia, preservación y dignificación de los cuerpos recuperados no identificados
	2.5 Fortalecer las capacidades del recurso humano del país en materia forense (específicamente en tópicos de búsqueda/recuperación de cuerpos e identificación forense)	2.5.1 Aumentar el número de técnicos, tecnólogos y profesionales en temas forenses, formados principalmente en competencias para realizar necropsias en cadáveres esqueletizados y en el proceso de búsqueda y recuperación de cuerpos
		2.5.2 Fortalecer las capacidades de las personas que buscan con experiencia en temas forenses para acompañar las acciones humanitarias de búsqueda
	3.1 Garantizar la atención psicosocial a las personas que buscan durante todas las etapas del proceso de búsqueda	3.1.1 Promover la asociatividad de las personas que buscan para que realicen procesos de acompañamiento mutuo
		3.1.2 Fortalecer institucionalmente los procesos de atención y acompañamiento psicosocial
3. Transversal	3.2 Reconocer como país la magnitud de la desaparición de personas en el contexto y razón del conflicto armado, visibilizar el sufrimiento de las personas que buscan y sensibilizar al conjunto de la sociedad colombiana.	3.2.1 Desarrollar acciones efectivas de pedagogía frente a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el marco y en razón del conflicto armado

	3.3 Contar con una estrategia de participación en la búsqueda para los familiares que viven en el exterior y/o están en situación de exilio.	3.3.1 Definir e implementar una estrategia de participación en la búsqueda diferenciada que contemple las necesidades y limitaciones de los familiares y/o allegados que se encuentran en el exterior y/o están en situación de exilio para poder realizar la búsqueda de sus seres queridos desaparecidos
		3.4.1 Establecer estrategias de articulación con Entidades y organizaciones a nivel territorial y nacional.
	3.4 Consolidar procesos de articulación interinstitucional alrededor de la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas	3.4.2 Posicionar la agenda de priorización territorial y de acciones estratégicas del PNB.
		3.4.3 Generar dinámicas de cooperación y trabajo interinstitucional para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas
		3.4.4 Definir, implementar y socializar una ruta interinstitucional de búsqueda de personas desaparecidas
		3.5.1 Red de Búsqueda Arcoíris
	3.5 Contar con una estrategia de búsqueda para las personas LGBTI	3.5.2 Incorporar el enfoque diferencial en la etapa de prospección e identificación de los procesos de búsqueda de personas LGBTI
	3.6 Contar con una estrategia de búsqueda para las mujeres dadas por desaparecidas y para los Niños, Niñas y Adolescentes desaparecidos en el contexto y en razón del conflicto armado	3.6.1 Incluir el enfoque de género para mujeres y de ciclo vital en las acciones de investigación humanitaria y extrajudicial
4. Pueblos Étnicos	4.1 Concertar con los pueblos étnicos (de manera diferenciada, pueblos indígenas y comunidades negras) estrategias para la recolección, análisis y procesamiento de información útil para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas pertenecientes a los pueblos étnicos	4.1.1 Documentar la información que poseen los pueblos indígenas y las comunidades negras sobre sus desaparecidos

4.2 Priorizar la intervención de lugares de interés forense en territorios colectivos de las comunidades negras y pertenecientes a zonas de resguardo indígena para la prospección y recuperación de cuerpos (tanto de personas dadas por desaparecidas pertenecientes a pueblos étnicos, como a otras personas dadas por desaparecidas ubicadas en sus territorios)

4.3 Diseñar e implementar una estrategia integral que conduzca a garantizar la participación a nivel colectivo de las personas que buscan, pertenecientes a los pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros.

4.4 Diseñar e implementar una estrategia integral que conduzca a garantizar la participación a nivel colectivo de las personas que buscan, pertenecientes a los pueblos indígenas

4.2.1 Intervenir los territorios priorizados de manera conjunta con las comunidades de los pueblos indígenas

4.2.2 Intervenir los territorios priorizados de manera conjunta con las comunidades de los pueblos afrodescendientes, raizales, negros y palenqueros

4.2.2 Impulsar procesos de identificación de personas desaparecidas pertenecientes a los pueblos étnicos

4.3.1 Círculo comunitario Minga de Saberes: Intercambio de saberes sobre sanación con los pueblos negro, afro, raizales y palenqueros y acompañamiento psico espiritual a entregas dignas y reencuentros.

4.3.2 Lunadas de duelo: sesiones de compartir el duelo por la partida de un miembro de la comunidad posterior a una entrega digna

4.4.1 Generar estrategias de acompañamiento psico espiritual a las comunidades indígenas, de acuerdo con las costumbres y cosmovisiones de cada pueblo

4.4.2 Construir conjuntamente con las comunidades indígenas una agenda de relacionamiento, que parta del relacionamiento de la UBPD con las autoridades indígenas.

*Información suministrada por la UBPD a la PGN el 13-12-2021. Prioridades estratégicas PNB.

Planes Regionales de Búsqueda

Según el PNB, los Planes Regionales de Búsqueda son marcos de acción específicos, contruidos de manera participativa, y de carácter dinámico²⁰⁹, que “tienen por objeto focalizar la búsqueda de personas en una zona o región, un sector de la población, un período específico o cualquier otra variable que apoye la asociación o relacionamiento de solicitudes de búsqueda o a personas registradas como desaparecidas” (UBPD, 2020).

Los PRB “están orientados al diseño de las estrategias que faciliten y agilicen el desarrollo de acciones humanitarias de búsqueda, (recolección de información, ubicación de lugares, prospección, recuperación, reencuentros y entrega digna), en una región geográfica delimitada y diferenciada, para abordar la búsqueda de todas las personas dadas por desaparecidas en dicho territorio” (UBPD, 2020).

Respecto de los avances de los PRB, al 31 de marzo de 2022, la UBPD reportó que 22 PRB se viene implementando en los territorios, y asocian un universo de 29.647 personas dadas por desaparecidas, y 2.464 personas que se encuentran interesadas en el proceso de búsqueda en el marco de estos planes. En el siguiente cuadro se desagrega la información:

Tabla 69. Avances en la implementación de los PRB

Plan Regional de Búsqueda	Regiones de cobertura	PDD asociadas al PRB	Personas que buscan asociadas al PRB	Líneas de investigación asociadas	Avances
Plan Regional de Búsqueda del Centro-Oriente del Meta	San Carlos de Guaroa Villavicencio San Martín	2.206	151	i) Desaparición forzada en el marco del despojo de tierras, ii) Reclutamiento de menores de 18 años y con aplicación del enfoque diferencial	La UBPD ha realizado jornadas de toma de muestras biológicas con aplicación del enfoque diferencial

²⁰⁹ La entidad hace referencia a que los Planes Regionales de Búsqueda están en constante actualización.

Plan Regional de Búsqueda	Regiones de cobertura	PDD asociadas al PRB	Personas que buscan asociadas al PRB	Líneas de investigación asociadas	Avances
	Puerto López			iii) Participación en etario a las personas hostilidades.	interesadas en el proceso de búsqueda. Estas muestras fueron remitidas al INMLCF en el marco de la coordinación interinstitucional, para iniciar el procesamiento de las muestras biológicas y el ingreso al Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos.
Plan Regional de Búsqueda del Magdalena Medio Caldense	La Dorada			i) Reclutamiento de menores; ii) Víctimas de ejecuciones extrajudiciales que aún se encuentran desaparecidas; iii) Desaparición de personas posterior a la retención, en escenarios de hostilidades y iv) Desaparición forzada.	Gestión de espacios de articulación interinstitucional para realizar acciones humanitarias de recuperación de cuerpos y recolección de información, así como espacios de participación de organizaciones de la sociedad civil.
	Norcasia				
	Samaná	1.096	83		
	Victoria				
Plan Regional de Búsqueda de Caquetá Norte	El Paujil			i) Participación en hostilidades; ii) Desaparición Forzada; iii) Militantes políticos y Retenciones de civiles.	Implementación del proyecto de cementerios comunitarios y en el análisis de la información recolectada en el marco del mismo.
	El Doncello				
	Puerto Rico	1.586	166		
	Cartagena del Chairá				
	San Vicente del Caguán				

Plan Regional de Búsqueda	Regiones de cobertura	PDD asociadas al PRB	Personas que buscan asociadas al PRB	Líneas de investigación asociadas	Avances
Plan Regional de Búsqueda de Caquetá Sur	Belén de los Andaquíes	1.031	40	i) Reclutamiento ilícito de Niños, Niñas y Adolescentes; ii) Retención de civiles; iii) Participación en hostilidades; iv) Desaparición de personas posterior a la retención, en escenarios de hostilidades; v) Víctimas de ejecuciones extrajudiciales que aún se encuentran desaparecidas y iv) Desaparición por ejecución intrafilas.	Impulso de la identificación de No Identificados -CNI- y cuerpos recuperados sin identificar.
	San José del Fragua				
	Curillo				
	Albania				
	Solita				
Plan Regional de Búsqueda de Caquetá Centro	Valparaíso	1.786	102	i) Desaparición forzada; ii) Militantes políticos, líderes sociales, década de los 70 y 80; iii) Secuestro; iv) Reclutamiento de menores y v) Participación en hostilidades.	Impulso a la identificación de cuerpos que fueron trasladados al cementerio de Florencia en distintas operaciones militares en el departamento del Caquetá y en el área compartida entre San Vicente del Caguán y La Macarena. Proceso de caracterización del universo de combatientes y se ha gestionado la identificación de cuerpos recuperados
	La Montañita				
	Milán				
	Morelia				
	Solano				
Florencia					

Plan Regional de Búsqueda	Regiones de cobertura	PDD asociadas al PRB	Personas que buscan asociadas al PRB	Líneas de investigación asociadas	Avances
					por la UBPD y por la JEP, para lo cual se ha contado con el aporte de información.
	Puerto Leguízamo			i) Desaparición forzada; ii) reclutamiento de menores y; iii) Participación en las hostilidades.	Identificación del contexto de las masacres ocurridas en la región del Bajo Putumayo para ir consolidando el Universo de PDD que se asocian al PRB. Actualmente, la UBPD se encuentra en articulación con la mesa de concertación del resguardo indígena en la zona para la realización de acciones humanitarias y extrajudiciales que contribuyan a la búsqueda.
	Puerto Caicedo				
	Orito				
	Puerto Asís				
	San Miguel				
Plan Regional de Búsqueda del Bajo Putumayo		3.102	263		
	Valle del Guamuéz				
	Acevedo			i) Desaparición forzada; ii) reclutamiento de menores y; iii) Participación en las hostilidades.	Recolección de información sobre el cementerio de Pitalito que permitirá avanzar en su caracterización y en su posible intervención. Avances en la participación de organizaciones sociales e indígenas.
	Agrado				
	Altamira				
	Elías				
Plan Regional de Búsqueda del Sur de Huila	Garzón	514	54		
	Guadalupe				
	Iznos				
	La Argentina				
	Oporapa				
	Palestina				
	Pital				

Plan Regional de Búsqueda	Regiones de cobertura	PDD asociadas al PRB	Personas que buscan asociadas al PRB	Líneas de investigación asociadas	Avances
Plan Regional de Búsqueda del Alto y Medio Atrato	Pitalito				
	Rivera				
	Saladoblanco				
	San Agustín				
	Suaza				
	Tarquí				
	Timaná				
	Bagadó			i) Reclutamiento ilícito de Niños, Niñas y Adolescentes y ii) Desaparición de personas posterior a la retención, en escenarios de hostilidades.	Acciones humanitarias y de prospección y posible recuperación se han desarrollado en articulación con la autoridad étnico-territorial Cocomopoca, la Fundación Hasta Encontrarlos, la comunidad y personas buscadoras; y se han desarrollado líneas de investigación relacionadas al Proyecto de Impulso a la identificación.
	El Carmen de Atrato				
	Quibdó				
Bojayá					
Atrato					
Lloró					
Cértegui	454	38			
Río Quibdó					
Medio Atrato					
Plan Regional de Búsqueda del Pacífico Sur (Pacífico Nariñense)	Barbacoas			i)Desaparición forzada; ii) Reclutamiento de menores y ii) Participación en hostilidades.	Relacionamiento con la comunidad de Limones (Ecuador), encaminado a lograr la plena identificación de dos ciudadanos ecuatorianos (Personas dadas por desaparecidas en el territorio colombiano).
	El Charco				
	Francisco Pizarro				
	La Tola				
	Magüi	1.512	133		
	Mallama				
	Mosquera				
	Olaya Herrera				
	Ricaurte				
Roberto Payán					

Plan Regional de Búsqueda	Regiones de cobertura	PDD asociadas al PRB	Personas que buscan asociadas al PRB	Líneas de investigación asociadas	Avances
	San Andrés de Tumaco				Articulación con la JEP que ha permitido la triangulación de información para la consolidación del universo de personas dadas por desaparecidas asociadas al PRB y la construcción y contrastación de hipótesis sobre lo acaecido, identidad, localización y ubicación de PDD, así como también, el contacto con aportantes de información.
	Santa Bárbara				
	Chámeza				
	Recetor				
	Aguazul				
	Sabanalarga				
Plan Regional de Búsqueda del Suroccidente del Casanare	Monterrey				
	Villanueva	1.028	160	i) Reclutamiento de menores; ii) Participación en hostilidades; iii) Integrantes de grupos armados organizados e integrantes de fuerza pública que desaparecieron en el marco de una acción bélica; y iv) Desaparición forzada.	Acceso a los archivos de instituciones como el hospital, alcaldía municipal y cementerios. Se ha trabajado en la consolidación y fortalecimiento en el relacionamiento con ARN para la vinculación de potenciales aportantes al PRB. Avances en la participación de
	Tauramena				

Plan Regional de Búsqueda	Regiones de cobertura	PDD asociadas al PRB	Personas que buscan asociadas al PRB	Líneas de investigación asociadas	Avances
	Santiago de Tolú Toluviejo San Onofre San Antonio de Palmito María La Baja Sincelejo			Consolidación de las líneas de investigación humanitaria de desapariciones forzadas y el reclutamiento.	organizaciones de la sociedad civil. Avances en la participación de organizaciones de la sociedad civil.
Plan Regional de Búsqueda de Montes de María Morrosquillo	Coveñas Colosó Los Palmitos Chalán San Jacinto San Juan Nepomuceno El Guamo Morroa Zambrano El Carmen de Bolívar	1.734	336		
Plan Regional de Búsqueda del Oriente del Cauca	Inzá Páez Puracé Caldono Silvia Totoró	177	50	i) Reclutamiento/Ingreso a grupos armados ilegales; ii) Desapariciones de militantes políticos, líderes sociales, década de los 70, EP, 80 y 90; iii) Desapariciones en el marco de la participación en las hostilidades.	La UBPD ha realizado un trabajo conjunto con la Comisión de Búsqueda de FARC-sociales, aportantes de información y familiares, lo que ha permitido la contrastación de dos hipótesis de localización en el territorio que permitirán

Plan Regional de Búsqueda	Regiones de cobertura	PDD asociadas al PRB	Personas que buscan asociadas al PRB	Líneas de investigación asociadas	Avances
					la recuperación de personas dadas por desaparecidas.
Plan Regional de Búsqueda del Sarare	Araucanía	1.092	95	i) Reclutamiento de menores; ii) Desaparición forzada; iii) Víctimas de ejecuciones extrajudiciales que aún se encuentran desaparecidas; e iii) Integrantes de grupos armados organizados e integrantes de fuerza pública que desaparecieron en el marco de una acción bélica.	Avances en el relacionamiento con organizaciones de la sociedad civil y en el relacionamiento con el Ministerio público y los enlaces de víctimas municipales.
	Fortul				
	Saravena				
	Cubará				
	Toledo				
Plan Regional de Búsqueda del Catatumbo	El Tarra	2.432	144	i) Desaparición forzada y ii) Desaparición de personas posterior a la retención en escenarios de hostilidades.	Desarrollo de acciones humanitarias de pedagogía y recolección de información. Acercamiento con las comunidades con el objetivo de construir espacios de confianza para adelantar acciones humanitarias de búsqueda en territorios en donde persiste el conflicto armado.
	Hacarí				
	La Playa				
	Ocaña				
	San Calixto				
	Sardinata				
	Teorama				
Tibú					
	González				
	Río de Oro				
Plan Regional de Búsqueda	El Tambo Cajibío	530	52	i) Reclutamiento ilícito de Niños, Niñas, jóvenes y	Avances en el relacionamiento con

Plan Regional de Búsqueda	Regiones de cobertura	PDD asociadas al PRB	Personas que buscan asociadas al PRB	Líneas de investigación asociadas	Avances
del Centro del Cauca	La Sierra Morales Popayán Piendamón Sotaró Rosas Timbío			adolescentes; Desapariciones en el marco de la Participación en las hostilidades.	ii) las organizaciones de la sociedad civil.
Plan Regional de Búsqueda de San Juanito	San Juanito (Meta)	12	7		
	Chiriguaná			i) Desaparición forzada; Participación en hostilidades y de ejecuciones extrajudiciales que aún se encuentran desaparecidas.	ii) Cuatro (4) investigaciones humanitarias y extrajudiciales relacionadas con cementerios en los que se presume que reposan los cuerpos de personas dadas por desaparecidas. Recepción de información por parte de organizaciones que han presentado solicitudes de búsqueda.
Plan Regional de Búsqueda del Centro del Cesar	Chimichagua Agustín Codazzi La Jagua de Ibirico Becerril Curumaní El Paso Tamalameque Pailitas El Banco Pelaya	1.651	71		
Plan Regional de Búsqueda de Militantes UP Desaparecidos en Bogotá (no es	Bogotá	77	9		

Plan Regional de Búsqueda	Regiones de cobertura	PDD asociadas al PRB	Personas que buscan asociadas al PRB	Líneas de investigación asociadas	Avances
---------------------------	-----------------------	----------------------	--------------------------------------	-----------------------------------	---------

estrictamente un PRB)

Plan Regional de Búsqueda Área Metropolitana de Cúcuta	Cúcuta	1.164	94	Sin información	Sin información
	El Zulia				
	Herrán				
	Labateca				
	Los Patios				
	Puerto Santander				
	Ragonvalia				
	San Cayetano				
	San José de Cúcuta				
	Toledo				
Villa del Rosario					
Plan Regional de Búsqueda Oriente Antioqueño	Carmen del Viboral	3.149	143	i) Reclutamiento ilícito de Niños, Niñas, jóvenes y Adolescentes; ii) Desaparición Forzada; iii) Desapariciones en el marco de la participación en las hostilidades.	Avances en el relacionamiento con las organizaciones de la sociedad civil.
	El Santuario				
	Guarne				
	La Ceja				
	La Unión				
	Marinilla				
	Retiro				
	Rionegro				
	San Vicente				
	Alejandro				
Concepción					
Granada					
Guatapé					
Peñol					

Plan Regional de Búsqueda	Regiones de cobertura	PDD asociadas al PRB	Personas que buscan asociadas al PRB	Líneas de investigación asociadas	Avances
	San Carlos				
	San Rafael				
	Abejorral				
	Argelia				
	Nariño				
	Sonsón				
	Cocorná				
	San Francisco				
	San Luis				
Plan Regional del Medio Pacífico	Buenaventura	1.136	47	En caracterización de las dinámicas de desaparición forzada en este cementerio	Abordaje integral del Sistema del Cementerio el Estero San Antonio. Delimitación de sitios de interés forense.
	Dagua				
	López de Micay				
	Guapi				
	Timbiquí				
Plan Regional Sur de Nariño y Frontera	Aldana	188	39	i) Desaparición forzada; ii) Reclutamiento ilegal y utilización de niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado y iii) Desapariciones en el marco de la Participación en las hostilidades.	Avances en la participación de organizaciones de la sociedad civil.
	Contadero				
	Córdoba				
	Cuaspúd				
	Cumbal				
	Funes				
	Guachucal				
	Guaitarilla				
	Gualmatán				
	Iles				
	Imúes				
	Ipiales				
	Ospina				
	Potosí				
	Puerres				
	Pupiales				
	Sapuyes				
	Túquerres				

Plan Regional de Búsqueda	Regiones de cobertura	PDD asociadas al PRB	Personas que buscan asociadas al PRB	Líneas de investigación asociadas	Avances
Plan Regional Sur del Valle y Norte de Cauca	Palmira	1.108	90		Formulación, contrastación y triangulación de hipótesis de ubicación y localización.
	Santander de Quilichao				
	Jambaló				
	Suárez				
	Buenos Aires				
	Puerto Tejada				
	Villa Rica				
	Guachené				
	Padilla				
	Miranda				
	Corinto				
	Caloto				
Toribío					
Plan Regional Valle Patía y Macizo Colombiano	Albán	998	113		
	Almaguer				
	Arboleda				
	Argelia				
	Balboa				
	Belén				
	Bolívar				
	Buesaco				
	Colón				
	Cumbitara				
	El Rosario				
	Tablón de Gómez				
	Florencia				
	La Cruz				
	La Unión				
La Vega					
Leiva					

Plan Regional de Búsqueda	Regiones de cobertura	PDD asociadas al PRB	Personas que buscan asociadas al PRB	Líneas de investigación asociadas	Avances
	Los Andes				
	Mercaderes				
	Patía				
	Policarpa				
	San Bernardo				
	San Lorenzo				
	San Pablo				
	San Pedro de Cartago				
	San Sebastián				
	Santa Rosa				
	Sucre				
	Taminango				
Total		29.763	2.480		

Fuente: elaboración propia, fuente (UBPD, 2022b).

De acuerdo con lo informado por la UBPD, para el año 2022, se ha avanzado en la construcción de diez nuevos planes regionales: PRB Cordillera Central; PRB Canal del Dique y Norte de Bolívar; PRB Norte del Valle; PRB Centro – Occidente de Nariño; PRB Oriente del Valle; PRB Centro - Sur de Magdalena; PRB Noroccidente del Cesar; PRB Sur de La Guajira; PRB Mojana, San Jorge y Sabanas; PRB del Meta; y PRB San José del Guaviare. La Procuraduría reconoce la expedición y puesta en marcha de los planes regionales, en la mayoría de los cuales se evidencia la asociación de situaciones, conductas y momentos que han facilitado la ocurrencia de este hecho victimizante, (Desaparición forzada en el marco de despojo de tierras, ejecuciones extrajudiciales o militancia en un partido político; reclutamiento de menores, participación en hostilidades y secuestro). Asimismo, se identifican avances en torno a la recolección de información, especialmente en lo que se refiere a la toma de muestras biológicas, identificación de lugares reportados,

acceso a archivos de instituciones locales, y verificación de sitios de interés.

Se resalta igualmente, la realización de 125 procedimientos de prospección durante el 2021 y el primer semestre de 2022, en el marco de los PRB. A continuación, se detallan dichos procedimientos (UBPD, 2021c):

Tabla 70. Procedimientos de prospección

Vigencia	Plan Regional de Búsqueda	Lugar	Prospecciones
2021	PRB Centro Oriente del Meta	Vereda Lucitania - Lejanías - Meta	1
	PRB Caquetá Centro	Cementerio La Unión Peneya	0
	PRB Caquetá Sur	Bello Horizonte	1
		Bahía Solano	1
		Vereda Miravalle	0
	PRB Caquetá Norte	Florencia - Caquetá Municipio de Puerto Rico	0
	PRB Alto y Medio Atrato	La Terminal	1
		El Carra	1
		Quebrada Blanca	3
		Churina	3
	PRB del Catatumbo	Vereda Las Vegas, corregimiento de La Gabarra	1
	PRB de Pacífico Nariñense	Cementerio de la Vereda Chilví Tumaco	1
		Cementerio de San Andrés Hugo Chacón	1
		Tumaco - Nariño - Río Mejicano Vereda Santa Rosa	5
	PRB del Centro del Cesar	Cementerio Santísima Trinidad de Curumaní	1
	PRB Magdalena Caldense	Dorada - Caldas	0
		Corregimiento de San Diego de Samaná	2
		Municipio de Norcasia	4
		Municipio Victoria	1
		Municipio La Pradera	1

Vigencia	Plan Regional de Búsqueda	Lugar	Prospecciones
		Puerto Berrío - Antioquia	0
	PRB Pacífico Medio	Isla Los Pájaros (Isla Calavera) - Buenaventura	1
		Municipio de Ovejas	1
	PRB Montes de María y Morrosquillo	Municipio de Chalán	3
		Municipio de Morroa	2
		Vereda del Tesoro	0
		Macayepo – El Carmen de Bolívar	1
	PRB Oriente del Cauca	Cementerio Jardines del Recuerdo - Cabecera municipal de El Bordo Municipio de Patía. Cauca	0
		Cementerio Jardines de la Inmaculada - Cabecera municipal de El Bordo Municipio de Patía. Cauca	0
	PRB Oriente Antioqueño	San Rafael - Antioquia	0
		Cementerio de Santo Domingo – Antioquia	0
	PRB Área Metropolitana de Cúcuta y Frontera	Cementerio Comunitario Carabobo Vereda Carabobo, municipio de Concepción, Santander	0
		Vereda Caracolito, municipio de Labateca, Norte de Santander	0
	PRB Suroccidente del Casanare	Cementerio de Aguazul Casanare	1
		Paz de Ariporo (Casanare)	1
	PRB del Sarare	Puerto Jordán (Araucita)	1
		Puerto Nidia (Fortul, Arauca) Cementerio Veredal	1
		Cementerio de Puerto Jordán	1

Vigencia	Plan Regional de Búsqueda	Lugar	Prospecciones	
2022	Plan Regional San Juanito	Vereda del Carmen - Meta - San Juanito	1	
		Cementerio Municipal de San Juanito, Meta	0	
		Cementerio Universal - Medellín	7	
		Laboratorio de Osteología Antropológica y Forense de la Universidad de Antioquía.	0	
	No PRB	Reserva Chuscal	1	
		Comunidad Costa Rica	1	
		Cerro La Libertad	1	
		La Cruz	1	
		Comunidad Lomitas	1	
		Cerro Guacas	1	
		Curvaradó - Chocó	6	
		Cementerio Veredal del Alto Tillava y Predio en Tivalla	2	
		Vista Hermosa Meta	1	
		Cementerio San José de Paz de Ariporo	1	
		Veredas Las Conchas del municipio de El Bagre- Antioquia	1	
		Total 2021	66	
		Plan Regional Magdalena Medio Caldense	Vereda La Esmeralda - San Diego Samaná Caldas	3
			Vereda Mensajería - San Diego Samaná	1
			Vereda Congal - San Diego Samaná	1
			Vereda El Congal - San Diego Samaná	1
Vereda Esmeralda - San Diego Samaná Caldas	2			
Municipio Victoria Caldas	18			
Plan Regional Montes de María y Morrosquillo	Ovejas Don Gabriel		4	
Ovejas Don Gabriel	1			

Vigencia	Plan Regional de Búsqueda	Lugar	Prospecciones
		Ovejas Don Gabriel	1
		Ovejas Don Gabriel	1
		Chalán La Ceiba	1
		Cementerio Salitral - Ovejas Salitral	1
		Cementerio Don Gabriel - Ovejas Don Gabriel	1
		Ovejas Don Gabriel	1
		Ovejas Don Gabriel	1
		Coloso Bajo Don Juan	1
		Morroa Linderos	1
		Morroa Linderos	1
	Plan Regional Sararé	Málaga - Santander	0
	Plan Regional de Suroeste Antioqueño (En formulación)	Urrao / Cementerio	0
		Urrao / Vereda	1
	PRB Pacífico Medio	Isla Pájaro	1
	Plan Regional de Centro - Sur del Magdalena y Noroccidente del Cesar - En Formulación	Cementerio El Copey - César	5
		Vereda Jordán Bajo (Montañita) - Caquetá	0
	PRB Caquetá Sur	Vereda Bello Horizonte Caquetá	1
		Vereda Miravalle (Valparaíso) Caquetá	1
	Plan Regional Sur occidente de Casanare	Chámeza	1
		Cementerio Raudal del Guayabero	1
		Cementerio Antiguo San José del Guaviare	1
	PRB de San José del Guaviare (En formulación)	Cementerio Municipal San José del Guaviare	1
		Cementerio Jardines del Paraíso San José del Guaviare	1
		Cementerio el Tarso Caldono	0
	Plan Regional de Búsqueda del Oriente del Cauca	Cementerio Vereda Novirao Totoro	1

Vigencia	Plan Regional de Búsqueda	Lugar	Prospecciones
		Cementerio Central de Popayán	1
	Plan Regional de Búsqueda Caquetá Centro	Aleandría - Caquetá	1
		Suaza - Caquetá	1
	Plan Regional Magdalena Medio Caldense	Puerto Berrío - Antioquia	0
	Total 2022		59

Fuente: elaboración propia, fuente (UBPD, 2022b).

La UBPD también avanzó en la realización de acciones humanitarias de recuperación en el marco de los PRB, como se detalla a continuación (UBPD, 2022b):

Tabla 71. Acciones humanitarias de recuperación

Vigencia	Plan Regional de Búsqueda	Lugar	Acciones de Recuperación	Cuerpos recuperados
	PRB Centro Oriente del Meta	Vereda Lucitania - Lejanías - Meta	3	3
	PRB Caquetá Centro	Cementerio La Unión Peneya	13	10
		Bello Horizonte	0	0
	PRB Caquetá Sur	Bahía Solano	0	0
		Vereda Miravalle	1	1
	PRB Caquetá Norte	Florencia - Caquetá Municipio de Puerto Rico	2	2
		La Terminal	0	0
2021	PRB Alto y Medio Atrato	El Carra	0	0
		Quebrada Blanca	2	2
		Churina	0	0
	PRB del Catatumbo	Vereda las Vegas, corregimiento de La Gabarra	1	1
		Cementerio de la Vereda Chilví Tumaco	0	0
	PRB de Pacífico Nariñense	Cementerio de San Andrés Hugo Chacón	0	0
		Tumaco - Nariño - Río Mejicano Vereda Santa Rosa	3	3

Vigencia	Plan Regional de Búsqueda	Lugar	Acciones de Recuperación	Cuerpos recuperados
	PRB del Centro del Cesar	Cementerio Santísima Trinidad de Curumaní	16	16
		Dorada - Caldas	27	27
		Corregimiento de San Diego de Samaná	1	1
	PRB Magdalena Caldense	Municipio de Norcasia	3	3
		Municipio Victoria	4	4
		Municipio La Pradera	0	0
		Puerto Berrío - Antioquia	136	85
	PRB Pacífico Medio	Isla los pájaros (Isla calavera) - Buenaventura	1	1
		Municipio de Ovejas	0	0
	PRB Montes de María y Morrosquillo	Municipio de Chalán	0	0
		Municipio de Morroa	0	0
		Vereda del Tesoro	1	1
		Macayepos - Carmen de Bolívar	–	–
		Cementerio jardines del recuerdo - Cabecera municipal de El bordo Municipio de Patía. Cauca	1	1
	PRB Oriente del Cauca	Cementerio jardines de la inmaculada - Cabecera municipal de El bordo Municipio de Patía. Cauca	4	4
	PRB Oriente Antioqueño	San Rafael - Antioquia	6	6
		Cementerio de Santo Domingo – Antioquia	18	18
		Cementerio Comunitario Carabobo Vereda Carabobo, municipio de Concepción, Santander	1	3
	PRB Área Metropolitana de Cúcuta y Frontera	Vereda Caracolito, municipio de Labateca, Norte de Santander	1	2
	PRB Suroccidente del Casanare	Cementerio De Aguazul Casanare	0	0

Vigencia	Plan Regional de Búsqueda	Lugar	Acciones de Recuperación	Cuerpos recuperados
		Paz de Ariporo (Casanare)	0	0
		Puerto Jordán (Araucanía)	0	0
	PRB del Sarare	Puerto Nidia (Fortul, Arauca) Cementerio Veredal	6	6
		Cementerio de Puerto Jordán	1	1
	Plan Regional sanjuanito	Vereda del Carmen - Meta - San Juanito	1	1
		Cementerio Municipal de San Juanito, Meta	1	1
		Cementerio Universal - Medellín	3	4
		Laboratorio de Osteología Antropológica y Forense de la Universidad de Antioquía.	0	14
		Reserva Chuscal	0	0
		Comunidad Costa Rica	0	0
		Cerro la Libertad	0	0
		La Cruz	0	0
	No PRB	Comunidad Lomitas	0	0
		Cerro Guacas	0	0
		Curvaradó - Chocó	4	3
		Cementerio Veredal del Alto Tillava y Predio en Tivalla	0	0
		Vista Hermosa Meta	0	0
		Cementerio San José de Paz de Ariporo	0	0
		Veredas Las Conchas del municipio de El Bagre- Antioquia	0	0
		Total 2021	261	224
2022	Plan Regional Magdalena Medio Caldense	Vereda La Esmeralda - San Diego Samaná Caldas	0	0
		Vereda Mensajería - San Diego Samaná	0	0

Vigencia	Plan Regional de Búsqueda	Lugar	Acciones de Recuperación	Cuerpos recuperados
		Vereda Congal - San Diego Samaná	0	0
		Vereda El Congal - San Diego Samaná	0	0
		Vereda Esmeralda - San Diego Samaná Caldas	0	0
		Municipio Victoria Caldas	3	3
		Ovejas Don Gabriel	0	0
		Ovejas Don Gabriel	0	0
		Ovejas Don Gabriel	0	0
		Ovejas Don Gabriel	0	0
		Chalán La Ceiba	1	1
		CEMENTERIO SALITRAL - Ovejas Salitral	0	0
	Plan Regional Montes de María y Morrosquillo	CEMENTERIO DON GABRIEL - Ovejas Don Gabriel	0	0
		Ovejas Don Gabriel	0	0
		Ovejas Don Gabriel	0	0
		Coloso Bajo Don Juan	0	0
		Morroa Linderos	0	0
		Morroa Linderos	0	0
	Plan Regional Sararé	Málaga - Santander	1	1
	Plan Regional de Suroeste Antioqueño (En formulación)	Urrao / Cementerio	9	9
		Urrao / Vereda	0	0
	PRB Pacífico Medio	Isla Pájaro	0	0
	Plan Regional de Centro - Sur del Magdalena y Noroccidente del Cesar - En Formulación	Cementerio El Copey - César	0	0
		Vereda Jordán Bajo (Montañita) - Caquetá	4	4
	PRB Caquetá Sur	Vereda Bello Horizonte Caquetá	0	0

Vigencia	Plan Regional de Búsqueda	Lugar	Acciones de Recuperación	Cuerpos recuperados
		Vereda Miravalle (Valparaíso).Caquetá	0	0
	Plan Regional Sur occidente de Casanare	Chámeza	0	0
		Cementerio Raudal del Guayabero	0	0
	PRB de San José del Guaviare (En formulación)	Cementerio Antiguo San José del Guaviare	0	0
		Cementerio Municipal San José del Guaviare	0	0
		Cementerio Jardines del Paraíso San José del Guaviare	0	0
	Plan Regional de Búsqueda del Oriente del Cauca	Cementerio el Tarso Caldon	3	3
		Cementerio Vereda Novirao Totoro	0	0
		Cementerio Central de Popayán	0	0
	Plan Regional de Búsqueda Caquetá Centro	Alejandría - Caquetá	0	0
		Suaza - Caquetá	5	5
	Plan Regional Magdalena Medio Caldense	Puerto Berrío - Antioquia	65	19
	Total 2022		91	45

Fuente: elaboración propia, fuente (UBPD, 2022b).

No obstante, de acuerdo con la información analizada sobre los avances de los PRB, se recomienda a la UBPD consolidar la metodología de investigación, afianzar el enfoque territorial, aclarar las orientaciones y lineamientos para su construcción, definir las estrategias para la participación y la articulación interinstitucional. Además, la Procuraduría manifiesta la importancia de avanzar, con carácter urgente, en la definición de mecanismos para garantizar la participación de familias, organizaciones y comunidades en éstos. Lo

anterior deberá implicar la ampliación del número de personas desaparecidas priorizadas, en los planes regionales de búsqueda.

Se advierte además, que factores externos asociados al incremento del conflicto en algunos territorios del país, pueden estar dificultando la puesta en marcha de las acciones de los planes regionales y ha afectado, como lo señala la UBPD en respuesta a solicitud de información de la Procuraduría, los procesos de recolección de información y el trabajo con organización, líderes y lideresas y aportantes de información.

Otro de los retos que se manifiestan en la implementación de los PRB, está relacionado con la articulación interinstitucional de las Entidades con competencias en los procesos asociados a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas. Sobre este tema en particular, la UBPD, señaló dos situaciones: i) la ausencia de un inventario de predios baldíos de la Nación y de información sobre la caracterización jurídica de los bienes en donde eventualmente podrían llevarse a cabo acciones humanitarias y extrajudiciales de búsqueda; y, ii) dificultades en el relacionamiento con el INMLCF, particularmente en la identificación de cuerpos, y en lo que se refiere al abordaje médico legal, a la remisión de informes técnico-forenses, y al ingreso de muestras biológicas al Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos.

Por otra parte, en el marco de la implementación de los PRB, se señala que la Entidad debe fortalecer el relacionamiento con las Entidades del orden territorial para la socialización y difusión de los mismos. Lo anterior facilitaría la implementación de acciones y el impacto de los planes en los territorios.

Participación de las víctimas en los procesos de Búsqueda

Sobre la participación de las víctimas en las actividades desarrolladas por la UBPD, para la vigencia de 2021, la UBPD señaló a la Procuraduría que se encuentra construyendo una estrategia de participación para organizaciones, colectivos, movimientos y plataformas, cuyo propósito es orientar este lineamiento transversal, en todas las acciones institucionales, y sistematizar y hacer seguimiento a

los compromisos adquiridos con las personas que desean participar en los procesos que se desarrollan al interior de esta institución.

En el marco de esta estrategia, se informó que se avanza en la construcción de una ruta de participación, la cual clarifica las formas de participación en los procesos de búsqueda y en los planes regionales de búsqueda. La Procuraduría recomienda socializar lo más pronto posible esta ruta, sobre todo en lo que se refiere a la participación de la sociedad, y en especial las víctimas, en los PRB que actualmente se encuentran en implementación.

Respecto del relacionamiento con organizaciones, la UBPD reportó que, para la vigencia de 2021, logró enlace con 265 organizaciones, y para el primer semestre de 2022, lo ha efectuado con 44 organizaciones. Dicho relacionamiento, de acuerdo con la informado por la Entidad, consiste en: i) acciones de socialización y pedagogía; ii) establecimiento de mesas técnicas; iii) ejercicios de intercambio de experiencias; iv) definición de canales de comunicación y entendimiento y; v) espacios de fortalecimiento (UBPD, 2022a).

La Procuraduría identifica avances en materia de relacionamiento con las organizaciones y personas buscadoras en los territorios; este trabajo debe continuar y fortalecerse en función de la atención de las necesidades y expectativas de las personas y organizaciones que se encuentran buscando a sus seres queridos, sobre todo en los lugares en los que se ha priorizado la búsqueda, en el marco de la implementación de los PRB.

Respecto de la recomendación que se realizó en el Tercer Informe de la Procuraduría, sobre diseñar un instrumento de entrega de información a las familias de PDD, conforme a lo establecido en el Decreto 589 de 2017, la UBPD informó que se propuso la creación de una herramienta en el Sistema de Información Busquemos, a través de la cual se emitirán los reportes a los familiares. Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría recomienda avanzar de forma prioritaria en la creación de esta herramienta.

Por otra parte, la Unidad reportó que, para la vigencia de este informe, 3.784 personas han participado en el proceso de búsqueda. Dicha participación se ha dado en dos escenarios: el primero, en el marco de diálogos, información que se encuentra reportada en la plataforma Registro de Acciones de Participación de la UBPD; y el segundo, en el marco de actividades de diálogo y acciones de orientación y fortalecimiento de los PRB (UBPD, 2022a).

Como se mencionó en párrafos previos, se requiere fortalecer la participación de personas en el marco de los PRB, por lo que se espera que el número de personas que participan en los mismos, aumente en la medida que se avance en su implementación.

Transversalización de los enfoques diferenciales y de género en la Entidad

En materia de transversalización del enfoque de género por parte de la UBPD, la Entidad reportó la realización de 12 jornadas de profundización de los Lineamientos Técnicos de enfoque de género para personas con OSIGD y para mujeres y niñas²¹⁰ en 2021; en las que participaron 103 servidores de la UBPD y cuatro jornadas en el primer trimestre de 2022 (UBPD, 2022a).

Adicionalmente, la Entidad señaló la realización de acciones afirmativas y convenios con organizaciones de mujeres y personas con OSIGD²¹¹, la configuración de una “Red de Búsqueda Arcoíris” a nivel nacional, en coordinación con plataformas de personas con OSIGD en Cali y Bogotá, y la realización de dos jornadas de trabajo con plataformas de mujeres en dichas ciudades, entre otras acciones que representan avances en la transversalización del enfoque de género y la definición de medidas diferenciales para la búsqueda de mujeres y personas con OSIGD dadas por desaparecidas (UBPD, 2022a).

²¹⁰ En 2020 la UBPD publicó dos documentos denominados “Lineamientos del enfoque de género para las mujeres y las niñas en proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas” y “Lineamientos del enfoque de género para las mujeres y las niñas en proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas” – Enfoque LGBTI “Recuperando y dignificando identidades

²¹¹ Como la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras de Indígenas de Colombia, Caribe Afirmativo, La Comadre de AFRODES y Colombia Diversa.

Asimismo, se identifica como un avance, la construcción de cuatro hipótesis de investigación extrajudicial con Enfoque de Género²¹² que contribuyen a una mejor comprensión de cómo las violencias basadas en género afectan a las mujeres y personas con OSIGD y las hacen especialmente vulnerables a la desaparición y otro tipo de hechos violentos por razón de su género (UBPD, 2022a).

²¹² Las hipótesis, de acuerdo con lo informado por la UBPD, son: i) desaparición vinculada a posibles feminicidios íntimos, ii) desaparición vinculada a posibles feminicidios no íntimos por relaciones reales o presuntas entre mujeres e integrantes de grupos armados, iii) desaparición de mujeres por incumplimiento de los mandatos de género o por atentar contra la moral social hegemónica, iv) otras Violencias Basadas en Género en contextos de desaparición.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- En 2021, la UBPD estableció el universo de desaparecidos en 99.325 personas, el 100% de este universo fue incluido en el Registro Nacional de Desaparecidos. Asimismo, se recuperaron 256 cuerpos de personas dadas por desaparecidas, dos personas dadas por desaparecidas fueron encontradas con vida y se reencontraron con sus familiares, y 247 presuntos lugares fueron ingresados al Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas.
- Durante el periodo que cubre este informe, la UBPD realizó 746 acciones humanitarias y extrajudiciales de búsqueda (125 de ellas prospecciones), 352 acciones de recuperación y 269 cuerpos de personas dadas por desaparecidas fueron recuperados, los cuales fueron entregados al INMLCF para el respectivo análisis y trámite.
- A la fecha de corte de este informe, la UBPD reportó un cumplimiento del 85% respecto a la construcción del Capítulo Especial del Registro Nacional de Desaparecidos, exclusivamente para el universo de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. En cuanto al Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas, la UBPD reportó avances en el diseño de bases de datos y herramientas de georreferenciación, de los lugares en los que se presume la disposición de cuerpos de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado.
- A la fecha de corte de este Informe, la UBPD reportaba la implementación de 22 PRB en los territorios, los cuales asocian a 29.647 personas dadas por desaparecidas y a 2.464 personas que se encuentran interesadas en el proceso de búsqueda en el marco de estos PRB. Adicionalmente, se avanza en la construcción de 10 nuevos planes regionales de búsqueda.

- En el marco de los PRB y durante el periodo que cubre este Informe, se realizaron 101 procedimientos de prospección, 345 acciones de recuperación y 248 cuerpos de personas dadas por desaparecidas fueron encontrados.
- El incremento de la violencia en algunos territorios del país, dificulta la puesta en marcha de acciones de los PRB y afecta los procesos de recolección de información y el trabajo con organizaciones, líderes, lideresas y aportantes de información.
- Para avanzar en la implementación de los PRB es importante abordar retos de articulación con Entidades territoriales y el INMLCF, principalmente. Asimismo, la UBPD identifica el valor de contar con un inventario de bienes baldíos de la Nación y con información sobre la caracterización jurídica de los bienes en donde eventualmente podrían llevarse a cabo acciones humanitarias y extrajudiciales de búsqueda.
- Respecto de la participación de víctimas, la UBPD, reportó lo siguiente a la Procuraduría: i) relacionamiento con 265 organizaciones de la sociedad civil, siendo que, para el primer semestre de 2022, ha logrado conexión con 44 organizaciones; ii) la participación de 3.784 en el proceso de búsqueda; iii) anunció la creación de una herramienta en el Sistema de Información Busquemos, a través de la cual se emitirán los reportes a los familiares. Se requiere fortalecer la participación de personas en el marco de los PRB y avanzar de manera urgente en la creación de la herramienta que genera los reportes de información a los familiares y seres queridos de las personas que se encuentren dadas por desaparecidas.

Recomendaciones

Sobre el Plan Nacional de Búsqueda

- I. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, avanzar en la operativización del PNB, mediante la materialización de las acciones priorizadas, las estrategias y actividades identificadas, con el concurso de los responsables identificados y soportándose en el presupuesto para el desarrollo de las prioridades estratégicas para la búsqueda.
- II. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, focalizar esfuerzos en acciones concretas de implementación del Plan Nacional de Búsqueda, aprovechando la expedición de la segunda fase del PNB en el que ha venido trabajando el equipo de la UBPD.
- III. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, delimitar el marco temporal de cada una de las categorías establecidas, para implementar las acciones de los ejes estratégicos del PNB, (corto plazo, mediano plazo, largo plazo, permanente).
- IV. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, acelerar la implementación de las actividades de sus prioridades estratégicas categorizadas, a implementarse en el corto plazo que aún no han sido culminadas.
- V. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, determinar la fecha probable de culminación de las actividades para implementar las prioridades estratégicas de la UBPD, en aquellos casos en que aún se encuentran indeterminadas.
- VI. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, fortalecer la participación de los familiares, organizaciones de la sociedad civil y otras organizaciones, en la implementación de las

actividades claves de cada una de las prioridades estratégicas de la UBPD.

Sobre los Planes Regionales de Búsqueda

- VII. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, teniendo en cuenta que no se observa uniformidad en los avances reportados en cada uno de los PRB, procurar que la implementación de los PRB ocurra de manera organizada y socializar la metodología que se sigue para cada uno de ellos, esto facilitará de manera más específica la medición de sus avances.
- VIII. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, aumentar la priorización de personas en los planes regionales de búsqueda que se encuentran en implementación y en formulación.
- IX. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, fortalecer de forma prioritaria los mecanismos de participación de las organizaciones de la sociedad civil, en el desarrollo de las acciones de los PRB.
- X. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, continuar abriendo espacios para víctimas que no están organizadas y que deseen participar de manera individual.
- XI. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, articular los PRB entre sí, para que la investigación sea contextual, así como con los ejes estratégicos del PNB y con su segunda fase de operativización. Es importante unir y dirigir esfuerzos de manera coordinada y organizada para la búsqueda y así evitar que, en los próximos años de implementación, los PRB y los PNR operen como herramientas asiladas.

Sobre la participación

- XII. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, presentar de manera urgente la estrategia de participación para organizaciones, colectivos, movimientos y plataformas y la ruta de participación, en la que se viene trabajando. Se recomienda socializar lo más pronto posible esta ruta, sobre todo en lo que se refiere a la participación de la sociedad, y en particular a las víctimas, en los planes regionales de búsqueda que actualmente se encuentran en implementación.
- XIII. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, avanzar en la creación de la herramienta en el Sistema de Información Busquemos, a través de la cual se emitirán los reportes a los familiares y seres queridos de las personas que se encuentran buscando.

Sobre articulación interinstitucional

- XIV. Al Gobierno Nacional, adelantar las acciones pertinentes, para dar cumplimiento a lo establecido en el parágrafo del artículo quinto del Decreto Ley 589 de 2017, respecto al fortalecimiento del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

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 Sistema Integral para la Paz, y tal como se ha mencionado antes, las víctimas están en el centro del Acuerdo de Paz y, por lo tanto, la garantía de sus derechos debe ser parte fundamental de su implementación.

Avances y dificultades

La Ley 1448 de 2011 que fundamenta la política de asistencia, atención y reparación a víctimas del conflicto armado, fue prorrogada por 10 años más, hasta junio de 2031, por la Ley 2078 de 2021, debido a que, el principal reto de la norma, reparar integralmente a los más de 9 millones de personas que fueron víctimas del conflicto, aún no se ha logrado en su integridad.

En el Tercer Informe al Congreso, la Procuraduría reconoció algunos avances en la implementación de la ruta de reparación colectiva (28 planes implementados) y la articulación de los PIRC con los PATR, al identificar que 1.011 acciones (51%) de los primeros, coincidían con 768 iniciativas de los segundos; de los cuales 208 presentaban avance en su implementación, de acuerdo con lo reportado por la ART. Sin embargo, se advirtió que la implementación del Punto 5 del Acuerdo de Paz, aún no presentaba el impacto esperado en este tema, pues sólo el 4% de los SRC habían finalizado su proceso y se continuaban presentando cuellos de botella en su implementación, que se habían visto acentuados como consecuencia de la pandemia.

Se advirtió un posible estancamiento y retroceso frente a la garantía del derecho de rehabilitación, especialmente en lo que concierne a estrategias móviles de atención psicosocial en zonas rurales e implementación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial, el cual no se ha adoptado formalmente. Además, se alertaron varias dificultades en materia de retornos y reubicaciones relacionadas con los reportes de información, la articulación con los PDET, los conceptos de seguridad para materializar los procesos y el ajuste de los planes, pues

se llamó la atención que podían estar eliminándose acciones necesarias para superar las vulnerabilidades derivadas del desplazamiento forzado. Igualmente, se identificó que persistían las dificultades para dar una respuesta institucional oportuna e integral a las víctimas en el exterior que deseaban retornar al país.

La Procuraduría, en el marco de la Comisión de Monitoreo y Seguimiento a la Ley de Víctimas - CSMLV, conjuntamente con la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, realiza seguimiento permanente y entrega un Informe anual al Congreso de la República, en el que se presenta un análisis sobre la implementación de la política pública de víctimas, de acuerdo al artículo 201 de la Ley 1448 de 2011. El Noveno Informe de la CSMLV fue presentado el 22 de agosto, razón por la cual se sugiere consultarlo para conocer en mayor detalle el seguimiento y las recomendaciones presentadas frente a la asistencia, atención y reparación a víctimas.

Particularmente, en este aparte se retomarán algunas de las conclusiones allí presentadas, con relación a reparación colectiva, rehabilitación psicosocial, procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior. Adicionalmente, se presentarán los avances y dificultades encontrados en el fortalecimiento participativo de la política pública de víctimas y, la entrega de los bienes de las FARC-EP.

En general, preocupa que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional para garantizar el restablecimiento de derechos de las víctimas, persisten las dificultades advertidas en informes anteriores y no se observan avances significativos en la garantía del derecho a la reparación y la implementación de medidas que debían ser fortalecidas conforme al Acuerdo de Paz. Adicionalmente, en cuanto al cumplimiento de los 25 indicadores del PMI, se identifica la necesidad de redoblar los esfuerzos para cumplir las metas establecidas y superar las deficiencias en los reportes de información que dificultan el seguimiento, tal como se expone en los temas presentados a continuación.

Reparación colectiva

El Acuerdo de Paz en su Punto 5.1.3.3 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).

La UARIV reportó que en la ruta de reparación colectiva se encuentran 847²¹³ SRC, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 72. Sujetos de Reparación Colectiva en la Ruta de Reparación Colectiva por fase.

Fase en la que se encuentra el sujeto colectivo	Étnicos	No Étnicos	Organizaciones / Grupos	% por Fase
Identificación	246	1	3	30%
Alistamiento	117	31	15	19%
Diagnóstico o caracterización del daño	75	29	6	13%
Diseño y formulación del PIRC	67	39	9	14%
Implementación	65	69	22	18%
Sujetos con el 100% del PIRC implementado	2	48	3	6%
Total	572	217	58	100%

Fuente: UARIV, 2022, elaboración propia.

Como lo ha manifestado la Procuraduría en diferentes informes, el Programa de Reparación Colectiva presenta retos en su

²¹³ Esta información es tomada de la Matriz de Seguimiento de Sujetos de Reparación Colectiva a corte 31/03/22 remitida por la UARIV Respuesta Rad No. 202272011084551. Allí, se relacionan 847 SRC que hay en ruta, 300 ingresaron al Programa en la modalidad de oferta, de los cuales 13 no tienen FUD.

implementación. Tras el cumplimiento de los diez años de la vigencia inicial de la Ley de Víctimas, solo 53 (6%) de los 847 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 2005²¹⁴.

De acuerdo con la información reportada por la UARIV, se observa que el 62% de los SRC se encuentran en las fases iniciales de la ruta (identificación, alistamiento y diagnóstico o caracterización del daño); y el 32% en las fases de formulación e implementación de su PIRC. Del universo de SRC, 572 son étnicos (67%) y de estos, solo dos han terminado la implementación de su PIRC. Se recuerda que para la implementación del Programa de Reparación Colectiva a SRC étnicos se debe aplicar lo establecido en los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011.

La CSMLV ha advertido dificultades en la implementación del Programa de Reparación Colectiva relacionadas con: i) la restricción en el acceso de los colectivos para ser incluidos en el RUV, en razón a que las valoraciones realizadas por la UARIV no responden a lo consignado en los artículos 151 y 152 de la Ley 1448 de 2011; ii) deficiencias en la coordinación institucional para el cumplimiento de los PIRC, incluyendo a otras Entidades del SNARIV; iii) pérdida del enfoque transformador de la reparación colectiva a partir de la no formulación, eliminación o sustitución de acciones de los PIRC relacionadas con infraestructura social, comunitaria, deportiva, vías, educación, salud y vivienda; iv) regresividad en el alcance reparador de los PIRC, debido a la no formulación, eliminación o sustitución de acciones de los PIRC con nexo causal al daño; v) existencia de cuellos de botella en la implementación

²¹⁴ SRC El Tigre, Valle del Guamuez-Putumayo (22/03/2019).

de las medidas²¹⁵; y vi) riesgos en la implementación de cada una de las fases del Modelo²¹⁶.

Adicionalmente, se observa que la ruta no contiene una fase de seguimiento que permita determinar la sostenibilidad del cumplimiento de los objetivos del Programa de Reparación Colectiva, particularmente de acciones relacionadas con entrega de bienes de uso colectivo, escenarios comunitarios, realización de actos simbólicos, reactivación de fiestas y prácticas comunitarias, proyectos productivos, entre otros.

Respecto del enfoque diferencial y de género, la Procuraduría identifica los siguientes avances: "(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" (Procuraduría General de la Nación, 2021). Adicionalmente, se destaca que la UARIV publicó el "Instructivo para la Transversalización del Enfoque Diferencial y de Género en el Modelo de Reparación Colectiva" el 16 de septiembre de 2021, el cual estaba en elaboración desde el año 2019 (UARIV, 2022).

No obstante, la CSMLV ha advertido algunas dificultades en estos lineamientos y ha considerado que en el Programa de Reparación Colectiva: i) no es claro cómo se aplica este enfoque en el proceso de

²¹⁵ i) dificultades en la contratación; ii) debilidades en la capacidad de la UARIV para coordinar el SNARIV; iii) situación jurídica de los predios en los que se van a implementar medidas; iv) falta de compromiso y capacidad técnica de las entidades territoriales; v) debilidades en la Estrategia de Corresponsabilidad.

²¹⁶ Entre otras: (i) no es evidente el impacto de la fase de alistamiento en las entidades del SNARIV, pues se observa que algunas desconocen las acciones de su competencia y no tiene focalizada su oferta de acuerdo con los PIRC en implementación; (ii) demoras y estancamientos en la fase de diagnóstico del daño; (iii) en la fase de formulación, no es claro dónde quedan consignadas las acciones de competencia de otras entidades del SNARIV, y (iv) en el proceso de ajuste de los PIRC, puede generarse acción con daño en los SRC. Adicionalmente, las dificultades con los operadores de la UARIV han generado la suspensión de la implementación de las acciones y de avances en las fases de la ruta. Igualmente, se han advertido dificultades en la coordinación y concertación de las acciones con los SRC (ANMUCIC, Grupo distrital Auto 092 y Mesa LGBTI Comuna 8), así como posibles sobrecostos en la operación, los cuales fueron puestos en conocimiento por los SRC a la CGR, en el marco de la reunión convocada por la Procuraduría el 28/07/2021.

valoración para la inclusión de los SRC al RUV; ii) no se observa la transversalización del enfoque diferencial con OSIGD; iii) no se evidencia que en la fase de diagnóstico del daño se identifiquen las afectaciones en razón del género y, por lo tanto, no se observan medidas específicas en los planes para atenderlas.

La UARIV informó que de los 324 SRC que ya cuentan con diagnóstico del daño, el 23% (76), identificaron afectaciones a mujeres, población con OSIGD, NNA y personas con discapacidad. Asimismo, reportó que, de los 156 planes en implementación hasta el momento, el 55% (87), contienen acciones relacionadas con mujeres. No es posible verificar si efectivamente se están identificando afectaciones de mujer y población con OSIGD y si se atienden en los PIRC.

En cuanto a la paridad en los espacios de toma de decisiones, la UARIV informó que desde el inicio de la implementación del Programa y hasta el 31 de marzo de 2022, se han conformado 470 espacios de toma de decisiones (227 comités de impulso y 243 grupos de apoyo), compuestos por un total de 7.517 personas, de las cuales el 43% (3.237), son mujeres.

Estas cifras deben analizarse a la luz de lo reportado en el SIPO frente al indicador del PMI “Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados” (E.G.1). Es necesario fortalecer las acciones, para garantizar una participación paritaria en los espacios establecidos con el fin de definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva.

Por otra parte, con relación al fortalecimiento de la reparación colectiva, en el marco de los PDET, se reportó que, de los 847 SRC, 427 (50,4%), se encuentran en municipios PDET. De estos, 16 ya cerraron su PIRC y 78 (18%) están en fase de implementación con un total de 3.045 acciones. De estas, 993 (32%), coinciden con 748 iniciativas de los PATR. Se observa una disminución en 20 iniciativas respecto a lo reportado en la vigencia anterior (768). Por lo anterior se

recomienda analizar en qué medida esta disminución obedece a los cierres de PIRC, o a la no inclusión de medidas que no son competencia de la UARIV en los PIRC formulados después de la resolución 03143/2018. En la tabla 2 se observa la desagregación de las 748 iniciativas por pilar.

Tabla 73. Iniciativas por pilar que coinciden con acciones en los PIRC

Pilar	Iniciativas
Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	60
Infraestructura y adecuación de tierras	44
Salud rural	88
Educación rural y primera infancia rural	151
Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	28
Reactivación económica y producción agropecuaria	127
Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	21
Reconciliación, convivencia y construcción de paz	229
Total general	748

Fuente: UARIV. Marzo 2022. Elaboración propia.

La ART, en la primera respuesta allegada a la Procuraduría, reportó que 325 iniciativas con enfoque reparador tienen ruta de implementación activada²¹⁷, con corte a abril de 2022. Al respecto, aclaró 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 (ART, 2022). En una segunda respuesta allegada, la ART²¹⁸ reportó que dicha cifra corresponde a 316, con corte a 31 de marzo de 2022.

²¹⁷ En respuesta de la ART con Radicado: 20221200038281 del 11/04/2022 se hace referencia a iniciativas que tienen reporte de gestión o activación en el sistema de oferta ART.

²¹⁸ Respuesta ART Radicado: 20222000076511 del 12/07/2022.

Como lo planteó la CSMLV, teniendo en cuenta el bajo porcentaje de coincidencia, es necesario: i) definir cómo se impulsarán las acciones de los PIRC que se formulen con posterioridad a la actualización de los PATR, teniendo en cuenta que esta se realiza cada cinco años y que el tiempo de implementación de los PIRC es de tres²¹⁹; ii) incluir en los criterios y ejercicios de priorización para la implementación de las iniciativas PDET, aquellas que tienen marcación de víctimas o enfoque reparador y que coinciden con acciones de los PIRC.

La Procuraduría ha recomendado que se priorice la implementación de las iniciativas de los PATR que coinciden con acciones de los PIRC, con el objetivo de obtener avances significativos en su implementación en las zonas PDET, y que la Hoja de Ruta contribuya como instrumento articulador y de priorización; señalando que “el bajo porcentaje de asociación entre las iniciativas formuladas en el PATR y las acciones de los PIRC y los Planes de Retorno y Reubicación, así como la proporción significativa de municipios PDET que (.) no tienen iniciativas asociadas (.), refleja la desarticulación de la UARIV y la ART y la necesidad de fortalecer el enfoque reparador” (Procuraduría General de la Nación, 2021).

La UARIV informó que “lideró la construcción de planes de trabajo para la implementación de iniciativas focalizadas del pilar 8 en los PDET, en la vigencia 2021 se implementaron un total de 386 acciones reparadoras que impactan 277 iniciativas para las 16 subregiones PDET, a través de la identificación y priorización de las acciones de los Planes Integrales de reparación colectiva, las acciones de los planes de retornos y reubicaciones y las acciones misionales de la Entidad que coinciden con las iniciativas de los PATR” (UARIV, 2022). Sin embargo,

²¹⁹ No es claro aún cómo se adelantará la fase de formulación del PIRC teniendo en cuenta que los PATR ya están en marcha, y qué pasará si en esta formulación surgen acciones de reparación colectiva que puedan impulsarse a través de los mismos. Si bien, la ART ha informado que cada cinco años se revisarán y actualizarán los PATR momento en el que podrían evidenciarse nuevos cruces de acciones de los PIRC recientemente formuladas con iniciativas de los PATR, a juicio de la Procuraduría es un periodo de tiempo muy largo para verificar estas coincidencias, especialmente, si la UARIV ha indicado que el tiempo de implementación de un PIRC debería ser de tres años según la Resolución 03143 de 2018.

no es claro si las acciones enunciadas corresponden a acciones de los PIRC implementadas, ni cuántos SRC se beneficiaron con estas.

La Procuraduría realizó un ejercicio de caracterización de las iniciativas con enfoque reparador organizándolas por categorías. En este análisis se encontró que: “de las 674 iniciativas que están asociadas a PIRC y PRyR, 33 no tienen definido el qué, 531 el cuánto, 199 dónde y 105 alguna fuente de financiación. Lo anterior, evidencia que al momento de establecer las trayectorias para estas iniciativas no se marcan como definidas, así estén asociados a un PIRC o PRyR. Si bien, las iniciativas no avanzan por el hecho de estar asociadas a estos planes, por lo menos pueden llegar a tener un alcance y por ende estar marcadas con el ‘qué’ definido” (Procuraduría General de la Nación, 2022b).

En ese mismo informe, se realizaron entrevistas a los representantes de las mesas de víctimas, delegados de Grupos Motor y funcionarios territoriales de la Procuraduría General de la Nación. Se entrevistaron a 25 personas, de las cuales 13 (el 52%), eran miembros de mesas de víctimas; 9 (el 36%) miembros de grupos motor; y 4 (el 12%), de la Procuraduría²²⁰. En estas entrevistas, se identificaron “tres dificultades para materializar el enfoque reparador del PDET: i) La falta de articulación de la UARIV con las diferentes instituciones en el territorio (en particular, con las Entidades territoriales), ii) la falta de organización de las mesas municipales de víctimas para avanzar en la implementación de los PIRC y PRyR, iii) el desconocimiento de las Entidades territoriales sobre lo que significa el enfoque reparador, las iniciativas que responden a este enfoque y los diferentes mecanismos para su financiación e implementación” (Procuraduría General de la Nación, 2022b).

Por último, persiste la inquietud manifestada por la CSMLV 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

²²⁰ Según el Informe del enfoque reparador de los PDET 2022 estos resultados deben ser leídos como un ejercicio cualitativo de percepción y no como una opinión que pueda considerarse representativa de estos actores.

promover la realización de una matriz de identificación de necesidades para su gestión en otros instrumentos de planeación territorial de la oferta estatal, garantizando que se tenga en cuenta el enfoque transformador (CSMLV, 2021). Es pertinente resaltar que la implementación del Programa de Reparación Colectiva es responsabilidad del Estado en su conjunto, y que el Acuerdo de Paz estableció su fortalecimiento a partir de la Reforma Rural Integral que también convoca a todo el Estado colombiano.

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 elevar la calidad de las estrategias de rehabilitación comunitaria, para la reconstrucción del tejido social.

Si bien el Gobierno Nacional continúa reportando el 100% del indicador “Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado” (E.317), este porcentaje de avance debe revisarse, toda vez que a la fecha del presente análisis no se conoce el acto administrativo de formalización del Plan, a pesar de las múltiples insistencias por parte de los órganos de control. El 12 de enero de 2022 se realizó una reunión entre la Procuraduría y el Ministro de Salud y Protección Social, quien informó que el Decreto se encontraba en trámites de firmas. A la fecha de elaboración de este Informe, el Plan continuaba pendiente de adopción.

En 2021, en SIIPO se continuaron reportando avances en las tres líneas de acción que se espera integren el Plan, frente a las cuales se observa que persisten las dificultades identificadas por la Procuraduría:

- Respecto de la línea 1: Articulación con los mecanismos del Sistema Integral para la Paz. El Gobierno se propone mejorar los canales de derivación para la atención psicosocial y salud integral de víctimas que participaron en procesos de la JEP y de la UBPD. Sin embargo, la Procuraduría observa que no se reportan resultados al respecto.

- Sobre la Línea 2: Medidas para la recuperación emocional individual, MinSalud reportó las cifras de atención del PAPSIVI. Al respecto la Procuraduría advierte una disminución en la cobertura general y un porcentaje muy bajo del programa en zonas rurales, especialmente en municipios PDET, como se detallará más adelante.
- En relación con la Línea 3: Rehabilitación psicosocial, comunitaria y colectiva. El Gobierno informó la terminación de los pilotos en San Jacinto y San Juan Nepomuceno – Bolívar, sin que se indiquen los resultados obtenidos y/o las recomendaciones para su implementación en otras zonas del país.

En el Tercer Informe al Congreso, la Procuraduría advirtió un déficit de cobertura en zonas rurales donde la población se encuentra dispersa en el territorio y no cuenta con una oferta institucional disponible, evidenciando la necesidad de ampliar la cobertura de la medida de rehabilitación en las zonas rurales y rurales dispersas; se sigue considerando que, esta dificultad persiste y afecta principalmente a las víctimas que viven en aquellos lugares donde hay escenarios de conflicto armado, o se han acentuado los riesgos y amenazas contra la población civil, presentándose obstáculos para acceder a las rutas estatales de atención, y/o se mantienen barreras para que las instituciones puedan llegar a las personas que requieren atención psicosocial y procesos de rehabilitación física y mental.

La respuesta dada por el MinSalud (2022a) reitera la información dada en otras oportunidades²²¹, relacionada con un momento de

²²¹ El MinSalud suministra la misma información acerca de la implementación del pilotaje del módulo rural desde el año 2019: “se ha realizado la implementación del pilotaje del PAPSIVI rural en los siguientes territorios: Guapi (Cauca), Medio Baudó (Chocó), Turbo (Antioquía), Riohacha (La Guajira), Valencia (Córdoba), Sucre (Sucre). El MSPS continúa exponiendo que la información recolectada en estos ejercicios de implementación del PAPSIVI rural bajo la metodología de pilotaje se está procesando para la elaboración de la versión final del documento con base en su validación.

planeación y un momento de pilotaje²²². Desde el año 2019 no se presentan avances en el módulo rural PAPSIVI, pues sólo se cuenta con documentos de orientaciones metodológicas para la atención a comunidades. Se hace un llamado, para que se avance en la definición de esta metodología y se inicie su implementación de forma acelerada.

Si bien el PAPSIVI tiene previsto el módulo de ruralidad²²³, preocupa que los criterios de focalización²²⁴, el procedimiento de “alistamiento y análisis de contexto en el cual se explora la oferta institucional, las barreras de atención y las acciones de articulación interinstitucional”, afecten la focalización de municipios PDET y la atención de víctimas en zonas rurales.

En la exposición que realizara el MinSalud, se observó un proceso sistemático y riguroso de análisis de contexto con el propósito de identificar las características particulares del municipio, corregimiento, vereda, o territorio que se planea intervenir. Para el MinSalud es indispensable contar con información de la infraestructura disponible, la oferta institucional presente en el territorio, vías de acceso, medios de transporte disponibles, barreras de acceso geográficas y condiciones de orden público y seguridad, entre otras.

²²² En términos de las proyecciones para la presente vigencia, se espera que en el marco del convenio que suscriba el MinSalud se focalicen otros seis (6) municipios en ruralidad y ruralidad dispersa. Este proceso de priorización se realiza a partir del cruce de las variables ZOMAC, PDET y municipios rurales y rurales dispersos, ejercicio que perfila 110 municipios y corresponde a los de mayor dispersión combinado con ZOMAC y PDET; sin embargo, por temas administrativos y de recursos no es posible obtener una cobertura masiva.

²²³ El MinSalud indica que actualmente se cuenta con el desarrollo del Módulo Rural del PAPSIVI, cuyo documento técnico se encuentra en la fase final de adecuación después del pilotaje realizado en el año 2021 en seis (6) municipios de los departamentos de Chocó, La Guajira, Sucre y Cauca, y cuyos resultados fueron presentados en la sesión plenaria de la Mesa Nacional de Víctimas realizada este año. Este documento distingue la implementación con base en las condiciones de ruralidad de los territorios en términos de la dispersión baja, media y alta, asimismo establece las cuestiones técnicas y administrativas para que el proceso pueda llevarse a cabo, ello incluye que los equipos puedan desplazarse hasta 10 horas desde una cabecera municipal previendo las condiciones técnicas, operativas y de seguridad.

²²⁴ Así: i) zonas con concentración de población víctima. ii) zonas donde no exista presencia de otras ofertas de atención psicosocial en el marco de la medida de rehabilitación, como, por ejemplo, las estrategias de la Unidad para las Víctimas iii) zonas rurales con iniciativas psicosociales y de salud en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET. iv) zonas donde las condiciones de orden público permiten la implementación de la atención psicosocial y en salud.

Igualmente, se menciona que el proceso de definición y priorización de zonas, para la implementación del PAPSIVI exige agotar varias fases de valoración de los territorios: cuantitativa, técnica y adecuación presupuestal. La definición de criterios y fases de valoración de territorios, está orientada a determinar si las zonas rurales se adaptan a las exigencias operativas del PAPSIVI, y no en establecer cómo el PAPSIVI puede adaptarse a las condiciones de las zonas rurales en donde viven las víctimas.

En consecuencia, la Procuraduría identificó que la fase de valoración técnica tiene como objetivo determinar el valor de las condiciones de seguridad, que podrían afectar la implementación de la atención psicosocial del programa. De lo anterior, se observa que la población que se encuentra en medio de emergencias humanitarias, desplazamientos masivos, confinamientos, atentados terroristas y otras situaciones que alteran el orden público, no podrán acceder a la atención psicosocial; por lo menos, hasta que las condiciones de orden público y de seguridad lo permitan.

En 2021, de acuerdo con la información reportada por el MinSalud, (MinSalud, 2022) la atención psicosocial llegó a 59 de los 170 municipios PDET, lo que corresponde a una cobertura geográfica del 34% de los municipios priorizados en el Decreto 893 de 2017. Las seis subregiones PDET que no tuvieron atención psicosocial en el año 2021 fueron: Putumayo, Catatumbo, Macarena - Guaviare, Sur de Bolívar, Sur del Tolima y Urabá Antioqueño.

En este mismo año, se registraron 17.008 personas atendidas en las subregiones donde llegó el PAPSIVI, cifra que representa sólo el 9,89% de las Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial en el periodo 2021 (171.799 víctimas). De acuerdo con la información suministrada por el MinSalud, estos datos evidencian un retroceso respecto a la atención psicosocial en zonas rurales, pues para el año 2020, el PAPSIVI llegó a 104 de los 170 municipios PDET (61%) y se atendieron 22.483 víctimas (MinSalud).

Adicionalmente, se llama la atención sobre dificultades en la consolidación de información sobre las “Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados” (E.452) pues para la vigencia 2021 y a marzo 31 de 2022, no se ha informado el avance respectivo, por lo que se puede afirmar que no hay un aumento gradual y constante de cobertura, como lo establece el Acuerdo de Paz. Sólo se reportan atendidas 33.003 víctimas en los años 2019 y 2020, lo que no alcanza a constituir la tercera parte de la meta propuesta. En este sentido, se hace un llamado para fortalecer las estrategias móviles y revisar los criterios de focalización del PASIVI, de tal forma que se amplíe la cobertura de atención psicosocial y puedan ser priorizadas las zonas PDET.

Por último, con relación a los “Centros Regionales de Atención a Víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento” (E.318), se ha reportado un cumplimiento permanente desde el 2018. No obstante, se advierte que luego de la pandemia, el deterioro tanto en la infraestructura como en las metodologías de atención de los Centros alertado por la CSMLV, puede afectar el oportuno cumplimiento de este indicador y de las otras medidas previstas en el Acuerdo de Paz para fortalecer las medidas de atención psicosocial.

Retornos y reubicaciones

La garantía del derecho al retorno y la reubicación de las víctimas de desplazamiento forzado, es un eje central en la superación de las afectaciones del conflicto, pues son estos los escenarios donde las víctimas de este hecho, que equivalen el 89% de universo de víctimas (RUV, 2022) y cerca del 17% del total de la población colombiana (Función Pública, 2019b), acceden a los planes, programas y proyectos dirigidos a su estabilización socioeconómica, incluida la restitución de tierras y territorios. Bajo esta lógica, y en el entendido que esta población se encuentra en un Estado de Cosas Inconstitucional, la implementación del Acuerdo de Paz debe buscar la superación de dicho estado.

Sin embargo, se ha evidenciado que:

- i. Se requiere incrementar los esfuerzos, pues no se observan avances significativos en el cumplimiento de acciones de los PRyR en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz: aunque se reportan gestiones en este componente²²⁵, es necesario que se revise la consistencia de las cifras²²⁶; no es posible determinar cuánto de lo ejecutado se implementó efectivamente en comunidades en retorno y reubicación, pues la información de los avances en la implementación de las iniciativas PDET solo está desagregada por nivel municipal, y por lo tanto, se desconoce si efectivamente se están beneficiando comunidades en proceso de retorno y reubicación donde sucedieron los desplazamientos (veredas y corregimientos)²²⁷; se requiere articulación entre la implementación del PDET y los PRyR²²⁸; y los resultados no están acordes con el universo de acciones que contienen estos últimos, las cuales ascienden a

²²⁵ De acuerdo con el documento Paz con Legalidad: i) actualización del protocolo sobre el cual la Procuraduría ha manifestado que resulta ambiguo y tiene una tendencia regresiva que se refleja en el uso de la Superación de Situación de Vulnerabilidad (SSV) para el cierre del acompañamiento; ii) Inversión de 28 mil millones en los componentes social, cultural, educativo y productivo para 749 comunidades, iii) Implementación de la estrategia Tejiéndonos en 122 comunidades.

²²⁶ En el Tercer informe la Procuraduría llamó la atención sobre una disminución en el número de acciones de retornos y reubicaciones que se relacionan con iniciativas PDET, de 1.856 en marzo de 2019, a 824 en agosto de 2020 y 325 en marzo de 2021. Sin embargo, para marzo de 2022 la UARIV reporta 2.330 (Rad. No. 202272011084551 del 02/05/2022), mientras que el informe “Paz con Legalidad”, reporta 325 (Pág. 110). En el boletín “Fichas Estadísticas Nacional”, la UARIV reporta 2.491 PRyR, en un aparte donde hace referencia retornos de hogares, lo cual genera confusión teniendo en cuenta que los PRyR son de carácter comunitario y no familiar (En: <http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co/Boletin/BoletinEstrategico?v=1&d=&m=&dt=&t=&c=31/03/22&chk01=on&chk02=on&chk03=on&chk04=on&chk05=on&chk06=on&chk07=on&chk08=on&chk09=on&chk10=on&chk11=on&chk12=on&chk13=on&chk14=on&chk15=on&chk16=on&chk17=on&chk18=on&chk19=on&chk20=on&chk21=on&chk22=on&chk23=on&chk24=on&chk25=on&chk26=on&chk27=on&chk28=on&chk29=on&chk30=on&chk31=on&chk32=on&chk33=on&chk34=on&chk35=on&chk36=on&chk37=on&chk38=on&chk39=on&chk40=on&chk41=on&chk42=on&chk43=on&chk44=on&chk45=on&chk46=on&chk47=on&chk48=on&chk49=on&chk50=on> Consultado: 19/07/2022).

²²⁷ Por ejemplo, no es posible identificar cuántos de los 6.956 proyectos registrados en el Plan de Trabajo 2022-2023 para la implementación de los PATR, se localizan en comunidades desplazadas en proceso de RyR (Consejería para la Estabilización, Estabilización en los municipios PDET, 2022), lo mismo con las 11.297 iniciativas con ruta de implementación activada (ART. Oficio Rad. No. 2022000046761) o con las 1.590 obras PDET (ART. Oficio Rad. No. 2022000046761).

²²⁸ Como lo evidenció la Procuraduría en el “Informe Final sobre el Enfoque Reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET” (2022): 3 de las 144 iniciativas asociadas en ese momento con los PRyR por parte de la UARIV, presentan algún puntaje mayor a cero en el criterio de Proceso de Retorno de la HRU.

23.000²²⁹. Al respecto, según información reportada por la UARIV (2022), el número de proyectos implementados que se asocian a iniciativas de los PATR y que coinciden con acciones de los PRyR es de 15, lo cual equivale al 0,47% del total de proyectos implementados (3.149) que reporta la ART (2022b).

Adicionalmente, el 0,56% del universo de las iniciativas PATR coinciden con acciones de 135 PRyR en municipios PDET, lo cual puede afectar la priorización de aquellos Planes que estando en estos municipios no tienen acciones que coincidan con iniciativas de los PATR (140)²³⁰, ya que el criterio de priorización son las iniciativas y no las acciones de los PRyR. Llama la atención que el mayor porcentaje de estas iniciativas se encuentra en el pilar 8, pues, teniendo en cuenta que los componentes del retorno son, entre otros: salud, educación, vivienda, generación de ingresos y tierras, se esperaría un mayor nivel de coincidencia con los otros pilares²³¹. Así las cosas, se considera necesario que se realice una revisión para garantizar que las acciones relacionadas con estos derechos sean priorizadas para su implementación.

- ii. Teniendo en cuenta que, de acuerdo con el Protocolo de Retorno y Reubicaciones y la HRU, las Entidades territoriales son responsables de formular e implementar los proyectos a través de

²²⁹ De los 326 proyectos asociados a 184 iniciativas PDET que coinciden con acciones de los PRyR: 15 están implementados, 310 en gestión de acuerdo a la actualización del Plan y 1 Proyecto no aprobado - priorizada para Esquema Especial de Acompañamiento Comunitario 2021 (Respuesta UARIV Rad. No. 202272011084551 del 02/05/2022). No es posible identificar cuántos proyectos se han ejecutado por cada iniciativa implementada.

²³⁰ La UARIV reporta 717 comunidades no étnicas (sin incluir en este reporte las que tienen solicitud que no han iniciado la ruta de acompañamiento, solo aquellas con PRyR aprobado, en actualización o en formulación), de estas 290 están en jurisdicción de municipios PDET, de las cuales 187 cuentan con PRyR aprobado, 88 en actualización y 15 en formulación (Respuesta UARIV Rad. No. 202272011084551 del 02/05/2022).

²³¹ Las 184 iniciativas están distribuidas por pilares así: Pilar 1 "Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo": 1, Pilar 2 "Infraestructura y Adecuación de Tierras": 11, pilar 3 "Salud Rural": 17, Pilar 4 "Educación Rural y Primera Infancia Rural": 47, Pilar 5 "Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural": 12, Pilar 6 "Reactivación Económica y Producción Agropecuaria": 10, Pilar 7 "Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación": 10 y Pilar 8 "Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz": 143 (Respuesta UARIV Rad. No. 202272011084551 del 02/05/2022)

los cuales se da cumplimiento a las acciones de los PRyR e iniciativas PATR, es necesario fortalecer el acompañamiento y la asistencia técnica, tanto del DNP, la UARIV y la ART, así como de las Entidades del SNARIV (MinVivienda, ADR, DPS y MinTrabajo, entre otras).

- iii. Respecto a los indicadores de retornos del PMI “Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación” (E.324), “Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género (E.G.3) y “Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas” (E.394), se reitera que no es posible determinar su suficiencia frente al universo, pues la UARIV sólo identifica aquellas comunidades que tienen Plan formulado, en actualización o en formulación (717). Igualmente, las fórmulas y fuentes para su medición no dan cuenta de los avances en el cumplimiento de los propósitos del Acuerdo de Paz, ni de la efectividad del acompañamiento, pues se basan en documentos formulados²³² que por sí mismos no implican acceso a planes, programas y proyectos orientados a la superación de las vulnerabilidades derivadas del hecho victimizante de desplazamiento forzado. Se ha observado que la medición del indicador E.394 requiere ajustes de consistencia con su ficha técnica²³³ y que el E.G.3 y E.324 no reportan en SIPO avances para los años 2021 y 2022²³⁴.

²³² El indicador E.394 se mide con las apreciaciones de seguridad emitidas, las cuales son un insumo para la aprobación del concepto de seguridad, pero 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 ejecutado 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 (Procuraduría General de la Nación, Tercer Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación al Acuerdo de Paz, 2021).

²³³ Por ejemplo, para el indicador E.394, se reporta un cumplimiento del 100%, sin embargo, de acuerdo con el avance cualitativo, el reporte se hace con base en solicitudes y no conceptos de seguridad emitidos, por lo que no es claro cómo se determina el avance en su cumplimiento. En: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/WRWjbawSIBTWtaYi>. Consultado: 19/07/2022.

²³⁴ En: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/WRWjbawSIBTWtaYi>. Consultado: 19/07/2022.

Si bien la UARIV manifestó acoger parcialmente la recomendación de ajustar las fichas técnicas de estos indicadores, estos ajustes aún no se registran en el SIPO, por lo que se reitera la recomendación.

- iv. Respecto a los cuatro elementos que deben tener en cuenta las medidas orientadas al retorno y la reubicación de personas en situación de desplazamiento²³⁵, es necesario: i) fortalecer la articulación de la implementación de los proyectos asociados a iniciativas de los PATR que coinciden con acciones PRyR, así como la destinación de recursos para su ejecución en los PDT²³⁶ y el diseño de una estrategia de corresponsabilidad acorde a la categoría y la capacidad institucional de las Entidades territoriales; ii) establecer dentro de los criterios de priorización para la implementación de los planes, programas y proyectos en el marco del Acuerdo de Paz, las acciones de los PRyR; iii) adecuar los sistemas de información de la ART y de la UARIV para que se identifique si los proyectos asociados a las iniciativas de los PATR y Obras PDET efectivamente se están implementado en comunidades retornadas o reubicadas; iv) garantizar la expedición oportuna de los conceptos de seguridad en el marco de los CJT y dar cumplimiento al art. 2.2.7.7.29 del Decreto 1084 de 2015 que establece los planes de acompañamiento de la fuerza pública a los procesos de retorno y reubicación; v) los recursos calculados por la Defensoría del Pueblo en el año 2018 para el fortalecimiento

²³⁵ i) La priorización de los planes de retornos y reubicación en las zonas PDET; ii) su articulación con distintos planes y proyectos; iii) la implementación de medidas para garantizar los derechos a la vida e integridad personal; y iv) el fortalecimiento de las funciones de protección y promoción de los DD.HH del Programa de Defensores Comunitarios para su acompañamiento efectivo.

²³⁶ La Procuraduría identificó que “Los recursos destinados a la política de asistencia, atención y reparación reportados en el FUT se dividen en dos componentes: proyectos para atender a la población desplazada y proyectos para las víctimas no desplazadas. La gran mayoría de los recursos (el 78%) fueron asignados a proyectos de víctimas que no incluyen la población desplazada(...) La mayor parte de los recursos pagados a la política de víctimas fueron destinados a la asistencia y atención integral (el 59%), mientras que tan solo el 0,6% y el 1% fue destinado a verdad y al retorno y reubicación de víctimas, respectivamente. (Informe Final sobre el Enfoque Reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET 2022. P. 59)

del Programa de Defensores Comunitarios²³⁷ no han sido asignados y la ficha técnica del indicador “Estrategia de fortalecimiento del programa de defensores comunitarios para el acompañamiento a procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones y de víctimas en el exterior, implementada” (E.325) requiere una revisión y ajuste, pues la fórmula de cálculo no da cuenta de dicho fortalecimiento²³⁸.

- v. Por último, es necesario revisar y ajustar el Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 3320 de 2019), para que se superen las prácticas inconstitucionales y los bloqueos institucionales que conllevan a la permanencia del ECI en este derecho²³⁹. Particularmente revisar el uso de la medición de la superación de la situación de vulnerabilidad para determinar el cierre del acompañamiento, pues tal como se está midiendo ahora no refleja la realidad de los hogares, ni el efectivo cumplimiento de objetivo del mismo, en los términos establecidos por la Corte Constitucional en el Auto 326 de 2020: “lograr la cesación de la condición de vulnerabilidad que se origina por el desplazamiento forzado”.

Por otra parte, el Acuerdo de Paz, estableció que se debía fortalecer “el programa de reconocimiento y reparación de víctimas en el exterior, incluyendo refugiados y exiliados victimizados con ocasión del conflicto, mediante la puesta en marcha de planes de retorno acompañado y asistido, (Mesa de Conversaciones, 2016).

De acuerdo con las cifras de la UARIV, en el RUV se reportan 34.540 víctimas connacionales en el exterior. Sin embargo, el Gobierno ha

²³⁷ \$2.347.500.000 adicionales (valor anual) Defensoría del Pueblo, 2020.

²³⁸ “Sumatoria de informes sobre el avance de la estrategia de fortalecimiento del programa de defensores comunitarios y el estado de los procesos de retornos y reubicaciones focalizados por la Defensoría del Pueblo.” En: <https://siiipo.dnp.gov.co/detalleindicador/SgDybgwSYwuArqp7> Consultado: 19/07/2022.

²³⁹ i) la ausencia de mecanismos para mitigar la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado; ii) la discriminación a la que han sido sometidas las reubicaciones rurales dentro de la política pública; iii) la falta de respuesta frente al problema de los asentamientos precarios de población desplazada en contextos urbanos, y iv) la insuficiente coordinación interinstitucional que se registra para la estabilización socioeconómica y la superación de la situación de vulnerabilidad (Auto 373 de 2016).

reconocido, que una de las dificultades para atender esta población es el subregistro, pues ACNUR ha indicado que pueden ser más de 189.454 víctimas, para 2019. Adicionalmente, los representantes de organizaciones de víctimas en el exterior han manifestado que en los últimos años se ha incrementado el flujo migratorio, por lo que esta cifra puede ser mayor.

Se recuerda que el retorno, como medida de reparación, está dirigido exclusivamente a las víctimas incluidas en el RUV por desplazamiento forzado, e incluye acciones como: i) la orientación para el traslado hacia el territorio nacional; ii) atención preferencial inmediata tras el retorno a Colombia; y iii) oferta institucional de acuerdo con las características del núcleo familiar que retorna. Para su activación, es necesario que la víctima haga el diligenciamiento del formulario de solicitud, con la decisión de retornar a través de los consulados de Colombia en el mundo, o directamente por el hogar interesado, mediante los canales de atención dispuestos por la UARIV.

Un reto que ha identificado el Gobierno para la atención de las víctimas en el exterior, está relacionado con la imposibilidad de evaluar sus condiciones de vulnerabilidad y la entrega integral de la oferta institucional, debido a que muchas de las ayudas y/o beneficios sólo son válidos dentro del territorio colombiano²⁴⁰ (UARIF, 2020). No obstante, dicha situación no los excluye de sus derechos como víctimas y de las obligaciones que le asisten al Gobierno Nacional, razón por la cual, se hace necesario profundizar en el seguimiento de la implementación de medidas a favor de esta población.

Si bien en 2021 se presentaron avances importantes, con relación al pago de la medida de indemnización y el desarrollo de estrategias relacionadas con medidas de rehabilitación, en cuanto al derecho al retorno y la reubicación de las víctimas connacionales, se observa que

²⁴⁰ Uno de los elementos que han incidido en la existencia de las brechas antes señaladas es precisamente la emigración. En este contexto, surgen desafíos relacionados con los alcances territoriales de las instituciones colombianas, el respeto por las normas migratorias que son soberanía de cada Estado, el abordaje cuidadoso del Derecho Internacional al Refugio y la protección Internacional en general, así como las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan quienes son a la vez víctimas y migrantes.

continúan las dificultades alertadas en el Tercer Informe al Congreso, particularmente las siguientes:

- La UARIV continuó remitiendo por grupo familiar las cifras de retorno, a pesar de que, esta información debe estar consignada por personas en las actas de voluntariedad. Esto impide que se cuente con la caracterización adecuada para definir las acciones de acuerdo con el núcleo familiar que retorna.
- Persiste el criterio de permanencia establecido por la UARIV de por lo menos un año fuera del país, para que la solicitud sea considerada como un retorno o reubicación del exterior, desconociendo la realidad de aquellos desplazados que han salido de Colombia y al no encontrar condiciones para permanecer en el país receptor, deciden regresar.
- La UARIV no cuenta con unos lineamientos o una guía sobre la ruta de retornos y reubicaciones para los equipos técnicos que reciben y orientan las solicitudes de víctimas connacionales, más allá de la información contenida en el Protocolo adoptado mediante la Resolución 3320 de 2019.
- La falta de recursos para el traslado desde el país receptor hacia Colombia, sigue siendo uno de los obstáculos más frecuentes para la materialización del regreso al territorio nacional de los connacionales. Además, de las restricciones por el cierre de algunos pasos fronterizos.
- La oferta de acompañamiento de la UARIV que se materializa en los esquemas especiales de acompañamiento ha disminuido para víctimas connacionales, pues en el Informe pasado fueron 43 esquemas de 312 retornos efectivos, y para este informe solo fueron cuatro de 292 retornos efectivos.

- Es necesario fortalecer la coordinación de la oferta institucional para el acompañamiento al retorno de las víctimas en el exterior en aras de garantizar progresivamente el acceso a derechos prioritarios como “empleo digno, vivienda, salud y educación en todos los niveles según las necesidades de cada quien”, tal como lo establece el Acuerdo de Paz.
- En cuanto al seguimiento y focalización de la oferta institucional por parte de los hogares connacionales, aún no se formula un indicador que permita medir el acceso efectivo a programas y proyectos que contribuyan a la estabilización socioeconómica de estos hogares. Esto es fundamental, si se tiene en cuenta que el acompañamiento no se agota con el traslado del hogar al lugar de retorno y reubicación, y que “la obligación del Estado de la garantía del derecho al retorno y la reubicación implica que el propósito del acompañamiento es la consolidación de estos procesos a través de la garantía de los derechos de la población retornada o reubicada”, y el goce efectivo de los mismos.

La UARIV reportó que desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, se han realizado 2.446 retornos efectivos, siendo 2018 y 2019 los años con mayor número de casos con 688 y 659 retornos efectivos, respectivamente. Para el periodo comprendido entre enero de 2021 al 31 de marzo de 2022, se reportaron 726 solicitudes de acompañamiento para el regreso al país, de las cuales 292 se reportan como retornos efectivos, lo cual representa un descenso frente a 2020, cuando se reportaron 434 retornos.

Llama la atención, que la UARIV indica que los 434 grupos familiares restantes, se abordaron como ruta nacional, debido a que no cumplieron alguno de los requisitos establecidos por esta Entidad.²⁴¹ En este

²⁴¹ Los requisitos son: (i) haber permanecido 12 meses en el exterior al momento de solicitar el acompañamiento; (ii) haber regresado al país en un periodo no mayor a 12 meses; (iii) estar incluidos en el RUV por el hecho de desplazamiento forzado; (iv) no haber recibido acompañamiento en un proceso de retorno, reubicación o integración local y que no tengan un nuevo hecho victimizante posterior.

sentido, se reitera lo indicado en el Tercer Informe al Congreso, en el cual se relacionó como una dificultad en la garantía del derecho, los parámetros establecidos por la UARIV, pues, abordar las solicitudes de retorno y reubicación desde el exterior con el criterio de permanencia de 12 meses, podría favorecer el subregistro de aquellas víctimas de desplazamiento forzado que han salido del país y solicitan ser acompañadas en su proceso en Colombia; así como, reflejar la necesidad de fortalecer la sistematización de la información de víctimas en el exterior.

En este orden de ideas, preocupa que no se esté fortaleciendo el retorno asistido y acompañado para las víctimas connacionales en el exterior. Asimismo, llama la atención que persisten las dificultades y se está disminuyendo, el número de víctimas que acceden a esta medida de reparación y a la oferta dispuesta para su materialización.

Para fortalecer su función preventiva y con el fin de tener en cuenta la percepción de las víctimas en los informes presentados al Congreso de la República, la Procuraduría propició en 2022 unos espacios de diálogo con representantes de víctimas connacionales.²⁴² Allí se evidenció la necesidad de establecer acciones para promover el retorno de personas mayores o con discapacidad que desean regresar al país para envejecer al lado de sus familiares, o en sus lugares de origen. Algunos manifestaron que por las condiciones físicas y de salud en las que se encuentran, ya no pueden sostenerse con los trabajos que han realizado por años, por lo que les resultaría mejor retornar al país.

²⁴² En 2022 se realizaron diálogos con víctimas connacionales a través de video conferencia, permitiendo establecer un canal de comunicación más directo con los/as representantes de las organizaciones inscritas en el proceso de participación previsto en la Resolución 01666 de 2020. La Procuraduría propició cuatro espacios de diálogo, en donde participaron representantes y víctimas connacionales de Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, Panamá, México, España y otros países de Europa (E-2022-112095, E-2022-163015, E-2022-163015). Además de los representantes de víctimas connacionales en el exterior que hacen parte de la Mesa Nacional, participaron otras organizaciones como: “De Frente al cambio, Immigrant Assistance Services, Colectiva de Mujeres Exiliadas y Emigradas, Foro Torre Vieja España, Asociación Villa Colombia y Voces Humanitarias”.

Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas

Sobre los indicadores del PMI relacionados con “Informe de análisis sobre el resultado del amplio proceso participativo” (E.405) y “Documento con propuesta de ajustes normativos para la adecuación y fortalecimiento de la política pública de víctimas, presentado para fortalecer la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas, adecuándola a las necesidades y oportunidades del nuevo contexto, y asegurando que contribuya de manera efectiva a la convivencia, la no repetición y la reconciliación” (E.332),²⁴³ el Gobierno Nacional reportó el 100% de cumplimiento desde 2017. No obstante, la Procuraduría advierte que, no puede darse por cumplido lo establecido en el Acuerdo de Paz, toda vez que la modificación normativa se limitó a ajustes operativos internos de la UARIV, que no corresponden a lo propuesto por las víctimas en el proceso participativo (Procuraduría, 2019).

Es de advertir igualmente, que los aportes realizados por las víctimas no fueron tenidos en cuenta ni en el Balance de la Ley 1448 de 2011 presentado por el Gobierno, ni en la estructuración del CONPES 4031 de 2021. Adicionalmente, como ya había advertido la CSMLV “tanto las líneas de acción previstas, como los \$142.1 billones de pesos proyectados, resultan insuficientes y no se compadecen con el universo de población víctima pendiente de atención” (CSMLV, 2021).

En este sentido, persiste la necesidad de promover una reforma legislativa que incorpore los ajustes normativos necesarios para que se cumplan a cabalidad los derechos y medidas establecidas en la Ley 1448 de 2011, de manera integral y oportuna, respetando los lineamientos jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional, para la garantía de derechos de la población desplazada y,

²⁴³ Ver, SIIPO HYPERLINK

"<https://siipo.dnp.gov.co/estrategia/5/21>" <https://siipo.dnp.gov.co/estrategia/5/21>.

fortaleciendo, especialmente las medidas de reparación previstas en el Acuerdo de Paz.

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. Para que esto suceda, es necesario que se den algunas condiciones como son: la creación de un patrimonio autónomo y la conformación de un Consejo Fiduciario.

Frente a la creación del patrimonio autónomo, de acuerdo a lo informado por la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas para la Moralidad y la Transparencia Pública, en 2021 la Sociedad de Activos Especiales (SAE) adelantó la licitación pública LP-SAE-01-2021, que resultó en la constitución del patrimonio autónomo a través del contrato 031 del 23 de abril de 2021, con el Consorcio Fondo de Víctimas 2021, conformado por Fiduprevisora S.A, Fiduagraria S.A y Fiducoldex S.A.

Por lo anterior, la Comisión Transitoria de Verificación y Apoyo en donde la Procuraduría participaba en calidad de invitada, pasó a ser el Consejo Fiduciario en razón a lo establecido en el artículo tres del Decreto 903 de 2017 y el artículo dos del Decreto 1407 de 2017²⁴⁴. A la fecha de corte de este informe, este Consejo Fiduciario ha tenido dos sesiones ordinarias²⁴⁵.

En lo que tiene que ver con la entrega material de la totalidad de bienes por parte de los exintegrantes de las FARC-EP, el Decreto 205 de 2020 estableció el 31 de julio de 2020, como plazo para esta entrega, este plazo fue extendido hasta el 31 de diciembre de 2020 a través del

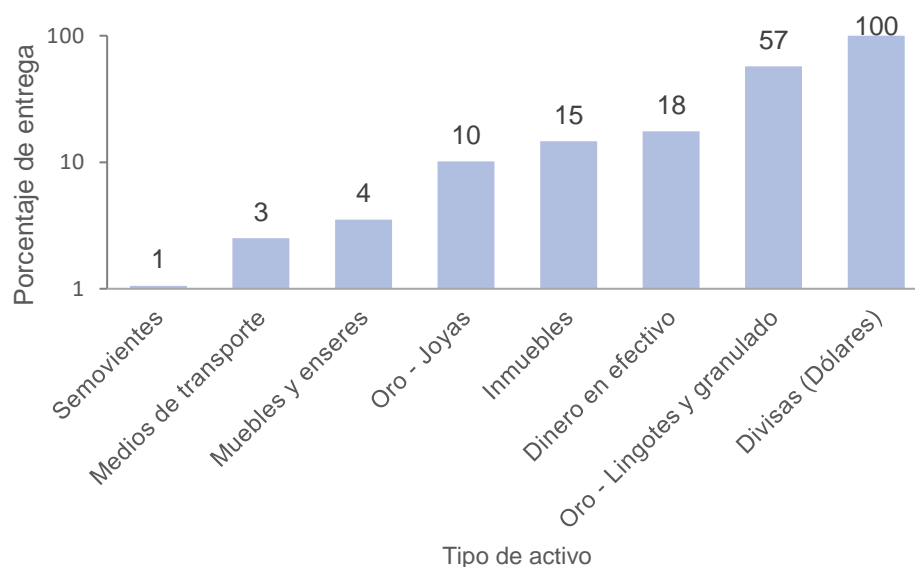
²⁴⁴ Decreto 903 de 2017, artículo 3: "(...) El Fondo referido será gobernado por un Consejo Fiduciario cuya administración será decidida y constituida por el Gobierno nacional (...)". Decreto 1407 de 2017, artículo 2: "Créase la Comisión Transitoria de Verificación de los Bienes y Apoyo al Administrador del Patrimonio Autónomo. Esta Comisión Transitoria operará mientras se constituye el patrimonio autónomo. Una vez constituido dicho patrimonio, la Comisión Transitoria será el Consejo Fiduciario previsto en el Decreto Ley 903 de 2017".

²⁴⁵ La primera el 11 de noviembre de 2021 y la segunda el 23 de marzo de 2022

Decreto 1810 de 2020, en consideración de las restricciones de movilidad derivadas por la emergencia sanitaria por COVID-19.

De acuerdo con la información entregada por la SAE, a corte de 31 de marzo de 2022 se tiene el siguiente balance de entrega de bienes por parte de exintegrantes de las FARC-EP:

Gráfica 3. Porcentaje de bienes recibidos por la SAE, respecto al inventario entregado



Fuente: SAE, 2022, elaboración propia.

Por otro lado, la SAE afirma que se ha transferido al patrimonio autónomo P.A. Fiduprevisora S.A.- DAPRE - SAE S.A.S. un total de \$42.766 millones más los intereses que se causaron en la cuenta de la SAE correspondientes a \$467 millones para un total de \$43.233 millones, como se observa a continuación:

Tabla 74. Fondos transferidos al Patrimonio Autónomo

Transferencia de recursos al patrimonio autónomo		
Fecha	Valor transferido	Resolución
23/07/2021	\$ 30.000.000.000	No. 1490 de 2021
26/07/2021	\$ 13.202.382.480	

Transferencia de recursos al patrimonio autónomo		
30/12/2021	\$ 31.088.627	No. 2569 de 2021
Total transferido	\$ 43.233.471.107	

Fuente: SAE, 2022.

Cabe mencionar que los intereses causados en la cuenta del patrimonio autónomo entre julio de 2021 y el 31 de marzo de 2022 suman \$59 millones, para un total acumulado de \$43.292 millones.

De acuerdo con lo informado por la UARIV, el dinero de este patrimonio se destinará a reparación colectiva en forma de: i) entrega de bienes colectivos a sujetos de reparación colectiva y ii) indemnizaciones a los sujetos de reparación colectiva focalizados. En ambos casos, la SAE deberá contratar los bienes y servicios y/o generar los pagos de las indemnizaciones, con base en las solicitudes que eleve la UARIV (2022).

De acuerdo con las solicitudes realizadas por la UARIV, la SAE informa que, entre diciembre de 2021 y marzo de 2022, se han realizado cuatro pagos por un valor de \$1.572 millones (SAE, 2022), los cuales benefician a cuatro sujetos de reparación colectiva, como se observa a continuación:

Tabla 75. Pagos realizados por la SAE para la reparación a las víctimas del conflicto armado

Sujeto de reparación colectiva	Valor pagado	Fecha de pago
Comunidad negra cuenca del río Cacarica	\$ 357.959.244	20/12/2021
Consejo Indígena Tenteya	\$ 471.156.314	16/03/2022
Resguardo de Caño Mochuelo	\$ 365.218.112	8/03/2022
Resguardo Indígena Awa de Tortugaña	\$ 378.076.554	28/03/2022

Sujeto de reparación colectiva	Valor pagado	Fecha de pago
Total	\$ 1.572.410.224	

Fuente: SAE, 2022, elaboración propia.

Por lo anterior, a corte del 31 de marzo de 2022 se contaba con un total de \$41.713 millones recursos líquidos disponibles en el patrimonio autónomo.

Finalmente, y teniendo en cuenta que el Patrimonio Autónomo ya fue conformado, este Ente de Control recomienda agilizar el trámite para la implementación de las acciones reparadoras de los PIRC para las víctimas, con los recursos que se han monetizado por la SAE hasta el momento.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- La implementación del Programa de Reparación Colectiva continúa presentando retos, pues el 6% (53) de los Sujetos de Reparación Colectiva (847), han finalizado la implementación de todas las acciones de su PIRC; el 31% (271), están en las fases de formulación e implementación de estos; y el 61% (523), se encuentran en la fase inicial.
- En cuanto a la articulación con los PDET, se advierte una disminución de 20 iniciativas que coinciden con acciones de los PIRC (748), respecto a lo reportado en la vigencia anterior (768). En consideración de lo anterior, se insiste en la necesidad de: i) definir cómo se impulsarán las acciones de los PIRC que se formulen con posterioridad a la actualización de los PATR, considerando que esta se realiza cada cinco años y que el tiempo de implementación de los PIRC es de tres; y ii) incluir en los criterios y ejercicios de priorización para la implementación de las iniciativas PDET, aquellas que tienen marcación de víctimas o enfoque reparador y que coinciden con acciones de los PIRC.
- Si bien el Gobierno Nacional continúa reportando el 100% del indicador “Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado” (E.317), la Procuraduría insiste en que esta meta no puede darse por cumplida, toda vez que a la fecha del presente informe no se conoce el acto administrativo de formalización del Plan Nacional de Rehabilitación, a pesar de la insistencia por parte de los órganos de control.
- En 2021, la atención psicosocial llegó a 59 de los 170 municipios PDET, lo que corresponde a una cobertura geográfica del 34%. Se registraron 17.008 personas atendidas en las subregiones donde sí llegó el PAPSIVI, cifra que representa el 9.89% de la atención

reportada en todo el país (171.799). Estos datos evidencian una disminución, respecto a la atención en 2020, pues el PAPSIVI llegó a 104 de los 170 municipios PDET (61%), y se atendieron 22.483 víctimas. Si bien el PAPSIVI tiene previsto un módulo de ruralidad específicamente diseñado con base en las necesidades de la población residente en zonas rurales, preocupa que los criterios de focalización de esta oferta y el procedimiento de “alistamiento y análisis de contexto en el cual se explora la oferta institucional, las barreras de atención y las acciones de articulación interinstitucional”, afecten la focalización de municipios PDET y la atención de víctimas en zonas rurales y rurales dispersas.

- Sin duda, las comunidades más afectadas por el conflicto son aquellas que fueron forzadas a desplazarse, por lo tanto, garantizar su derecho al retorno y la reubicación, debe ser un eje central para lograr la paz estable y duradera. Sin embargo, los esfuerzos en la implementación del Acuerdo de Paz no se están focalizando en estas comunidades, tal como se evidencia en el porcentaje de proyectos asociados con iniciativas PART implementados, que coinciden con acciones de los planes de retorno y reubicación, que corresponde al 0,47%. Así las cosas, es necesario que se realicen los ajustes pertinentes para garantizar que las víctimas de desplazamiento forzado, que equivalen al 17% de la población colombiana, acceda a los programas, planes y proyectos que se derivan de la implementación del Acuerdo de Paz y de esta manera, se logre su estabilización socioeconómica y la superación del estado de cosas inconstitucional.
- Si bien en 2021 se presentaron avances importantes, con relación al pago de la medida de indemnización y el desarrollo de estrategias relacionadas con medidas de rehabilitación para víctimas connacionales en el exterior, en cuanto al derecho al retorno y la reubicación se observa que persisten las dificultades ya advertidas, con relación a los reportes de información de la Unidad para las Víctimas, la implementación de la ruta, falta de recursos para el

traslado desde el país receptor hacia Colombia, la oferta institucional para su acompañamiento y el seguimiento de este proceso para verificar la estabilización socioeconómica de los hogares desplazados. Resulta preocupante, que ha disminuido el número de víctimas que acceden a esta medida de reparación y a la oferta dispuesta para su materialización, pues se pasó de 434 retornos efectivo en 2020 a 292 en 2021 y durante el primer trimestre de 2022.

- En relación con la adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas, persiste la necesidad de promover una reforma legislativa que incorpore los ajustes normativos necesarios para que se cumplan a cabalidad los derechos y medidas establecidos en la Ley 1448 de 2011, de manera integral y oportuna, respetando los lineamientos jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional para la garantía de derechos de la población desplazada y, fortaleciendo, especialmente las medidas de reparación previstas en el Acuerdo de Paz.
- En 2021 se conformó el patrimonio autónomo, el cual a la fecha de elaboración de este informe contaba con un total de \$41.713 millones recursos líquidos disponibles.
- También, para la fecha de corte de este informe, la SAE realizó cuatro pagos a sujetos de reparación colectiva por un valor total de \$1.572 millones.

Recomendaciones

- I. A la Unidad para las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio, se reitera la importancia de articular gestiones para garantizar la priorización de las medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva en la implementación de los PDET; identificar acciones de desarrollo local que atiendan los daños colectivos que se puedan ejecutar a través de las iniciativas PDET.

- II. A la Unidad para las Víctimas, se insiste en el requerimiento de promover la elaboración de una matriz de identificación de necesidades para su gestión, en otros instrumentos de planeación territorial de la oferta estatal, en los casos de Planes Integrales de Reparación Colectiva que no se estén implementando en municipios priorizados en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- III. A la Agencia de Renovación del Territorio y la Unidad para las Víctimas, revisar la asociación de acciones de los Planes de Retorno y Reubicación, con las iniciativas PATR, de manera que se establezcan mayores coincidencias entre estas, para garantizar su priorización en la implementación.
- IV. Al Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para las Víctimas y la Agencia de Renovación del Territorio, establecer una estrategia de asesoría y acompañamiento técnico a las Entidades territoriales acorde a su categoría y capacidad institucional, que involucre a las demás Entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), para garantizar la formulación de los proyectos y el trámite de los recursos para el cumplimiento de los planes de retorno y reubicación, en particular aquellas acciones que estén asociadas a iniciativas de los PATR.
- V. A la Unidad para las Víctimas, se reitera la necesidad de revisar el Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 3320/19), dado que persisten las falencias que impiden la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), específicamente aquellas relacionadas con: i) dos años para la implementación de las acciones que contienen los planes de retorno y reubicación; ii) el concepto de integración local no es acorde con el Marco de las soluciones Duraderas, ni con lo establecido por la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015, y iii) el uso de la medición de la superación de situación de vulnerabilidad para el cierre del acompañamiento.

- VI. Al Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para las Víctimas y Ministerio de Defensa, se reitera la necesidad de revisar y ajustar la descripción y la fórmula de los indicadores de retorno “Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas” (E.394), “Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género” (E.G.3) y “Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación” (E.324), para que se 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.
- VII. A la Defensoría del Pueblo, ajustar la ficha técnica del indicador “Estrategia de fortalecimiento del programa de defensores comunitarios para el acompañamiento a procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones y de víctimas en el exterior, implementada” (E.325), para que su medición efectivamente refleje el fortalecimiento del Programa de Defensores Comunitarios en el acompañamiento a procesos de retorno, reubicación y restitución de tierras.
- VIII. A la Unidad para las Víctimas, se reitera la necesidad de impulsar y acompañar a las Entidades territoriales en la actualización de la caracterización y el diagnóstico de las comunidades retornadas y reubicadas, cuyos planes están siendo actualizados.
- IX. A la Agencia de Renovación del Territorio y a la Unidad para las Víctimas, adecuar los sistemas de información para que se identifique si las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Territorial y las obras PDET, efectivamente se están implementando en comunidades retornadas o reubicadas.

- X. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, coordinar con la Unidad para las Víctimas la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), cuando las beneficiarias de éste son también familias desplazadas, para que se articule con el acompañamiento a su retorno o reubicación, en el entendido que estos son los escenarios donde las víctimas de este hecho alcanzan su estabilización socioeconómica.

- XI. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, agilizar el trámite para la implementación de las acciones reparadoras de los PIRC para las víctimas, con los recursos que se han logrado monetizar por la SAE.

Articulación del Sistema Integral para la Paz

En enero de 2021 se llevó a cabo la primera reunión del Comité de Coordinación Interinstitucional del Sistema Integral para la Paz, creado mediante el art. 155 de la Ley 1957 de 2019 y del cual hacen parte: la JEP, la UBPD, la CEV, y la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación. Respecto de los avances en este órgano de coordinación de las Entidades del Sistema se reconoce: i) la expedición del reglamento interno (sesión del 18 de junio de 2021); ii) la aprobación del protocolo de cooperación y acceso a la información de los mecanismos del Sistema Integral para la Paz (24 de septiembre de 2021); iii) la aprobación de la integración de la UARIV como invitada permanente, con voz pero sin voto, y en las sesiones en las que se discutan temas de su competencia (18 de junio de 2021); iv) la aprobación de la ruta de articulación con la UARIV (30 de julio de 2021); v) emisión de comunicado conjunto sobre situación de seguridad sobre excombatientes de las FARC; vi) la presentación de una propuesta de resolución defensoría a la Defensoría (18 de abril de 2021); y vii) la sesión de planeación estratégica para el año 2022 en marzo de 2022.

Respecto de los avances del Comité, la Procuraduría celebra la participación de la UARIV como componente del Sistema en este espacio. Sobre la participación de la UARIV, la UBPD informó que la Secretaría Técnica del Comité se encuentra trabajando en una propuesta de relacionamiento entre el Sistema Integral para la Paz y el SNARIV (UBPD, 2022a). No obstante, llama la atención que la participación de la UARIV, sólo se haya dado en una sesión del Comité (Sesión del 30 de julio de 2021). A la fecha según fue informado a este Órgano de Control la UARIV no ha participado en las demás reuniones (UARIV, 2022).

Ahora bien, en lo relacionado con la articulación entre la UBPD y la JEP, la Procuraduría reconoce la importancia de fortalecer los mecanismos de articulación entre las dos Entidades, destinados al acceso de información con fines extrajudiciales y humanitarios por parte de la UBPD, así como el seguimiento al cumplimiento del régimen de

condicionalidad, en lo que se refiere a la obligación de aportar verdad adquirida por los comparecientes a la JEP. En particular, sobre el relacionamiento con estas dos Entidades, la UBPD indicó que para el año 2021 se llevaron a cabo 11 encuentros/mesas de trabajo, destinadas al análisis de información y articulación de acciones (UBPD, 2022a). Asimismo, informó que la Sala de Reconocimiento de Verdad de la JEP, ha venido desarrollando estrategias para los aportes de verdad por parte de los comparecientes, destinadas al desarrollo de planes de búsqueda personas dadas por desaparecidas en el conflicto armado (UBPD, 2021c).

Por otra parte, la UARIV informó que se encuentra renovando el acuerdo de intercambio de información, el cual le permite a la JEP acceder a la información del RUV. Asimismo, indicó que se han realizado intercambios entre las Entidades en función de los siguientes temas: i) articulación de acreditación y RUV, ii) alcance del derecho a la reparación, y iii) sanciones propias (UARIV, 2022).

Respecto de la articulación con la UBPD, la UARIV informó que actualmente asiste a las diferentes sesiones del Consejo Asesor de la UBPD en el marco del Decreto-Ley 589 de 2017, como integrante del mismo, así como la participación en los espacios de discusión del Plan Nacional de Búsqueda.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- La Procuraduría identifica como avances en la articulación de las Entidades que hacen parte del Sistema Integral para la Paz: i) expedición del reglamento del Comité de Coordinación Interinstitucional del Sistema Integral para la Paz; ii) la aprobación del protocolo de Cooperación y Acceso a la información de los mecanismos del Sistema Integral para la Paz; iii) aprobación de la integración de la UARIV como invitada permanente al Comité, con voz pero sin voto, y en las sesiones en las que se discutan temas de su competencia; iv) aprobación de la ruta de articulación con la UARIV.
- En lo relacionado a la articulación de la UBPD con la JEP, se encuentran avances en el relacionamiento de estas Entidades de cara al cumplimiento del régimen de condicionalidad.
- Asimismo, este Órgano de Control destaca las acciones de articulación que la UARIV reportó en relación con la JEP y la UBPD: i) renovación del acuerdo de intercambio de información entre la UARIV y la JEP, el cual le permite a la JEP acceder a la información del RUV; ii) sesiones técnicas para armonizar asuntos técnicos y operativos que permitan satisfacer los derechos de las víctimas; iii) construcción de una ruta de trabajo con el fin de articular acreditación y RUV para el caso 01; iv) participación de la UARIV en el Consejo Asesor de la UBPD; y v) espacios para la articulación de esfuerzos que permitan hacer operativo el Plan Nacional de Búsqueda (UARIF, 2020).

Recomendaciones

- I. Al Comité de Coordinación Interinstitucional del Sistema Integral para la Paz, avanzar en la definición de la propuesta de relacionamiento entre el Sistema y el SNARIV.

- II. Al Comité de Coordinación Interinstitucional del Sistema Integral para la Paz, en consideración del rol que desempeña la UARIV en la coordinación e implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, darle sostenibilidad a la participación de la UARIV, de modo que se facilite el proceso de fortalecimiento de las medidas de reparación integral contempladas en el Acuerdo de Paz.

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”. 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 las y los defensores de Derechos Humanos, y el protocolo de protección integral a su labor.
- 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.

Para presentar los avances en el compromiso de Derechos Humanos, este informe hará énfasis en: i) el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH) incluyendo el desarrollo de acciones concretas para la actualización oportuna del Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos (SNIDH); ii) los avances en el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH); y iii) el funcionamiento de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz (CADHPAZ).

Avances y dificultades

Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos

Frente al PNADH, el documento contiene 10 componentes o ejes estratégicos que se han construido de manera participativa: i) igualdad, no discriminación y respeto por las identidades; ii) educación y Cultura en Derechos Humanos y Paz; iii) derechos Económicos, Sociales y Culturales y Derechos Colectivos – DESC; iv) derechos Civiles y Políticos; v) Derecho Internacional Humanitario – DIH; vi) justicia; vii) construcción de Paz; viii) gestión pública transparente y lucha contra la corrupción; ix) Derechos Humanos y Empresa; y x) Sistema Nacional de Información de DDHH y DIH.

En cuanto al avance en el cumplimiento del indicador “Plan Nacional de Derechos Humanos fortalecido y en implementación” (E.337) se registra un porcentaje de avance del 35,9% en el SIPO. Para la vigencia 2021 la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPDH), reportó la realización de varios espacios y mecanismos destinados a promover la participación en el proceso de formulación del PNADH²⁴⁶; también, se reportan avances en la formulación de los indicadores del PNADH y el diseño metodológico de los talleres sectoriales, obedeciendo al proceso participativo con organizaciones y movimientos sociales, establecido en el Acuerdo de Paz.

A pesar de estos avances, para la vigencia 2021 no fue posible contar con la expedición del PNADH. En su lugar, el Gobierno Nacional expidió el documento “Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia”²⁴⁷ que se

²⁴⁶ 24 talleres territoriales realizados entre abril y mayo, implementación de la estrategia de participación multicanal (4.636 participantes en talleres territoriales virtuales; 2.282 en grupos de WhatsApp; 189.318 en difusión de redes sociales y página web), taller sectorial con organismos de las Juntas de Acción Comunal realizado en abril, cinco reuniones con las organizaciones sociales del Comité Técnico Operativo del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos.

²⁴⁷ Disponible para consulta en: <https://derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2021/140921-Lineamientos-DDHH-2021-2022.pdf>

concibe como una propuesta “para el fomento del respeto, promoción y protección de los DDHH, sumado a líneas estratégicas que focalizarán acciones, con enfoque diferencial e interseccional” e “implica una apuesta a corto y mediano plazo, por parte de las diferentes Entidades del Gobierno Nacional, de los gobiernos territoriales, de las organizaciones y plataformas sociales; y de todas las personas que claman por el respeto, promoción y protección de los DDHH, en un momento históricamente importante” (CPDH, 2021b). A su vez, este documento constituye la base para retomar el ejercicio conjunto de formulación entre el Gobierno Nacional y el Comité Técnico Operativo del PNADH que, entre mayo y octubre de 2021, estuvo suspendido a raíz de la contingencia social derivada del paro nacional²⁴⁸.

En este sentido, se valora la socialización del documento “Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia”, que el Gobierno Nacional realizó a la Instancia Nacional de Coordinación y el Comité Técnico Operativo del PNADH, como también la retroalimentación que las plataformas y organizaciones hicieron respecto a este documento, que resultó en observaciones generales y en 144 observaciones específicas presentadas al Gobierno Nacional. La Procuraduría recomienda al Gobierno Nacional mantener los espacios de diálogo e interlocución con el Comité Técnico Operativo del PNADH y la Instancia de Coordinación para la Construcción del PNADH, y tomar como base – además del documento - la matriz de 144 observaciones específicas presentadas por las organizaciones sociales, con el fin de llegar a acuerdos respecto de su viabilidad, como también definir e implementar de forma prioritaria los pasos restantes en la formulación y aprobación del PNADH.

En consideración de la situación excepcional vivida en 2021 en el marco del paro nacional y las demandas de las organizaciones y plataformas de derechos humanos, en relación con las garantías para

²⁴⁸ Se hace referencia a las movilizaciones que se desarrollaron a partir del 28 de abril de 2021 en varias ciudades y municipios del país.

el ejercicio del derecho a la reunión y manifestación pacífica, demandas que fueron reforzadas en la visita de la CIDH, la Procuraduría valora la inclusión de un lineamiento específico “para el fomento al respeto, promoción y protección del Derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica” en el componente de Derechos Civiles y Políticos de lineamientos presentados por el Gobierno Nacional. No obstante, la contingencia social derivada del paro nacional, evidencia la necesidad urgente de contar con la aprobación e implementación del PNADH.

Dentro del fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos humanos, el Acuerdo de Paz también contempló el Sistema Nacional de Información de la situación de derechos humanos (SNIDH). De acuerdo con la CPDH, entre 2020 y 2021 se implementó el proyecto de inversión “Diseño e implementación del sistema nacional de información para el seguimiento, monitoreo evaluación de la política pública integral en derechos humanos”, que tuvo como propósito “diseñar e implementar el Sistema Nacional de Información en DDHH para la gestión, monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública en Derechos Humanos a nivel nacional y territorial” (CPDH, 2022b).

Como resultado de lo anterior, el 17 de mayo de 2022 se realizó el lanzamiento de la Plataforma Observa²⁴⁹, la cual servirá para: i) monitorear la situación de DDHH en el país, ii) disponer de datos e información de calidad para la toma de decisiones de política pública y para los procesos de rendición de cuentas y control ciudadano (CPDH, 2022a). Esta plataforma cuenta con tres módulos, a saber: i) Módulo de información sobre homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos; ii) Módulo de información de mapas de riesgo a la vulneración de derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad; y iii) Módulo de información de prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.

²⁴⁹ Plataforma tecnológica del Sistema Nacional de Información en DDHH y DIH, disponible para consulta en: <https://derechoshumanos.gov.co/Observatorio/SNIDH/Paginas/index.aspx>

En relación con el segundo módulo, se destaca que la plataforma estima un indicador de riesgo de 1.121 territorios²⁵⁰, lo cual – como ha advertido previamente este ente de control – es clave para articular los procesos de planeación nacional y territorial de la política de víctimas, especialmente en lo que tiene que ver con el componente de prevención y protección (Procuraduría General de la Nación, 2021). En razón a la importancia que reviste contar con información actualizada y precisa, respecto del riesgo de vulneración de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad; la Procuraduría recomienda a la CPDH actualizar la información disponible en la Plataforma y emprender acciones de socialización de la misma con las Entidades nacionales y territoriales. Asimismo, se recomienda a la UARIV: i) apoyar los esfuerzos de socialización que realice la CPDH con las Entidades territoriales, que participen en los ejercicios de asistencia técnica dirigidos a la actualización y formulación de los planes de contingencia, y ii) incluir el uso de esta plataforma en la Guía para la formulación y actualización de Planes de Contingencia, para la atención inmediata de víctimas del conflicto armado.

Por otro lado, la CPDH reportó la realización de mesas técnicas con Entidades y organismos para la generación de acuerdos de intercambio de información²⁵¹, resultado de esto en enero de 2022, fue posible suscribir el primer acuerdo de interoperabilidad e intercambio de información con la UARIV. Teniendo en cuenta que, como lo ha advertido este Ente de Control, el Sistema Nacional de Información es considerado una 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 (Procuraduría General de la Nación, 2021), y que la Plataforma Observa estará en permanente actualización, se recomienda a la CPDH articular con las Entidades y

²⁵⁰ De acuerdo con la información enviada por la CPDH estos 1.121 territorios corresponden a 1103 municipios, 18 áreas no municipalizadas y San Andrés.

²⁵¹ Las mesas técnicas reportadas por la CPDH, se han realizado con i) DANE; ii) OACP; iii) UNP; iv) MinInterior; v) ARN; vi) Centro de Memoria Histórica; vii) UARIV; viii) Defensoría del Pueblo; ix) Fiscalía General de la Nación; x) OACNUDH; y xi) MAPP-OEA.

organizaciones de la sociedad civil que monitorean la situación de derechos humanos en el país y que cuentan con bases de datos que podrán alimentar la plataforma.

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.

Sobre el avance en el cumplimiento del indicador “Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos fortalecido” (E.336), la CPDH reporta en SIPO un avance cuantitativo del 51,38%. En octubre de 2021 el Gobierno Nacional, bajo el liderazgo de la CPDH, realizó el lanzamiento del documento de “Actualización y fortalecimiento del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos – PLANEDH 2021 – 2034” el cual tiene el objetivo de “brindar herramientas para fortalecer la educación en Derechos Humanos orientada a la protección, promoción y respeto de los Derechos Humanos, una convivencia pacífica y armónica y el ejercicio pleno de la ciudadanía en Colombia” (CPDH, 2021a). Esta actualización obedece a las nuevas demandas que en materia de educación en Derechos Humanos se han generado a causa de la firma del Acuerdo de Paz y la pandemia por COVID-19 (CPDH, 2022b).

Se reconoce la inclusión de un acápite sobre el Acuerdo de Paz en la sección de antecedentes del documento de “Actualización y fortalecimiento del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos – PLANEDH 2021 – 2034”, asimismo, se reconoce la inclusión de

lineamientos y objetivos relacionados con el Acuerdo de Paz en el componente de Construcción de Paz:

“Lineamiento 6: Impulsar el cumplimiento del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz. Objetivo 1: Implementar el punto 5 del Acuerdo Final: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto armado.

Lineamiento 7: Aplicación y seguimiento a la Justicia transicional establecida en el Acuerdo Final. Objetivo 1: Garantizar el acceso a la justicia y la justicia real para las víctimas” (CPDH, 2021a).

Este documento además contiene un Plan Operativo 2021 – 2022, que contempla 163 acciones, de acuerdo con la CPDH “el 100% de ellas ya fueron puestas en marcha y se está trabajando para cumplirlas. De ellas, 134 acciones, es decir el 82%, ya fueron cumplidas o se han venido cumpliendo desde el inicio de esta política y, en virtud de su progresividad, seguirán siendo implementadas a lo largo de este año” (CPDH, 2022b).

Asimismo, del total de las acciones contempladas en el Plan Operativo, el 19% (31 acciones) corresponde al segundo componente: Cultura y Educación en Derechos Humanos y Paz que tiene por objetivo “fortalecer ideas, imaginarios, creencias, discursos y prácticas que promuevan en los colombianos en el ejercicio de los Derechos Humanos y el DIH, de la ciudadanía y la construcción de una cultura de paz” (CPDH, 2021a). De las 31 acciones contempladas en el componente de Cultura y Educación en Derechos Humanos y Paz, el 54,8% de ellas busca fortalecer la educación para el ejercicio de los DDHH a nivel territorial y nacional, y el 45,2% restante tiene el fin de impulsar estrategias de desarrollo cultural para la transformación social.

Frente a la recomendación de “priorizar la aprobación (...) del instrumento de medición de avance y cumplimiento de metas e indicadores por parte de los responsables de adelantar las acciones contenidas en el PLANEDH”, que se hicieran desde el Segundo Informe al Congreso (Procuraduría, 2020), la Procuraduría valora la formulación de una matriz del Plan Operativo 2021 - 2022 que consolida lineamientos, objetivos, estándares, estrategias, acciones, fuentes de

las nuevas acciones y responsables; como también la identificación de una estrategia de seguimiento a través de evaluaciones trimestrales, como la realizada el 16 de marzo de 2022 en Riohacha (La Guajira). Sin embargo, a pesar de ser considerado como un “documento orientativo y formador que va principalmente dirigido a los establecimientos educativos que son los actores encargados de aplicar la Educación en Derechos Humanos”, de acuerdo con lo informado por la CPDH en el SIPO, la Procuraduría recomienda incorporar metas e indicadores que faciliten el proceso de seguimiento.

Si bien la CPDH manifestó haber acogido totalmente (CPDH, 2021c) la recomendación hecha, de “incluir en el PLANEDH 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” (Procuraduría General de la Nación, 2021), al hacer una revisión de las acciones establecidas en el componente de Cultura y Educación en Derechos Humanos y Paz en el Plan Operativo 2021 – 2022 no se evidencia la incorporación de una estrategia o acción destinada específicamente a la difusión y pedagogía del Informe Final de la CEV, presentado el pasado 28 de junio, lo mismo sucede con las acciones establecidas en el componente de Construcción de Paz; y, dentro de los objetivos generales, lineamientos y objetivos específicos del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario enfocados en el PLANEDH, no se incluye una estrategia de difusión y pedagogía del Informe Final.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que este Plan Operativo deberá actualizarse en la próxima vigencia (CPDH, 2021a), es importante que en la actualización del Plan Operativo se incluyan acciones puntuales de difusión y pedagogía del Informe Final de la CEV, una recomendación hecha también por el Instituto Kroc en su Informe Trimestral: octubre - diciembre 2021 (Echavarría Álvarez, Josefina, et al., 2022). Por ejemplo, en caso de mantenerse la estrategia “Identificar y sistematizar experiencias del sector formal que promuevan la educación para la paz y el ejercicio de derechos en niños niñas y adolescentes” del PLANEDH se podría retomar la estrategia

pedagógica implementada por la CEV durante los años de su mandato. Asimismo, en la estrategia “Diseñar acciones dirigidas a la recuperación de la memoria histórica y configuración de una memoria colectiva que favorezca la construcción de paz” podrían incluirse acciones específicas de difusión y pedagogía del Informe Final de la CEV.

Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz

El Acuerdo de Paz contempló la creación de una Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz. Esta Comisión fue creada en abril de 2019, a través de la Resolución 519 de la Defensoría del Pueblo, con lo cual se dio cumplimiento al indicador “Comisión asesora de DDHH y Paz, creada y en funcionamiento” (E.408) del PMI.

Esta Comisión Asesora sesionó diez veces entre el 1° de mayo de 2021 y 1° de mayo de 2022, de estas sesiones siete fueron ordinarias²⁵², dos extraordinarias²⁵³ y una fue catalogada como sesión de trabajo²⁵⁴ (CADHPAZ, 2022). Del desarrollo de estas sesiones, se valora la aprobación del reglamento interno de la CADHPAZ; el nombramiento de la secretaría técnica bipartita ejercida por los miembros del Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social PAIIS de la Universidad de Los Andes y de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario; y la socialización del documento de “Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia” por parte de la CPDH.

De acuerdo con la información disponible en el micrositio de la CADHPAZ (Defensoría, 2022) y el artículo 5 de la Resolución 519 de 2019, la siguiente es la conformación actual de la Comisión:

²⁵² Estas sesiones se llevaron a cabo en las siguientes fechas: 26 de febrero, 29 de abril, 29 de junio, 30 de agosto, 17 de noviembre, 14 de diciembre, 17 de diciembre de 2021.

²⁵³ Estas sesiones se llevaron a cabo el 13 de julio y el 15 de septiembre de 2021.

²⁵⁴ Esta sesión se realizó el 30 de marzo de 2022.

Tabla 76. Conformación CADHPAZ

Nro.	Grupo que representan	Organización o plataforma	Comisionado/a
1	Organizaciones de DDHH	ASOCIACIÓN DE TRABAJO INTERDISCIPLINARIO - ATI	Principal: Liliana Marcela Vargas Vásquez Suplente: Soraya Gutiérrez Agudelo
2	Organizaciones que trabajan por los derechos de los pueblos indígenas - postulación de la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas		No se registra representante
3	Organizaciones que trabajan por los derechos de las comunidades NARP - postulación de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades NARP		No se registra representante
4	Organizaciones que trabajan por los	FUNDACIÓN TEKNOS	Principal: Emma Doris López Rodríguez

Nro.	Grupo que representan	Organización o plataforma	Comisionado/a	
	derechos de las mujeres		Suplente	Lisbeth del Valle García Terán
5	Organizaciones que trabajan por los derechos de las personas con OSIGD	No se registra representante		
6	Organizaciones que trabajan por los derechos de los NNA	COALICO	Principal	Hilda Beatriz Molano Casas
			Suplente	Rinel García Martínez
7	Organizaciones que trabajan por los derechos de la población campesina	ASOCIACIÓN DEPARTAMENTAL DE USUARIOS CAMPESINOS DEL GUAVIARE	Principal	José Ángel Barrios Hernández
			Suplente	Ingrid Magay Trujillo Lasso
8	Organizaciones que trabajan por los derechos de las víctimas del conflicto armado	CORPORACIÓN ROSA BLANCA COLOMBIA	Principal	Bertha Alicia Suárez Casallas
			Suplente	Sergio Geovanny Alzate González
9	Organizaciones que trabajan por los derechos de las personas con discapacidad	PROGRAMA DE ACCIÓN POR LA IGUALDAD Y LA INCLUSIÓN SOCIAL - PAIIS - UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	Principal	Juliana Bustamante Reyes
			Suplente	Federico Izasa Piedrahita

Nro.	Grupo que representan	Organización o plataforma	Comisionado/a	
10	Organizaciones que trabajan por la construcción de paz		No se registra representante	
11	Universidades y establecimientos de educación superior de carácter privado, con conocimientos en DDHH y DIH	COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO	Principal	Enrique Alberto Prieto Ríos
			Suplente	María Angélica Prada Uribe
12	Universidades y establecimientos de educación superior de carácter público, con conocimientos en DDHH y DIH		No se registra representante	
13	Organizaciones integradas por personal de la fuerza pública en retiro	ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE MILITARES Y POLICÍAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO	Principal	Wilson Fredy Días Ortiz
			Suplente	Emers Fredy Velandia Pardo
14	Organizaciones que trabajan por los derechos de los trabajadores	SINDICATO DE DDHH DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	Principal	Yesenia Vanessa Pérez Otero
			Suplente	Camilo Esteban Herrera Sosa

Nro.	Grupo que representan	Organización o plataforma	Comisionado/a	
15	Gremios empresariales	ANDI	Principal	Carolina Mejía Micolta
			Suplente	Juan Arturo González Rojas

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2022, elaboración propia.

En la tabla anterior se evidencia que, según su conformación actual y la información disponible, el CADHPAZ no cuenta con participación de representantes de los siguientes grupos: i) organizaciones que trabajan por los derechos de los pueblos indígenas; ii) organizaciones que trabajan por los derechos de las comunidades NARP; iii) organizaciones que trabajan por los derechos de las personas con OSIGD; iv) organizaciones que trabajan por la construcción de paz; y v) universidades y establecimientos de educación superior de carácter público, con conocimientos en DDHH y DIH.

Teniendo en cuenta la importancia que reviste contar con una representación plural de las organizaciones y plataformas de derechos humanos, se sugiere a la Defensoría del Pueblo – como presidencia de la Comisión Asesora – promover y garantizar la representación de todos los grupos establecidos en el noveno artículo de la Resolución 519 de 2019, recomendación previamente realizada por la CADHPAZ en el informe de gestión presentado en mayo de 2022 (CADHPAZ, 2022). Adicionalmente, frente al funcionamiento de esta instancia, se invita a la Defensoría del Pueblo a atender las recomendaciones de la CADHPAZ siempre que su implementación sea viable en términos técnicos y presupuestales.

Transversalización del enfoque de género en el Compromiso de Derechos Humanos

La Procuraduría identifica avances en las acciones realizadas por la Consejería para incluir a mujeres y personas con OSIGD, en la

construcción y estrategias del documento de “Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021 – 2022”, el fortalecimiento del PLANEDH y la incorporación de información sobre las afectaciones diferenciadas a población con OSIGD y mujeres en el SNIDH.

Frente al documento de “Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021 – 2022”, se reconoce la incorporación de los enfoques diferencial e interseccional, con énfasis en el establecimiento de acciones destinadas a grupos como mujeres y personas con OSIGD. Igualmente es de señalar el avance de la incorporación de un enfoque de mujer y género que se “ve reflejado de manera transversal en cada uno de los lineamientos y acciones, consecuencia del fortalecimiento del componente de ‘Igualdad, No Discriminación y Respeto por las Identidades’” (CPDH, 2021b). De los diez componentes de este documento, siete de ellos incluyen acciones para el respeto, promoción y protección de los derechos humanos en Colombia, desde el enfoque de género: i) igualdad, no discriminación y respeto por las identidades; ii) educación y Cultura en Derechos Humanos y Paz; iii) derechos Económicos, Sociales y Culturales y Derechos Colectivos – DESC; iv) derechos Civiles y Políticos; v) justicia; vi) construcción de Paz; y vii) Sistema Nacional de Información de DDHH y DIH).

En cuanto al PLANEDH, la CPDH manifiesta que los enfoques diferenciales se incorporaron transversalmente en todas las orientaciones pedagógicas de la actualización del mismo; adicionalmente, la CPDH reporta que “el Plan Operativo 2021-2022 cuenta con 12 estrategias y 24 acciones específicamente sobre la incorporación concreta de los enfoques diferenciales y de género” (CPDH, 2022b). Por otro lado, la CPDH menciona que las mujeres y las personas con OSIGD hacen parte de los grupos poblacionales priorizados en el ejercicio de construcción del PLANEDH, lo que se evidencia en que el 63% de quienes intervinieron en la estrategia de participación multicanal hayan sido mujeres (CPDH, 2021a). En razón a que no se cuenta con datos sobre la participación de personas con

OSIGD en la construcción del PLANEDH, la Procuraduría recomienda registrar y promover la participación de las personas con OSIGD en estos ejercicios.

Adicionalmente, se valora que una de las finalidades de este Plan sea “reconocer y apreciar la pluralidad, la interculturalidad y la multiculturalidad como elementos estructurantes de la educación en derechos humanos, en tanto son manifestación de respeto activo de los derechos de los grupos étnicos afrodescendientes, pueblos indígenas, Rrom y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, entre otros” (CPDH, 2021a).

Por último, en relación con el SNIDH, se valora que en los tres módulos de la Plataforma Observa²⁵⁵, se incluya información con enfoque de género, incorporando variables como masculino, femenino, LGTBI; y en algunos casos, incluyendo información sobre las afectaciones diferenciadas a las personas con OSIGD y las mujeres. Ya que no en todas las secciones que conforman los módulos se presenta información con enfoque de género, la Procuraduría recomienda a la CPDH que, en los procesos de actualización y generación de intercambios de información, se atienda la necesidad de incluir datos relacionados con las afectaciones diferenciales de estos grupos poblacionales.

²⁵⁵ Módulo de Información de homicidios en contra de líderes/as sociales y personas defensoras de derechos humanos; Módulo de Información de Mapas de Riesgo a la vulneración de derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad; y Módulo de Información Prevención del Reclutamiento de Niños, Niñas y Adolescentes.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- En cuanto al PNADH, se identifica como avance la formulación del documento de Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional, para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia. De igual manera, se valora la inclusión de un lineamiento específico para el respeto, promoción y protección del derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica en dicho documento.
- No obstante, se reseña la preocupación que, a la fecha de elaboración de este Informe, no haya finalizado el proceso de aprobación del Plan y por tanto no se haya avanzado en su implementación.
- En relación con el SINDH, se valora la presentación de la Plataforma Observa en mayo de 2022, la cual contiene información sobre: homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos; mapas de riesgo a la vulneración de derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad; y prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.
- Frente al PLANEDH, se identifica como un avance la presentación del documento de Actualización y fortalecimiento del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos – PLANEDH 2021 – 2034 y la incorporación de referencias al Acuerdo de Paz en algunas secciones del mismo. De igual manera, se valora la elaboración del Plan Operativo 2021 – 2022, que contempla 163 acciones, de las cuales el 100% se encuentra en implementación.
- Sin embargo, es de notar que no se ha incluido ninguna estrategia de difusión y pedagogía del Informe Final de la CEV, a pesar de la recomendación del Tercer Informe al Congreso y la entrega del mismo.

- A pesar de la conformación y puesta en marcha de la CADHPAZ, se evidencia que cinco grupos actualmente no cuentan con representación en esta Comisión Asesora, estos son: organizaciones que trabajan por los derechos de los pueblos indígenas, por los derechos de las comunidades NARP, por los derechos de las personas con OSIGD, organizaciones que trabajan por la construcción de paz y universidades y establecimientos de educación superior de carácter público con conocimientos en DDHH y DIH.

Recomendaciones

- I. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, mantener los espacios de diálogo e interlocución con el Comité Técnico Operativo del PNADH y la Instancia de Coordinación para la formulación y aprobación del PNADH.
- II. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, actualizar permanentemente y socializar ampliamente la Plataforma Observa, con las Entidades nacionales y territoriales.
- III. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, apoyar la socialización de la Plataforma Observa, con las Entidades territoriales e incluir el uso de esta plataforma en la Guía para la formulación y actualización de Planes de Contingencia para la atención inmediata de víctimas del conflicto armado.
- IV. Al Ministerio del Interior, apoyar la socialización de la Plataforma Observa, con las Entidades territoriales e incluir el uso de esta plataforma en los ejercicios de asistencia técnica que se realicen con las Entidades territoriales para formular o actualizar los Planes Integrales de Prevención y Protección.

- V. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, articularse con las organizaciones de la sociedad civil que monitorean la situación de derechos humanos en el país y que cuentan con bases de datos que podrían alimentar la Plataforma Observa.
- VI. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, actualizar el Plan Operativo del PLANEDH e incluir allí acciones puntuales de difusión y pedagogía del Informe Final de la CEV.
- VII. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, incluir metas e indicadores en el Plan Operativo del PLANEDH que faciliten el proceso de implementación y seguimiento.
- VIII. A la Defensoría del Pueblo, como presidencia de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz, promover y garantizar la representación de todos los grupos establecidos en el noveno artículo de la Resolución 519 de 2019, particularmente aquellos que la Procuraduría ha identificado carecen de representación (organizaciones que trabajen por los derechos de los pueblos indígenas, de las comunidades NARP, de las personas con OSIGD, organizaciones que trabajan por la construcción de paz, y universidades y establecimientos de educación superior de carácter público con conocimientos en DDHH y DIH.
- IX. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, aumentar esfuerzos para incluir datos relacionados con las afectaciones diferenciales de mujeres y personas con OSIGD, en los procesos de actualización y generación de intercambios de información.
- X. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, registrar y promover la participación de las personas con OSIGD en los ejercicios de construcción y actualización en los planes relacionados con la implementación del Punto 5.2.

Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación

Descripción

En el Punto 6 “Implementación, Verificación y Refrendación”, se definen los mínimos necesarios para garantizar la sostenibilidad del Acuerdo de Paz, al señalar las herramientas para la optimización y articulación de la gestión pública. Asimismo, identifica las necesidades institucionales, políticas y normativas para una implementación efectiva; reconoce la necesidad de una articulación eficiente entre el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales; establece los mecanismos que se deben poner en marcha para propiciar la transparencia y la participación ciudadana; define el acompañamiento técnico internacional al seguimiento y la verificación de lo acordado; y dicta los principios orientadores que deben regir la implementación. El presente Punto dota el Acuerdo de Paz con instrumentos en cada una de las fases del ciclo de política pública²⁵⁶, involucrando a la sociedad civil, al sector privado y la comunidad internacional.

En el Tercer 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 2021, la Procuraduría recomendó a todas las Entidades con competencias en la implementación, acelerar el proceso de elaboración de fichas para el seguimiento a los indicadores en el Plan Marco de Implementación (PMI) pendientes por definir. En el presente informe se observa un avance frente a esta recomendación pues el 93,6% de los indicadores del PMI cuentan con ficha técnica.

Así mismo, se recomendó al DNP y a la Consejería para la Estabilización, la necesidad de emitir los informes periódicos contemplados en el CONPES 3932 de 2018, que presenten un balance integral de la implementación del Acuerdo de Paz en todos los niveles

²⁵⁶ El ciclo de política pública contempla cinco distintas fases: 1. Identificación de la necesidad, 2. Planeación del plan, programa o proyecto, 3. Programación, 4. Implementación y 5. Seguimiento y evaluación. Dicho ciclo supone la adaptabilidad y ajuste de los planes, programas y proyectos de acuerdo con los resultados obtenidos en el proceso de implementación y evidenciados y analizados en la fase de seguimiento y evaluación. Fuente: Procuraduría General de la Nación. GUIPAZ, Guía Integral de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz, Seguimiento físico y financiero. 2020. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Guia-Paz.page>.

del Gobierno y con las respectivas cifras de ejecución de los recursos asignados; en particular, se recomendó 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 reestructurar, y estimar las metas y recursos necesarios para continuar con la implementación del Acuerdo de Paz.

Frente a lo anterior, la recomendación fue acogida por la Consejería para la Estabilización quien mencionó que como mecanismos para dar información de resultados del gobierno en materia de Plan Nacional de Desarrollo PND 2018-2022, está el informe que entrega anualmente el Gobierno Nacional al Congreso de la República sobre el estado de ejecución y cumplimiento a las metas del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, de acuerdo con lo dispuesto en el Acto Legislativo 1 de 2016 en su artículo 3ro. Este informe se realiza a partir de la herramienta SIPO como instrumento de seguimiento a la implementación, donde se cuenta con la información sistematizada sobre la batería de indicadores que hoy conforman el PMI.

Ahora bien, en coherencia con el análisis incluido en los dos informes realizados por la Procuraduría en 2020 y 2021, 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, bajo el entendido que la sostenibilidad de la implementación de dichos compromisos será posible en la medida en que éste se incorpore en cada una de estas fases. Así, este capítulo presenta, por una parte, los avances y dificultades en el cumplimiento de compromisos relacionados con la planeación y seguimiento a la implementación; y, por otra parte, presenta los avances y dificultades en las distintas fuentes de financiación destinadas para la implementación.

Indicadores PMI

El punto 6 tiene 38 indicadores en el PMI. A partir de la información reportada en el SIPO con corte a mayo de 2022. Se destaca lo siguiente:

- 37 (97,4%) indicadores cuentan con ficha técnica para el reporte en SIPO. De éstos, cinco corresponden a indicadores de género, 11 son étnicos, uno es meta trazadora y 20 son temáticos.
- 6 (15,8%) indicadores no contaban con reporte en el SIPO entre 2017 y mayo de 2022. De estos, tres son étnicos y tres son temáticos.
- 1 (2,6%) indicador cuenta con un indicador asociado en el PND 2018-2022, de acuerdo con la información remitida por el 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 SIPO por las Entidades responsables.

Implementación física del Acuerdo de Paz

Avances y dificultades

Planeación

La planeación 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 Nacional debe incluir en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, un capítulo transversal de paz basado en el Acuerdo de Paz y en el PMI, durante los periodos 2018-2022, 2022-2026, 2026-2030 y 2030-2034, en concertación con los sectores del nivel nacional, y cuyas metas servirán para la definición y seguimiento del Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para la paz, establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 (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 o estrategias que fueron asociados con 194 de 517 (37,5%) indicadores del PMI (DNP, 2022b). Debido a que no se cubrió la totalidad de indicadores y compromisos del Acuerdo de Paz, y como indicó la Procuraduría en su Segundo y Tercer 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 ser complementario con el PMI y demás instrumentos de política, derivados de su implementación.

La definición de fichas técnicas y de metas para cada uno de los indicadores del PMI resulta indispensable para adelantar las acciones de planeación, programación y seguimiento mencionadas. Con corte a

marzo de 2022, el 93,6%, equivalente a 484 indicadores del PMI contaban con fichas técnicas aprobadas en el SIPO, en comparación con el 81% en marzo de 2021. La distribución por Entidad de las 33 fichas técnicas pendientes de ingreso al SIPO se encuentra en la Tabla 77. El 45,5% de las fichas por ingresar corresponden al MinInterior y al MinSalud con ocho y siete, respectivamente. Por otra parte, según información remitida por la Consejería para la Estabilización (2022c), 11 indicadores se encuentran con corte a marzo 31 de 2022 con solicitudes de ajuste.

Sobre estas 33 fichas técnicas pendientes de ingreso al SIPO, se reitera la recomendación de dar prioridad a su formulación y culminar las discusiones técnicas que permitan su ingreso, de manera que se tengan las claridades necesarias para su medición, así como los reportes cualitativos y cuantitativos periódicos para conocer y valorar su avance.

Tabla 77. Número de fichas técnicas de indicadores del PMI sin ingresar a SIPO, según Entidad

Entidad	Fichas por ingresar
Agencia de Desarrollo Rural	2
Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente	1
Agencia Nacional De Tierras	3
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	1
Dirección para la sustitución de cultivos ilícitos	1
Fiscalía General de la Nación	2
Gobierno Nacional	2
Ministerio de Justicia y del Derecho	3
Ministerio de Salud y Protección Social	7
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1
Ministerio del Interior	8
Oficina del Alto Comisionado para la Paz	2
Total general	33

Fuente: SIPO (mayo 2022), elaboración propia.

Otro compromiso derivado del documento CONPES 3932 de 2018, es la elaboración de informes periódicos sobre los avances de la implementación. Dado el inicio de un nuevo período de Gobierno Nacional, se considera importante que los informes de gestión y empalme incluyan los avances en los indicadores y estrategias del PND 2018-2022, asociadas al PMI, y demás compromisos incluidos en el Pacto antes mencionado. Al respecto, el DNP dispuso la herramienta digital “Datalogo”²⁵⁷, en la cual se puede consultar toda la documentación generada durante el último periodo de gobierno, así como los informes sectoriales de gestión y los informes de empalme de todas las Entidades que conforman la rama ejecutiva del gobierno nacional.

Respecto a los informes sectoriales de gestión disponibles en el Datalogo, la siguiente Tabla presenta la manera en que los distintos sectores incluyeron contenidos asociados al Acuerdo de Paz:

Tabla 78. Contenidos asociados al Acuerdo de Paz en los informes sectoriales de gestión

Sector	Contenidos asociados al Acuerdo de Paz
Agricultura y Desarrollo Rural	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la Política de Paz con Legalidad, ii) Avances en la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales, iii) Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET, iv) Avances en la Política de Reincorporación – CONPES 3931.
Ambiente y Desarrollo Sostenible	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la política de Paz con Legalidad, ii) Avances en la implementación del Plan Marco de Implementación (PMI), iii) Avances en la Política de Reincorporación CONPES 3931.
Ciencia, Tecnología e Información	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la Política de Paz con Legalidad, ii) Avances en la implementación del Plan Marco de Implementación PMI.

²⁵⁷ <https://datalogo.dnp.gov.co/#home>. Consultado el 11 de julio de 2022.

Sector	Contenidos asociados al Acuerdo de Paz
Comercio, Industria y Turismo	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la Política de Paz con Legalidad, ii) Avances en la implementación del Plan Marco de Implementación (PMI), iii) Avances en la implementación de los PDET, iv) Avances en la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales.
Defensa Nacional	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la Política de Paz con Legalidad, ii) Avances en la implementación del Plan Marco de Implementación PMI.
Deporte	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la Política de Paz con Legalidad, ii) Avances en la implementación del Plan Marco de Implementación (PMI), iii) Avances en la implementación de los PDET.
Educación Nacional	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la Política de Paz con Legalidad, ii) Avances en el Plan Marco de Implementación (PMI), iii) Avances en la implementación de los PDET, iv) Avances en la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales, v) Avances en la Política de Reincorporación – Documento CONPES 3931.
Estadística	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la Política de Paz con Legalidad, ii) Avances en la implementación del Plan Marco de Implementación PMI, iii) Avances en la Política de Reincorporación – CONPES 3931.
Función Pública	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la política de Paz con Legalidad, ii) Avances en la implementación del Plan Marco de Implementación (PMI).
Hacienda y Crédito Público	No se encontraron contenidos asociados al Acuerdo de Paz
Inclusión Social	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la Política de Paz con Legalidad, ii) Avances en la implementación del Plan Marco de Implementación PMI, iii) Avances en la

Sector	Contenidos asociados al Acuerdo de Paz
	implementación de los PDET, iv) Avances en la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales.
Justicia y del Derecho	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la Política de Paz con Legalidad, ii) Avances en la implementación del Plan Marco de Implementación (PMI).
Minas y Energía	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la Política de Paz con Legalidad, ii) Avances en la implementación del Plan Marco de Implementación (PMI), iii) Avances en la implementación de los PDET, iv) Avances en la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales.
Planeación	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la Política de Paz con Legalidad, ii) Avances en la implementación del Plan Marco de Implementación PMI, iii) Avances en la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales.
Presidencia de la República	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la política de Paz con Legalidad, ii) Recursos apropiados para los municipios PDET en el marco del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (PPI Paz), iii) Avances en la implementación del Plan Marco de Implementación (PMI), iv) Avances en la Política de Reincorporación-CONPES 3931, v) Avances en la implementación de los PDET, vi) Otras actividades en la implementación del Acuerdo: política de Paz con Legalidad.
Relaciones Exteriores	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la Política de Paz con Legalidad, ii) Avances en la implementación del Plan Marco de Implementación PMI.
Salud y Protección Social	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la Política de Paz con Legalidad, ii) Avances en la implementación del Plan Marco de Implementación (PMI), iii) Avances en la implementación de los PDET, iv) Avances en la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales, v)

Sector	Contenidos asociados al Acuerdo de Paz
	Avances en la Política de Reincorporación – Documento CONPES 3931.
Tecnologías de la Información y Comunicaciones	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la Política de Paz con Legalidad, ii) Avances en la implementación del Plan Marco de Implementación PMI, iii) Avances en la implementación de los PDET, iv) Avances en la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales.
Trabajo	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la Política de Paz con Legalidad, ii) Avances en la implementación del Plan Marco de Implementación PMI, iii) Avances en la implementación de los PDET, iv) Avances en la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales, v) Avances en la Política de Reincorporación – CONPES 3931.
Transporte	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad, ii) Avances en la implementación del Plan Marco de Implementación PMI, iii) Avances en la implementación de los PDET, iv) Avances en la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales.
Vivienda, Ciudad y Territorio	En la sección de “Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” se incluye: i) Recursos invertidos en la implementación de la Política de Paz con Legalidad, ii) Avances en la implementación del Plan Marco de Implementación (PMI), iii) Avances en la implementación de los PDET, iv) Avances en la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales.

Fuente: DNP, Datalogo, 2022, elaboración propia.

En cuanto a los informes de empalme entre gobiernos nacionales disponibles en el Datalogo, la siguiente Tabla presenta la manera en que las distintas Entidades incluyeron contenidos asociados al Acuerdo de Paz:

Tabla 79. Contenidos asociados al Acuerdo de Paz en los informes de empalme

Entidad	Contenidos asociados al Acuerdo de Paz
Ministerio de Transporte	No se encontraron contenidos asociados al Acuerdo de Paz
Ministerio del Trabajo	En la sección de “Programas, Estudios, Proyectos y Obras Públicas”, se encuentran los siguientes: Educándonos para la paz, Somos rurales, Sumando paz, Trabajando juntos por la paz, Yo trabajo por Colombia. Además, en la sección “Informe de la Entidad”, se aborda el “Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales” y el “PLANFES”. Igualmente, en las políticas de mediano y largo plazo, se incluye una tabla con el avance acumulado a 2021 de los indicadores del PMI a cargo del Ministerio.
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Entre las normas especiales expedidas durante el cuatrienio se encuentra la Resolución 1722 de 2019 “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Conectividad Rural formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.1.3 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Tiene una sección denominada “Avances implementación Acuerdos de Paz” donde se describen los aportes a la implementación, los recursos invertidos, avances en la implementación de los indicadores a cargo del Ministerio en el PMI, avances en la implementación de los PDET y avances en el Plan Nacional de Conectividad Rural.
Ministerio de Salud y Protección Social	Contiene una sección denominada SIPO, donde se registran los avances en los indicadores del PMI a cargo del Ministerio. Igualmente se hace una descripción de las acciones adelantadas en compromisos derivados del Acuerdo de Paz en cuatro Puntos: Reforma Rural Integral (punto 1), Fin del Conflicto (punto 3), Solución al problema de las drogas (punto 4) y Víctimas (punto 5).
Ministerio de Relaciones Exteriores	En una sección denominada SIPO se relacionan los tres indicadores a cargo del Ministerio con sus respectivos avances.
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Se presenta un balance del capítulo del PND 2018 – 2022 “Pacto Transversal Por la Construcción de Paz: Cultura de la Legalidad, convivencia, estabilización y víctimas”; igualmente, se cuenta con un apartado denominado

Entidad	Contenidos asociados al Acuerdo de Paz
	<p>“Avances en la implementación del Acuerdo: Política de Paz con Legalidad” donde se incluyen los recursos invertidos en esta política, los avances en el PMI, el componente étnico y el de género de la política, las acciones del FondoPaz, los avances en la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales, la implementación normativa del Acuerdo de Paz y el desminado humanitario. También en el apartado de “políticas de mediano y largo plazo”, sobre el CONPES 3932 de 2018, se informa que, con corte a 31 de diciembre de 2021, las acciones a cargo de esta cartera eran cuatro y todas se encontraban al día. Entre los temas prioritarios técnicos a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación se recomienda continuar impulsando una serie de iniciativas legislativas y desarrollos normativos regulatorios del Acuerdo de Paz y temas puntuales asociados a los distintos Puntos del mismo.</p>
Ministerio de Minas y Energía	<p>Contiene una sección sobre el PMI, presentando un balance de los seis indicadores bajo su responsabilidad</p>
Ministerio de Justicia y del Derecho	<p>Dentro de la sección “políticas de mediano y largo plazo”, presenta un balance de los indicadores a su cargo en el PMI</p>
Ministerio del Interior	<p>Se presenta un balance de los indicadores del PMI a cargo del sector Interior, para los siete indicadores sin ficha técnica se explica el avance en cada uno</p>
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	<p>Dentro del Plan “Un Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia” uno de los frentes que contempla inversiones es el de “el campo y la paz con legalidad” sobre el cual se hace un balance. Dentro del balance de los Documentos CONPES, se encuentra el 3932 de 2018 con dos acciones que se reportan al día. Igualmente, en la sección de Programas, dentro del “portal de transparencia económica (PTE)”, se reporta que a finales de 2020 se publicaron en el Portal los reportes de los llamados trazadores presupuestales de Equidad de la mujer y Construcción de Paz atendiendo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. También se informa que una nueva versión mejorada de los reportes de los trazadores presupuestales de Equidad de la mujer y Construcción de Paz se publicó a final de 2021 con el apoyo de la Oficina de Comunicaciones</p>
Departamento Administrativo de	<p>Entre las acciones de los CONPES, hay una del 3932 de 2018 que se reporta al día. También se presenta un balance de los indicadores del PMI a cargo de la Entidad.</p>

Entidad	Contenidos asociados al Acuerdo de Paz
la Función Pública	
Ministerio de Educación Nacional	En la sección de “ruralidad” se mencionan las principales acciones llevadas a cabo para el cumplimiento del Acuerdo de Paz, incluyendo la adopción del Plan Especial de Educación Rural (PEER) en 2021 y el cumplimiento de las iniciativas del PART del Pilar 4 de Educación Inicial y Primera Infancia en las subregiones PDET, en articulación con la ART. Igualmente, dentro de las políticas de largo plazo, se menciona que los avances en los indicadores del PMI a su cargo se encuentran registrados en el SIPO.
Ministerio del Deporte	No se encontraron contenidos asociados al Acuerdo de Paz
Ministerio de Defensa	Dentro del reporte del “Viceministerio para la política de Defensa y Seguridad”, se hace una breve mención, a la articulación con la Consejería para la Estabilización y Consolidación y otras agencias para la implementación de la política paz con legalidad. Igualmente, se incluye una sección sobre “Defensa Técnica de Comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz”. También se hace referencia al lanzamiento del informe “Aporte a la verdad: Contexto de la Fuerza Pública para la memoria histórica”. Asimismo, se tiene una sección sobre la funcionalidad del Ministerio Defensa Nacional en el Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, para lo cual se creó en el Ministerio un grupo adscrito a la Secretaría de Gabinete.
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	En la sección “Emprendimiento como habilitador de la inclusión” se incluye la sección denominada “Política de Paz con Legalidad” donde hay un balance de la población víctima atendida, acciones en cumplimiento de los indicadores del PMI, y se menciona la formulación de los PDET.
Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación	En la sección del PMI, se presenta el balance del indicador que el sector tiene a cargo.
Instituto Colombiano Agropecuario - ICA	En la sección “Facilitación del Comercio Internacional de Productos Agropecuarios”, se incluye un apartado de “Cumplimiento de los Acuerdos de Paz” donde se hace un balance de las acciones para el cumplimiento del indicador del PMI a su cargo: “Plan de acción para la conservación,

Entidad	Contenidos asociados al Acuerdo de Paz
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	<p data-bbox="537 264 1360 338">multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor implementado” (A.82).</p> <p data-bbox="537 359 1360 579">Se presenta una tabla con el balance de los indicadores del PMI a cargo de Ministerio, a lo largo del informe se hace mención a la expedición de los Planes Nacionales para la RRI y otros compromisos como el ingreso de hectáreas al Fondo de Tierras y las soluciones alternativas de riego y la rehabilitación de distritos de pequeña escala.</p>

Fuente: DNP, Datalogo, 2022, elaboración propia.

De igual manera, es importante que los siguientes gobiernos tenga un capítulo de paz en el PND 2022-2026, 2026-2030 y 2030-2034, dando continuidad a los programas y estrategias que resultaron exitosas, replanteando aquellas que requieran mejoras, e incluyendo los indicadores y compromisos restantes del Acuerdo de Paz. Todo lo anterior, teniendo como referente al PMI y su correspondiente Documento CONPES, como la herramienta de planeación de largo plazo para la implementación del Acuerdo de Paz.

A marzo de 2022, el PMI aún no contaba con suficiente detalle para hacer seguimiento a la dimensión territorial del Acuerdo de Paz y el SIPO tampoco contaba con esta información. Como lo ha resaltado la Procuraduría en sus anteriores informes, es necesario contar con esta información para generar incentivos, con el fin de que las Entidades con responsabilidades en la implementación establezcan metas y destinen recursos específicos por territorio. Igualmente, es importante integrar el seguimiento físico con el financiero en el SIPO, para contar con reportes oficiales y consistentes entre los avances frente a las metas y las inversiones, actualmente este seguimiento integrado se dificulta, tal como fue evidenciado en el capítulo sobre Planes Nacionales Sectoriales.

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 se realizó. Por este motivo, los planes de desarrollo nacionales y territoriales que se han formulado posterior a la firma del Acuerdo de Paz, no han tenido un sustento legal para incluir estos compromisos (Procuraduría General de la Nación, 2020). Sin embargo, los planes de desarrollo territorial han contado con lineamientos para la inclusión de los compromisos del Acuerdo de Paz en el Kit de Planeación Territorial (KPT), y asistencia técnica de la ART en el caso de los municipios PDET; igualmente, la Procuraduría 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 territorial, a través de la Directiva 007 de 2020.

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”.

Seguimiento y Evaluación

Frente a la fase de seguimiento y evaluación²⁵⁸, la Procuraduría analiza en el presente informe los avances de cuatro compromisos contemplados en el Acuerdo de Paz: el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), el avance en la consolidación y funcionamiento de la Instancia Especial de Mujeres, el avance y la consolidación del SIPO, y la puesta en marcha de medidas para la transparencia en la implementación, incluyendo las herramientas de difusión y

²⁵⁸ La evaluación y el seguimiento hacen referencia a la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública con el fin de valorar su desempeño. Así mismo, estos hacen referencia al proceso sistemático de supervisión de la ejecución de actividades con el objetivo de suministrar a los ejecutores información sobre la marcha que permitan introducir ajustes y correcciones que aseguren el logro de los objetivos **Fuente especificada no válida..**

comunicación, que tienen el propósito de hacer pedagogía sobre los contenidos y avances del Acuerdo de Paz, a través de emisoras en las zonas más afectadas del país, redes sociales y espacios institucionales de televisión.

Comisión de Seguimiento, Impulso, Verificación a la Implementación del Acuerdo 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 mismo y está compuesto por las partes que participaron en la negociación. De acuerdo con el Informe del Instituto Kroc²⁵⁹ (2022), del período enero a marzo 2022, publicado en mayo de del mismo año, la CSIVI ha contado con avances, como su prórroga hasta 31 de diciembre de 2023, y la apertura de nuevos puntos en funcionamiento para las emisoras de paz. De igual manera, el Instituto Kroc (2022) menciona que la CSIVI tiene un reto frente a la participación del Gobierno Nacional, toda vez que con base en lo manifestado por el componente Comunes, hay falta de quórum y relacionamiento público por parte del Gobierno Nacional.

De acuerdo con la información reportada por la Consejería para la Estabilización (2022c), en el transcurso de marzo 2021 a marzo 2022, se han realizado 11 sesiones de las cuales se han derivado siete sesiones técnicas. En estas sesiones se abordaron asuntos en relación con tres temas principales: Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS) y reparación de las víctimas, en especial, para las temáticas Bienes FARC y Restitución de Tierras. De igual manera, en las sesiones se han abordado temáticas propias de la CSIVI, como su cronograma de reuniones, propuestas temáticas para sesiones, ajustes al reglamento

²⁵⁹ El Instituto Kroc para Estudios Internacionales de Paz hace parte de la Escuela Keough de Asuntos Globales de la Universidad de Notre Dame (EEUU) y es uno de los centros de investigación y de estudios en construcción de paz. En el epígrafe 6.3.2 del Acuerdo Final, el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC–EP) otorgaron al Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame el mandato de brindar apoyo técnico en el seguimiento y verificación a su implementación.

de elección de los representantes de la Instancia Especial de Mujeres (IEM), prórroga de la CSIVI, entre otras.

De igual forma, se han tratado otros asuntos, en los que, a pesar de no llegar a pleno consenso constituyen el ejercicio mismo de las funciones de la CSIVI (Consejería para la Estabilización, 2022c) en relación con las tres temáticas mencionadas en el párrafo anterior; así como a temas de reincorporación de menores de edad, la implementación de los 51 indicadores de Género y del Capítulo Étnico y, seguridad de exintegrantes FARC.

Frente a los PDET, la CSIVI avanzó en materia de Hojas de Ruta, Escenarios Meta, indicadores, objetivo, dimensiones, trayectoria de implementación, diálogos preparatorios y resultados de validación territorial y presentación del Componente Multicriterio (Consejería para la Estabilización, 2022d). En materia de recursos, la CSIVI en la sesión del 24 de marzo de 2021, abordó los aspectos de participación, financiación, lineamientos de focalización, gestión y marcación de recursos, focalización de recursos e inversiones de los PDET.

En materia de las emisoras de Paz, conforme a lo informado por la Consejería para la Estabilización (2022d), se cuenta con 12 puntos geográficos, de los 20 previstos en el Acuerdo de Paz y en el PMI, el último de ellos ubicado en Mesetas, Meta, el cual comenzó a operar en 2022; de acuerdo con el Comité de Comunicaciones los puntos corresponden a los siguientes municipios: Fonseca – La Guajira; Convención – Norte de Santander; San Jacinto – Bolívar; Algeciras – Huila; Florida – Valle del Cauca; Bojayá – Chocó; Arauquita - Arauca; El Tambo – Cauca; Puerto Leguizamó – Putumayo; y Mesetas - Meta.

[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 con OSIGD en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. Mediante el

Comunicado Conjunto del Gobierno Nacional y el componente Comunes No. 18 del 11 de abril de 2017, se estableció que la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de género en la paz (IEM), debe brindar lineamientos y presentar recomendaciones a la CSIVI para garantizar la incorporación de los enfoques de género, interseccional y de derechos de las mujeres en la implementación del Acuerdo y el PMI.

En sesión del 27 de abril de 2021, la CISIVI aprobó el reglamento para el proceso de elección de las nuevas integrantes de la IEM. Seguidamente, la Instancia hizo la evaluación técnica de las hojas de vida postuladas a nivel nacional y territorial, y elaboró una lista de resultados para cada uno de los cupos nacionales y territoriales y publicó el listado de elegibles el 30 de diciembre de 2021.

En las Instancias nacionales se eligieron: Dunen Kaneybia Muelas Izquierdo, de la Organización Confederación Indígena Tayrona, y Carmenza Suárez de la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana –OPIAC, del departamento del Guaviare, como representantes indígenas; Isamary Quinto Mosquera, de la Colectiva Matamba Acción Afrodiaspórica, Castriela Hernández, de Trenzado de Mujeres Cimarronas del departamento del Atlántico, como representantes de mujeres Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales; Diana Salcedo López de la Liga Internacional de Mujeres por la paz y la Libertad (LIMPAL), Marisol Avendaño de la Asociación de Mujeres por la Paz y la Defensa de los Derechos de la Mujer Colombiana (ASODEMUC), como representantes de las organizaciones nacionales; Johana Maturana de la colectiva “raras no tan raras” del departamento del Chocó y Tatiana Galera Cueto de la Corporación Feminista Caribeñxs de Montería Córdoba, como representantes de las organizaciones de personas con OSIGD.

La Procuraduría reitera que la falta de recursos es una barrera para la participación, pues no todas las mujeres convocadas a las asambleas y espacios de participación, cuentan con los medios para desplazarse y costear su estadía y alimentación en los lugares de encuentro (Salcedo, 2022). Por consiguiente, se insiste en la necesidad de que el Gobierno

Nacional y las administraciones locales asignen recursos para la IEM, para que se pueda garantizar la participación de más mujeres en las asambleas.

Ahora bien, 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, se reconoce la articulación fluida de la IEM con la CPEM, que reporta haber realizado 59 espacios de diálogo desde el 2019, en los que se ha promovido la articulación de la IEM con la Alta Instancia de Gobierno y escenarios de colaboración entre la IEM y las diferentes Entidades implementadoras, así como escenarios de coordinación con la CSIVI. En 2021, la CPEM reporta haber coordinado 29 reuniones con Entidades que estaban pendientes de seguimiento por parte de la IEM, 28 espacios de diálogo directo y la Novena Sesión Plenaria de la Alta Instancia de Género de Gobierno, en la que se realizó un panel enfocado en mujeres víctimas (Consejería para la Estabilización, 2022d).

Sin embargo, la Procuraduría advierte que no todas las Entidades con responsabilidades en la implementación del Acuerdo han mostrado disposición para entablar un relacionamiento con la Instancia, hecho que preocupa, puesto que el diálogo directo con cada Entidad resulta necesario para profundizar en los puntos identificados como debilidades por parte de la IEM (Salcedo, 2022).

Con respecto al cumplimiento de los otros cuatro indicadores con marcación de género para el Punto 6, 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 con la información reportada por la Consejería para la Estabilización, a 31 de marzo de 2022, la Alta Instancia ha sesionado 10 veces, dos de ellas en el último año. Estas sesiones plenarias han contado con la participación de todas las

Entidades encargadas de cumplir con los 54 indicadores de género del PMI y de la IEM (Consejería para la Estabilización, 2022c).

No obstante, la Procuraduría enfatiza la recomendación realizada en el Tercer Informe al Congreso, de fortalecer la articulación con otras instancias de la arquitectura institucional 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, y 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 (Procuraduría General de la Nación, 2021).

Sobre el compromiso de realizar un reporte de seguimiento a los avances de la implementación del enfoque (O.G.3), y de elaborar informes de acceso público (O.G.5), se observa que la Consejería para la Estabilización presenta informes en el Portal para la Paz²⁶⁰ trimestrales sobre la implementación de los 54 indicadores de género, y las 18 acciones de género del CONPES 3931 de 2018.

Por su parte, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer ha elaborado cinco informes y se encuentra elaborando el nuevo informe de seguimiento, sobre los avances en la implementación de los 54 indicadores de género del PMI, aplicando como metodología el ejercicio “semáforo” para dar cuenta de su nivel de implementación. Estos informes son publicados en línea, en la página del Observatorio Colombiano de Mujeres (Consejería para la Estabilización, 2022b).

Adicionalmente, en mayo de 2022 la CPEM realizó el lanzamiento de la herramienta digital “Así avanzan las mujeres en la paz”, un instrumento para difundir los avances en la transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz, que fue construido con el apoyo de USAID²⁶¹. A juicio de la Procuraduría, este

²⁶⁰ Disponibles en: Enfoque de Género y Etnias en la Paz (portalparalapaz.gov.co)

²⁶¹ La herramienta se encuentra disponible en este enlace: <https://bit.ly/3t1HMCK>

instrumento es importante porque democratiza el acceso al seguimiento de los indicadores de género del Acuerdo de Paz, facilitando la labor investigativa realizada por los entes de control y la sociedad civil. Adicionalmente, su metodología de semáforo es de fácil comprensión y permite realizar un análisis general del avance de cada indicador.

No obstante, se observa que, de acuerdo con la herramienta, la transversalización del enfoque de género en los Puntos 1, 2, 5 y 6 del Acuerdo de Paz, se encuentra en estado de “avance alto”, cuando, como se ha manifestado en los otros capítulos de este informe, y como ha sido planteado por diferentes organizaciones de mujeres y organizaciones internacionales²⁶², hay rezagos importantes en la transversalización del enfoque y en la implementación de medidas afirmativas que contribuyan decisivamente a la superación de las brechas de género en el país. Por consiguiente, se recomienda que la CPEM fortalezca su análisis, estudiando los hallazgos realizados por las plataformas de mujeres y las organizaciones internacionales que hacen seguimiento a la transversalización del enfoque de género en el Acuerdo de Paz.

La Procuraduría reconoce el esfuerzo articulado por parte de estas Consejerías para impulsar la implementación del enfoque y realizar seguimiento a los indicadores de género, y valora positivamente sus esfuerzos para disponer estos informes a través de canales de acceso público; sin embargo, recomienda que sean socializados con las plataformas y organizaciones de mujeres que hacen seguimiento al Acuerdo de Paz para que tengan una mayor difusión, con el fin de que se generen espacios de discusión y diálogo, sobre el avance en la transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz.

Sobre las medidas de transparencia relacionadas con los mecanismos de rendición periódica de cuentas, las veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia y el mecanismo especial

²⁶² Como la Corporación Sisma Mujer y el Instituto Kroc.

para la denuncia ciudadana son tratadas en el capítulo del Punto 2 de este informe; las demás son abordadas en el siguiente apartado.

Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia de la implementación

En cuanto a la puesta en marcha del Sistema de información y en línea al cumplimiento del indicador “Sistema integrado de información creado e implementado con todas sus medidas”²⁶³, la Procuraduría ha destacado en diversas ocasiones el desarrollo tecnológico SIPO 2.0. Este no sólo 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 presente vigencia se puso en funcionamiento el módulo de seguimiento de los Planes Nacionales Sectoriales en SIPO, con información para 15 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 su cumplimiento e informes cualitativos de avance trimestrales. El Plan que aún no cuenta con información en el SIPO es el de Zonificación ambiental.

Adicionalmente, se considera como un avance en materia de seguimiento, la emisión del Decreto 1778 del 24 de diciembre de 2020²⁶⁴, 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. Todo lo anterior, en el marco del decreto de funcionamiento del

²⁶³ Indicador F.344 Sistema integrado de información creado e implementado con todas sus medidas

²⁶⁴ 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"

sector de Planeación Nacional, que también lidera el seguimiento a los planes de desarrollo del nivel nacional.

Entre los retos del SIPO 2.0, se encuentra como ya se ha mencionado, que aún no cuenta con suficiente detalle para hacer seguimiento a la dimensión territorial del Acuerdo de Paz; igualmente, es importante integrar el seguimiento físico con el financiero en el SIPO, para contar con reportes oficiales y consistentes entre los avances frente a las metas y las inversiones, actualmente este seguimiento integrado se dificulta tal como fue evidenciado en el capítulo sobre Planes Nacionales Sectoriales. Al respecto, se encuentra en SIPO un nuevo módulo denominado “Financiación del Acuerdo Final” con información general del MFMP, PPI para la paz y el PGN; no obstante, no presenta información a nivel de indicador. Asimismo, el DNP remitió a la Procuraduría un reporte del Trazador Presupuestal Construcción de Paz con la marcación por pilar y en ocasiones por indicador asociado a los PNS, esta información fue analizada en el capítulo de los PNS. Si bien se encontró que el ejercicio requiere fortalecer la articulación con los sectores para tener reportes consistentes, se valora como positivo y como un insumo para la construcción del módulo financiero del SIPO.

Por último, se encuentra otro módulo nuevo en el SIPO denominado “Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET” en donde se presentan los avances de los indicadores del PMI con clasificador PDET y los avances de las iniciativas de los PATR. Sobre este último, contiene por subregión el número de iniciativas con ruta de implementación activa y un enlace que remite a la Central de Información PDET. Como fue mencionado en el capítulo del presente informe sobre el PDET, aún persiste la necesidad de incluir información sobre el estado de avance, los proyectos asociados y los recursos invertidos en cada iniciativa, en particular para las iniciativas detonantes y dinamizadoras de las HRU.

[Medidas de transparencia](#)

Frente a la elaboración de matrices de riesgo de corrupción, en el Tercer informe al Congreso se recomendó a la Secretaría de Transparencia acelerar su formulación y definir acciones para la

mitigación de riesgos. Al respecto, dicha Entidad informó que se acogía parcialmente, teniendo en cuenta que su competencia se centra en la definición metodológica para la construcción de los mapas de riesgos de corrupción a cargo de las Entidades nacionales y territoriales. Particularmente, la Secretaría de Transparencia adelantó las siguientes acciones: i) proceso de actualización de la metodología publicada en el 2018 para gestionar los riesgos de corrupción; ii) capacitación y socialización de la “Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en Entidades públicas”; y iii) asistencia técnica a las Entidades en la gestión de riesgos de corrupción que afectan los procesos vinculados a la implementación del Acuerdo de Paz (Secretaría de Transparencia, 2021).

Por otra parte, la Secretaría de Transparencia manifestó que con la promulgación de la Ley 2195²⁶⁵ de 2022, en consonancia con lo establecido en el artículo 31 de la ley en mención, cada Entidad pública deberá implementar Programas de Transparencia y Ética Pública para promover la cultura de la legalidad e identificar y monitorear el riesgo de corrupción en el desarrollo de su misionalidad, en un término no mayor a dos años para las Entidades territoriales y de un año para las instituciones nacionales. Asimismo, dispuso que esa Entidad se encargara de la definición de los lineamientos respecto a características, estándares, elementos, requisitos, procedimientos y controles mínimos, que debe cumplir dicho Programa, con base en el Plan Anticorrupción y Atención Ciudadano y el Manual de Rendición de Cuentas (Secretaría de Transparencia, 2021)

Desde la Procuraduría se hace un llamado a la Secretaría de Transparencia para que adelante las actuaciones necesarias previendo los tiempos estipulados que otorga la ley para la implementación de los Programas de Transparencia y Ética Pública. Asimismo, es importante que se avance en la articulación con la Agencia de Renovación del Territorio para la adopción de dichos programas en los municipios PDET, los cuales pueden convertirse en un mecanismo favorable para

²⁶⁵ “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”

prevenir riesgos de corrupción en la implementación de los planes, programas y proyectos del Acuerdo de Paz.

Mapas interactivos de seguimiento

En relación con los mapas interactivos que permitirían el seguimiento a los avances de los proyectos para la implementación del Acuerdo de Paz, el DNP reportó que, en el SIPO 2.0, se encuentra un apartado llamado “Financiación del Acuerdo”, el cual contiene una sección tanto para el PPI en el cual se enlaza el acceso al “Mapa Inversiones”²⁶⁶, como el PGN en el cual se puede acceder a información sobre los proyectos de inversión que tiene la marcación del trazador presupuestal Construcción de Paz. Igualmente, se reportó que el Sistema permite una descarga de un reporte en Excel sobre la ejecución del trazador a nivel de proyecto de inversión, así como a la ficha del proyecto; Sin embargo, cuando se realiza la consulta en el SIPO sin usuario de acceso no se refleja esta información. Todo esto, producto de un análisis técnico y operativo, bajo el principio de eficiencia del gasto; y como respuesta a los lineamientos establecidos en el CONPES 3932 de 2018 y la identificación del DNP como Entidad encargada de hacer seguimiento a la implementación de políticas públicas (DNP, 2018).

El cumplimiento de esta medida no cuenta con un indicador específico en el PMI, pero hace parte de las medidas contempladas en el indicador “Sistema integrado de información creado e implementado con todas sus medidas” (F.344). Si bien el DNP no reporta los avances en el mapa de inversiones, como un aporte a este indicador en el SIPO 2.0, las acciones llevadas a cabo para su desarrollo se consideran un progreso en este compromiso del Acuerdo de Paz. En especial, se resalta la elaboración de un informe sobre la implementación del

²⁶⁶ “MapaInversiones” se tiene 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). (DNP, 2022b) Disponible en: <https://mapainversiones.dnp.gov.co>

Acuerdo de Paz a partir de la información del SIPO, el cual toma sus registros cualitativos y cuantitativos, al corte del 31 de diciembre de 2021, para los indicadores que fueron priorizados en el informe de ejecución del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones (Vigencia 2021); este informe contiene un apartado por Punto del Acuerdo de Paz; los resultados en la Política para la Estabilización por pilar del PMI; y la continuación de la interoperabilidad entre el SIPO 2.0 y el Mapa de Inversiones a través de los proyectos asociados a la Política Construcción de Paz²⁶⁷.

En relación con 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 Procuraduría (F.411), que ha manifestado la necesidad de ampliar la fecha de finalización de este indicador, que inicialmente estaba contemplado hasta el 2019, al año fin del PMI. Lo anterior, dado 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, continúa siendo objeto de análisis por parte de la Consejería para la Estabilización.

Por parte de la Procuraduría el cumplimiento de este indicador ha implicado la creación de la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5. para el seguimiento al Acuerdo de Paz; la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 11. Con Funciones de Coordinación de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz; y las Procuradurías Delegadas con Funciones Mixtas 12, 13 y 14. Con Funciones de Intervención para la Paz, y sus funciones establecidas en la Resolución 150 de 2022.

La Procuraduría, además, ha destinado recursos financieros y una planta de personal en el nivel nacional y territorial para garantizar el

²⁶⁷ Reporte tomado del SIPO del indicador “F.344 Sistema integrado de información creado e implementado con todas sus medidas” con fecha 31 de marzo de 2022.

funcionamiento de estas Delegadas. También se han diseñado metodologías específicas para el seguimiento al Acuerdo de Paz; se han emitido directivas encaminadas a fortalecer la implementación; y se ha realizado un acompañamiento a la población sujeto de la implementación. La presentación ante el Congreso de la República de este informe recoge los hallazgos producto de la gestión realizada.

Frente a las herramientas de las nuevas tecnologías de información, de acuerdo con lo informado por el DNP (2022c), el SIIPO 2.0 es compatible para su navegación con aplicativos móviles. En conceptos tecnológicos, en su capa FRONT, fue diseñado usando un framework Javascript llamado “vue.js”, el cual dentro de sus características da facilidad a la hora de crear proyectos responsivos los cuales son compatibles con dispositivos móviles.

Adicionalmente, en la plataforma en atención al ciudadano se cuenta con el enlace al formulario de Peticiones, Quejas y Reclamos del Departamento Nacional de Planeación <https://pqrsd.dnp.gov.co/index.php>, a través del cual la ciudadanía puede solicitar información o comunicar alguna situación identificada (DNP, 2022c).

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- En el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 (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 o estrategias que fueron asociados con 194 de 517 (37,5%) indicadores del PMI (DNP, 2022b). Debido a que no se cubrió la totalidad de indicadores y compromisos del Acuerdo de Paz, y como se indicó en el Segundo y Tercer 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 ser complementario con el PMI y demás instrumentos de política derivados de su implementación.
- La definición de fichas técnicas y de metas para cada uno de los indicadores del PMI resulta indispensable para adelantar las acciones de planeación, programación y seguimiento mencionadas. Con corte a marzo de 2022, el 93,6%, equivalente a 484 indicadores del PMI contaban con fichas técnicas aprobadas en el SIPO, en comparación con el 81% en marzo de 2021. Por lo que quedaban 33 fichas técnicas pendientes de ingreso al SIPO.
- Otro compromiso derivado del documento CONPES 3932 de 2018, es la elaboración de informes periódicos sobre los avances de la implementación. Dado el inicio de un nuevo período de Gobierno Nacional, se considera importante que los informes de gestión y empalme incluyan el adelanto en los indicadores y estrategias del PND 2018-2022, asociadas al PMI, y demás compromisos incluidos en el Pacto antes mencionado. Al respecto, el DNP dispuso la herramienta digital “Datalogo” en la cual se puede consultar toda la documentación generada durante el último periodo de gobierno, así como los informes sectoriales de gestión y los informes de empalme

de todas las Entidades que conforman la rama ejecutiva del gobierno nacional. Este informe incluye un balance del ingreso de los contenidos asociados al Acuerdo de Paz en los informes sectoriales de gestión y los de empalme.

- A marzo de 2022, el PMI aún no contaba con suficiente detalle para hacer seguimiento a la dimensión territorial del Acuerdo de Paz y el SIPO tampoco contaba con esta información. Como lo ha resaltado la Procuraduría, es necesario contar con esta información para generar incentivos con el objetivo que las Entidades con responsabilidades en la implementación, establezcan metas y destinen recursos específicos por territorio. Igualmente, es importante integrar el seguimiento físico con el financiero en el SIPO, para contar con reportes oficiales y consistentes entre los avances frente a las metas y las inversiones.
- Se valora el avance en materia de las emisoras de Paz con los 12 puntos geográficos ya aprobados por la CSIVI, de los 20 previstos en el Acuerdo de Paz y en el PMI, sin embargo, está pendiente la aprobación e instalación de los ocho puntos restantes, donde funcionarán las demás emisoras de Paz.
- Se valora positivamente los informes públicos realizados por la CPEM y la Consejería para la Estabilización sobre el avance en la implementación de los indicadores de género del Acuerdo de Paz y el CONPES 3931 de 2018.
- Se realizó el lanzamiento de la herramienta digital “Así avanzan las mujeres en la paz” por parte de la CPEM, se reconoce su importancia en la divulgación de los avances en la transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz.
- En mayo de 2021 fueron elegidas las mujeres que deberían conformar la IEM para los años 2022, 2023 y 2024.

- Se requiere un mayor apoyo logístico y financiero para las mujeres que conforman la Instancia Especial de Mujeres, para que no se vean limitadas las posibilidades de participación de las mujeres por falta de medios económicos y la construcción de una red de apoyo para el cuidado que facilite su acompañamiento.
- Se evidencia el avance de la Secretaría de Transparencia frente a las siguientes acciones: i) proceso de actualización de la metodología publicada en el 2018 para gestionar los riesgos de corrupción; ii) capacitación y socialización de la “Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en Entidades públicas”; y iii) asistencia técnica a las Entidades en la gestión de riesgos de corrupción, que afectan los procesos vinculados a la implementación del Acuerdo de Paz.
- Se reconocen los avances que ha tenido el Mapa de Inversiones del DNP en cuanto la articulación del SIPO 2.0. y el seguimiento financiero al Acuerdo de Paz, para evidenciar los recursos ejecutados a través de los proyectos de inversión en el trazador Construcción de Paz; sin embargo, persiste la necesidad de que el SIPO 2.0. amplíe este seguimiento a las demás fuentes de financiación contempladas en el CONPES 3932 DE 2018, así como ilustrar la información financiera a nivel de indicador PMI.
- Se valoran los avances que el DNP ha realizado frente a las nuevas tecnologías implementadas en el SIPO 2.0. para la compatibilidad en la navegación con aplicativos móviles.

Recomendaciones

- I. Al Departamento Nacional de Planeación, en concertación con las Entidades con responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz, incluir en los Planes Nacionales de Desarrollo de los períodos 2022-2026, 2026-2030 y 2030-2034, un capítulo transversal

de paz, basado en el Acuerdo de Paz y en el Plan Marco de Implementación.

- II. A la Agencia de Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, Agencia Nacional de Tierras, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, Fiscalía General de la Nación, Gobierno Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio del Interior, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, ingresar en el SIPO las fichas técnicas pendientes de indicadores a su cargo, de manera que se tengan las claridades necesarias para su medición, así como los reportes cualitativos y cuantitativos periódicos para conocer y valorar su avance.
- III. Al Departamento Nacional de Planeación, incluir en SIPO información para hacer seguimiento a la dimensión territorial del Acuerdo de Paz, contar con esta información generaría incentivos para que las Entidades con responsabilidades en la implementación establezcan metas y destinen recursos específicos por territorio. Igualmente, es importante integrar el seguimiento físico con el financiero en el SIPO, para contar con reportes oficiales y consistentes entre los avances frente a las metas y las inversiones.
- IV. A la Consejería para la Estabilización y componente Comunes, fortalecer la participación y la articulación en la CSIVI, con el fin de impulsar la implementación del Acuerdo de Paz en el marco de la prórroga para su funcionamiento.
- V. A la CISIVI, ratificar a las nuevas integrantes de la IEM de acuerdo con el listado que le fue enviado de las elegidas a nivel nacional.

- VI. A las Entidades nacionales responsables de la implementación de los 54 indicadores de género del PMI y en especial a la Agencia Nacional de Tierras, se reitera la necesidad de que abran espacios periódicos de diálogo con la Instancia Especial de Mujeres, para escuchar las recomendaciones sobre la labor adelantada.
- VII. A la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, socializar los informes de seguimiento con plataformas y organizaciones de mujeres que hacen seguimiento al Acuerdo de Paz y diseñar estrategias de difusión para promover los espacios de discusión y diálogo, sobre el avance en la transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz.
- VIII. A la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, fortalecer el análisis de la transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz publicado en la herramienta digital “Así avanzan las mujeres en la paz”, estudiando los hallazgos realizados por las plataformas de mujeres y las organizaciones internacionales en esta materia.
- IX. A la Agencia de Renovación del Territorio, en coordinación con la Secretaría de Transparencia avanzar en la implementación de acciones para la puesta en marcha del Programa de Transparencia y Ética Pública en los municipios PDET.
- X. A la Secretaría de Transparencia, adelantar las actuaciones necesarias previendo los tiempos estipulados que otorga la ley para la implementación de los Programas de Transparencia y Ética Pública. Asimismo, es importante que se avance en la articulación con la Agencia de Renovación del Territorio para la adopción de dichos programas en los municipios PDET, los cuales pueden convertirse en un mecanismo favorable para prevenir riesgos de corrupción en la implementación de los planes, programas y proyectos del Acuerdo de Paz.

- XI. Al Departamento Nacional de Planeación, profundizar la interoperabilidad entre el SIIPO 2.0 y el Mapa de Inversiones, con el fin de poder identificar los recursos que se están destinando a nivel de indicador del PMI por fuente de financiación.

Recursos financieros para la implementación del Acuerdo de Paz

Como se indicó en el Tercer Informe al Congreso, dentro de los instrumentos de planeación financiera utilizados oficialmente para estimar los montos de inversión asociados a la implementación del Acuerdo de Paz, se destacan dos, en los que se reflejan proyecciones que responden a diferentes vigencias fiscales, considerando el horizonte temporal de su implementación: el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Plan Plurianual de Inversiones (PPI).

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 eficiente se adelanta en Colombia mediante el SGR. Su propósito es aportar al desarrollo económico, social y ambiental de las Entidades territoriales. Como conceptos de distribución de los recursos de regalías, definidos desde la Constitución Política de Colombia y en el artículo 22 de la Ley 2056 de 2020, están:

- Asignaciones directas: 20% para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanta 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 Grande de la Magdalena: 0,5%
- Funcionamiento, la 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:

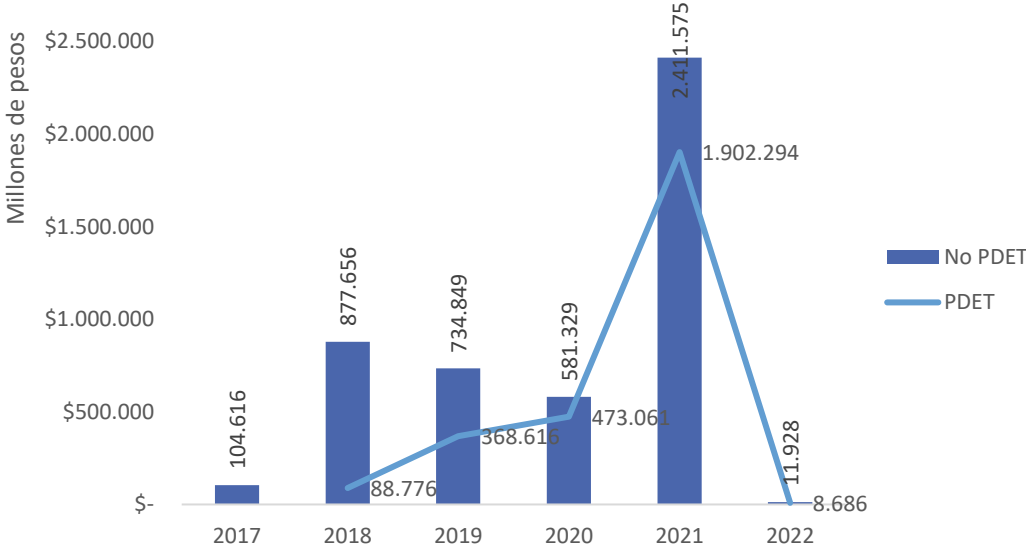
“Durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2017, el 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinará a una asignación para la paz, que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación 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 artículo” (Ley 2056 de 2020).

En lo que corresponde al OCAD Paz, este fue creado por el Acto Legislativo 04 de 2017, y su fin es la aprobación de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz. Como fuentes de financiación del OCAD Paz están: i) asignación para la paz que corresponde al 7% de los ingresos del SGR y el 70% de los rendimientos financieros, con excepción de los generados por las

asignaciones directas durante 20 años; ii) Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet); iii) incentivo a la producción, que proviene del 30% de los rendimientos del SGR; iv) traslados de recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (60% de los saldos no aprobados en dicho Fondo a 31 de diciembre de 2016).

De acuerdo con lo reportado por el DNP (2022b), el OCAD Paz ha realizado asignaciones desde la vigencia 2017 a marzo de 2022 por un total de \$7,5 billones, de los cuales \$ 4,3 billones (57,04%) han sido asignados en la vigencia 2021 a diferentes proyectos de inversión presentados por las Entidades territoriales tanto PDET como no PDET; durante el periodo de funcionamiento del OCAD Paz cerca del 62% (\$4,7 billones) de los recursos han sido asignados a zonas no PDET en los diferentes sectores y el 38% (\$2,8 billones) ha sido asignados a zonas PDET como lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 4. Monto de proyectos aprobados en el OCAD PAZ en zonas PDET y no PDET, 2017-2022

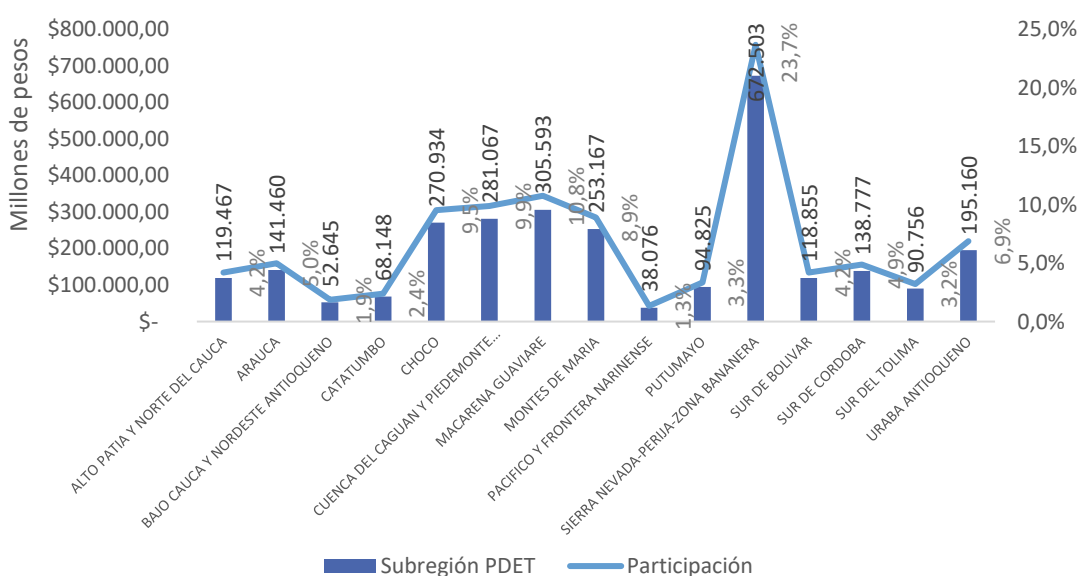


Fuente: DNP, 2017-2022, elaboración propia. Cifras en millones de pesos.

De acuerdo con la Gráfica 5 la subregión Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera es la que ha tenido la mayor participación (23,7%) de esta

fuente de financiación desde el funcionamiento del OCAD Paz, con \$672.503 millones distribuidos en 69 proyectos de inversión; seguido de la subregión Macarena Guaviare con una participación acumulada del 10,8% con asignaciones por \$305.592 millones para 28 proyectos de inversión aprobados por el OCAD Paz; por su parte las subregiones con menor participación son Pacífico y Frontera Nariñense y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño con participaciones del 1,3% (\$38.076 millones asignados a 9 proyectos) y 1,9% (\$52.645 millones asignados a 8 proyectos).

Gráfica 5. Recursos y participación de subregiones PDET en el OCAD PAZ, 2017 a 31 de marzo 2022



Fuente: DNP, 2017-2022, Elaboración propia. Cifras en millones de pesos.

En lo concerniente a los sectores, se evidencia que transporte ha tenido la mayor participación, con más del 50% de los recursos asignados desde la bianualidad 2017-2018 a la fecha (\$3,9 billones), con 396 proyectos de inversión; seguido del sector Minas y Energías con una participación del 18,7% (1,4 billones), en 161 proyectos de inversión; los sectores que han tenido la menor participación son I: Gobierno Territorial, Inclusión Social y Reconciliación e Información

Estadística con particiones del 0,02 % (1.141 millones), 0,02% (1.862 millones) y 0,3% (19.816 millones).

Tabla 80. Asignaciones OCAD PAZ por sector SUIFP, 2017- a marzo 31 2022

Sector SUIFP	Valor SGR	Participación %	No. Proyectos
Agricultura Y Desarrollo Rural	670.724	8,9%	56
Ambiente Y Desarrollo Sostenible	53.110	0,7%	9
Deporte Y Recreación	22.363	0,3%	6
Educación	139.386	1,8%	25
Gobierno Territorial	1.141	0,02%	1
Inclusión Social Y Reconciliación	1.862	0,02%	2
Información Estadística	19.816	0,3%	6
Minas Y Energía	1.411.356	18,7%	161
Salud Y Protección Social	25.711	0,3%	9
Tecnologías De La Información Y Las Comunicaciones	157.796	2,1%	13
Transporte	3.910.027	51,7%	396
Vivienda, Ciudad Y Territorio	1.150.093	15,2%	136
Total	7.563.386	100%	820

Fuente: DNP, 2017-2022, elaboración propia. Cifras en millones de pesos.

Ejecución OCAD PAZ

Según información reportada por el DNP, la ejecución en las diferentes bianualidades de los proyectos financiados con el SGR OCAD Paz, de acuerdo con sus estados, se muestra en la siguiente Tabla.

Tabla 81. Estado de proyectos SGR, 2017-a 31 de marzo 2022

Estado	Valor SGR	Participación %	No. Proyectos	Participación %
Cerrado	194.404	2,6%	57	7,0%
Contratado en ejecución	4.229.523	55,9%	389	47,4%
Contratado sin acta de inicio	692.431	9,2%	59	7,2%

Estado	Valor SGR	Participación %	No. Proyectos	Participación %
En proceso de contratación	462.377	6,1%	46	5,6%
Para cierre	17.158	0,2%	5	0,6%
Sin contratar	1.255.681	16,6%	122	14,9%
Terminado	711.812	9,4%	142	17,3%
Total	7.563.386	100,0%	820	100,0%

Fuente: DNP, 2017-2022, elaboración propia. Cifras en millones de pesos.

Para analizar el avance físico de los proyectos del OCAD PAZ, se establecieron unos rangos de acuerdo con el porcentaje de avance físico que presentan los proyectos a la fecha; así pues, de acuerdo con la información remitida por el DNP, se evidencia en la siguiente Tabla un menor progreso de estos proyectos, toda vez que el 50,1% (411 proyectos), presentan un avance entre el 0% y el 25%, lo cual evidencia importantes retos, teniendo en cuenta que 40 proyectos están siendo ejecutados desde los años 2017-2019; los estados de avance entre el 25% - 50% y 50% - 75% son el 6% (49 proyectos) y 7,8% (64 proyectos), los cuales algunos fueron aprobados desde el año 2018; y el avance entre el 75% y > 100% representa el 36,01% (296 proyectos).

Tabla 82. Avance físico proyectos SGR, 2017 a 31 de marzo 2022

Avance Físico	No. Proyectos	Participación %
0-25	411	50,1%
25-50	49	6,0%
50-75	64	7,8%
75-100	294	35,9%
>100	2	0,2%
Total	820	100,0%

Fuente: DNP, 2017-2022, elaboración propia.

En cuanto a la ejecución financiera reportada por el DNP (2022b), se realizó el mismo análisis de rangos de acuerdo con el avance que presentan a la fecha; así las cosas, se evidencia que más de la mitad de los proyectos financiados por esta fuente, se encuentran en una ejecución menor al 55%; el 35,5% de los proyectos (291) presentan un avance físico entre el 0% y 25%; y el 17,9% de los proyectos (147), presentan avances financieros entre el 25% y 50%, lo cual representa

retrasos si se tiene en cuenta que hay proyectos aprobados desde la vigencia 2017.

Tabla 83. Avance financiero proyectos SGR, 2017 a 31 de marzo 2022

Avance Financiero	No. Proyectos	Participación %
0-25	291	35,5%
25-50	147	17,9%
50-75	71	8,7%
75-100	311	37,9%
Total	820	0,0%

Fuente: DNP, 2017-2022, elaboración propia.

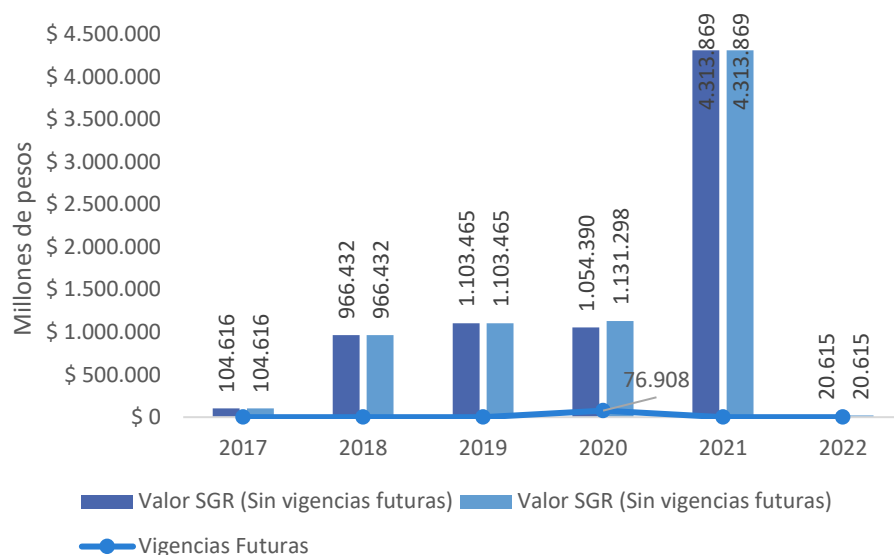
Vigencias futuras de recursos

De acuerdo con el reporte remitido por el DNP (2022b), sobre proyectos aprobados por el OCAD Paz, entre 2017 y 2022 se han asignados recursos por un monto de \$7,5 billones. De este monto hay proyectos por \$1,1 billones asociados con vigencias futuras de ejecución, dentro de los cuales \$76.908 millones fueron aprobadas en el año 2020, lo que representa un 6,8% del monto de proyectos aprobados en el OCAD Paz para el mismo año y 1,02% del total aprobado desde el año 2017 a la fecha.

Cabe destacar que, si bien existe una información publicada en el portal del SGR del DNP sobre proyectos aprobados y con vigencias futuras, se advierte que esta información no distingue entre los dos tipos de vigencias futuras existentes, ni tiene toda la información de los acuerdos que se han expedido hasta la fecha de consulta²⁶⁸; como tampoco se identificó una guía o manual unificado que describa el procedimiento y requisitos para que una Entidad territorial adelante la solicitud de una vigencia futura ante el OCAD Paz.

²⁶⁸ Fuente: Ocad Paz página SGR: <https://www.sgr.gov.co/Inversi%C3%B3n/OCADPAZ.aspx>, Consultado el 09/06/2022.

Gráfica 6. Montos aprobados OCAD PAZ 2017 a 31 de marzo 2022 y vigencias futuras de recursos

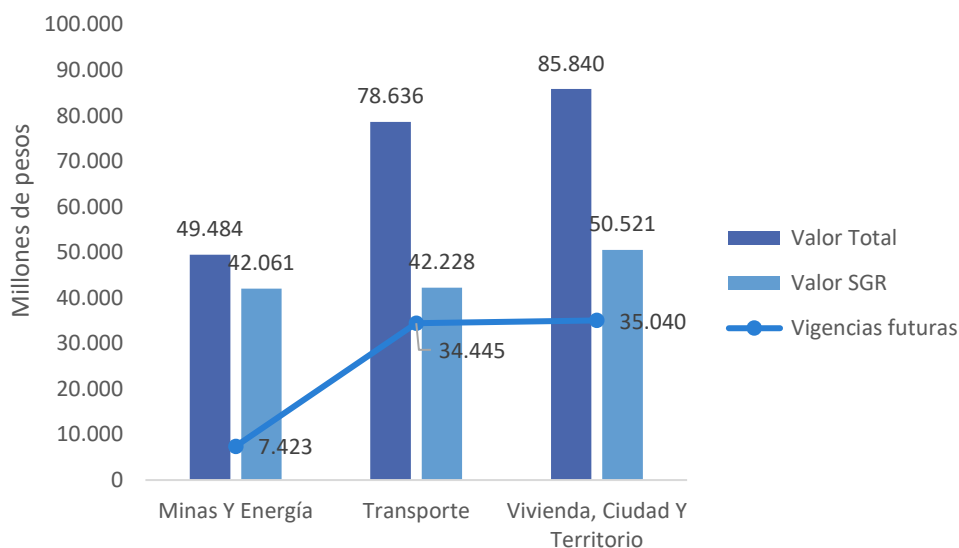


Fuente: base de proyectos aprobados del SGR, 2020, elaboración propia.
Cifras en millones de pesos.

Ejecución de proyectos asociados a vigencias futuras

Los 76.908 millones aprobados en vigencias futuras de recursos se distribuyen en tres sectores: Vivienda (3 proyectos), Minas y Energía (1 proyecto) y Transporte (2 proyectos), los montos con mayor participación son Vivienda y Transporte.

Gráfica 7. Vigencias futuras de ejecución 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.

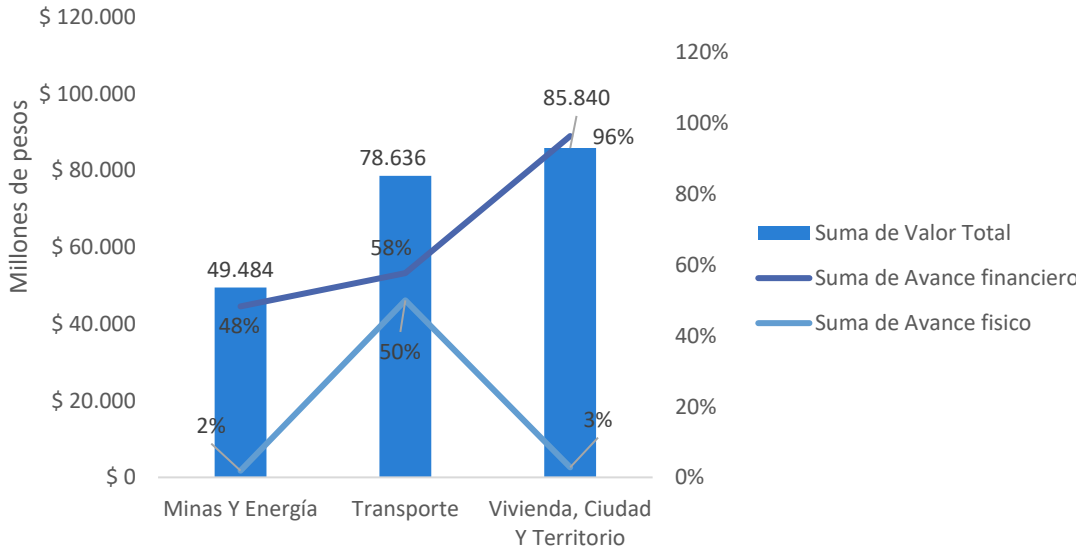
Tabla 84. Vigencias futuras de ejecución por ubicación geográfica, aprobadas en 2020

Subregión PDET	Valor Total	Valor SGR	Vigencias futuras
Catatumbo	64.962	33.961	29.039
Tibú	64.962	33.961	29.039
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	44.952	26.051	18.621
Belén de los Andaquíes	24.476	15.881	8.452
El Doncello	20.476	10.170	10.170
Putumayo	104.046	74.798	29.247
Puerto Guzmán	49.484	42.061	7.423
Valle del Guamuéz	54.562	32.737	21.825
Total general	213.960	134.810	76.908

Fuente: DNP, 2020, elaboración propia. Cifras en millones de pesos constantes 2020.

Respecto a la ejecución de los proyectos con vigencias futuras reportada por el DNP (2022b), se evidencia que, frente a los avances físicos, los proyectos en los sectores Minas y Energía, y Vivienda, Ciudad y Territorio presentan los niveles más bajos 2% y 3% respectivamente; y el sector Transporte presenta un avance del 50%. El reporte financiero evidencia avances superiores a los físicos; en efecto, se advierte una importante diferencia entre el avance físico del 3% y la ejecución financiera del 96% en los tres proyectos del sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Así mismo, en el proyecto del sector Minas y Energía se observa una diferencia entre el avance físico del 2% y la ejecución financiera del 48%.

Gráfica 8. Avance físico y financiero proyectos vigencias futuras



Fuente: DNP - base de GESPROY, elaboración propia. Cifras en millones de pesos constantes 2020.

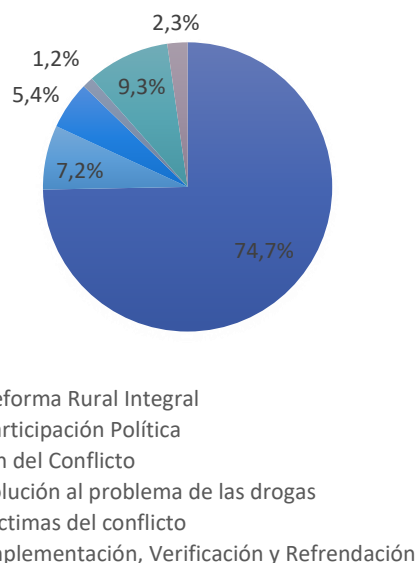
Sistema General de Participaciones (SGP) y Recursos Propios de las Entidades Territoriales

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%²⁶⁹ (DNP, 2022b) de los recursos disponibles para la financiación del postconflicto. Dada su representatividad, la promoción de mecanismos y medidas para que estas fuentes contribuyan a la implementación del Acuerdo de Paz, resultan fundamentales para lograr sus objetivos, donde el reto está particularmente vinculado con la identificación de información que permita evidenciar los avances presupuestales, físicos y de gestión que se financian con estas fuentes y que guardan relación directa con la implementación del Acuerdo de Paz.

De acuerdo con lo informado por el DNP (2022b), desde el año 2019 a la fecha de corte de este informe, se han realizado focalizaciones de recursos de Entidades territoriales provenientes de fuentes como: Recursos Propios, Sistema General de Participaciones, Explotación Económica, Obras por Impuestos y Aportes en Especie, por un total de \$594.625 millones; durante este periodo se evidencia que el Punto 1 del Acuerdo de Paz ha tenido el 74,7% (\$444.246 millones), de los recursos provenientes de las Entidades territoriales; seguido del Punto 5 del Acuerdo de Paz con una participación del 9,3% (55.112 millones); y el Punto del Acuerdo de Paz con menor participación, es el 4 con \$1,2% (7.295 millones), como se evidencia en la Gráfica:

²⁶⁹ Fuente: PMI. Herramienta disponible en: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>

Gráfica 9. Recursos territoriales por punto del Acuerdo de Paz



Fuente: DNP 2019-2022, elaboración propia.

En cuanto a las fuentes de financiación mencionadas en el periodo 2019-2022, se evidencia que la mayor participación de estas pertenece a los recursos propios de las Entidades territoriales, con una participación del 64,2% (381.722 millones); seguido por el SGP en conjunto con el 20,9% (124.479 millones), de acuerdo con la Tabla 85. De igual manera, se evidencia el crecimiento de recursos que disponen los entes territoriales para la implementación de Acuerdo de Paz, gracias al uso del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP)-Territorio, donde se han podido realizar la identificación de estos recursos por medio del trazador presupuestal Construcción de Paz.

Tabla 85. Recursos fuentes de financiación territoriales vigencias 2019 a 31 de marzo 2022

Fuente de Financiación	2019	2020	2021	2022	Total	Part. %
Aportes en especie	-	-	250	-	250	0,04%
Explotación económica	-	-	-	-	-	0,00%
Obras por impuestos	38.106	25.890	21.019	-	85.015	14,30%
PGN	-	-	3.158	-	3.158	0,53%

Fuente de Financiación	2019	2020	2021	2022	Total	Part. %
Recursos Propios	2.499	61.405	171.210	146.609	381.722	64,20%
SGP - AESGPRI - Asignación especial para resguardos indígenas	-	-	-	-	-	0,00%
SGP – Indígenas Resguardos	-	3	14	-	16	0,00%
SGP Agua Potable y Saneamiento Básico	397	340	20.582	4.918	26.237	4,41%
SGP Alimentación Escolar	-	-	757	2.662	3.419	0,57%
SGP Educación	3.574	51	8.779	6.944	19.347	3,25%
SGP Primera Infancia	-	-	-	-	-	0,00%
SGP Propósito General Cultura	-	53	110	-	163	0,03%
SGP Propósito General Deporte	-	2	3.374	764	4.140	0,70%
SGP Propósito General Libre Destinación	-	163	6.476	1.280	7.918	1,33%
SGP Propósito General Libre Inversión	1.962	447	28.360	6.380	37.149	6,25%
SGP Ribereños	-	-	5.651	-	5.651	0,95%
SGP Salud	-	172	19.909	359	20.440	3,44%
TOTAL GENERAL	46.537	88.525	289.649	169.915	594.626	100%

Fuente: DNP 2019-2022, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2019- 31/03/2022.

Recursos Propios

Los recursos propios han venido incrementándose desde el año 2019 con variaciones positivas anuales hasta 2021. En la vigencia 2019, estos recursos se destinaron principalmente al Punto 5 del Acuerdo de Paz con una participación del 55% (\$1.383 millones). Para las vigencias 2020 a marzo 31 de 2022, se concentraron los recursos principalmente en el Punto 1 con participaciones del 81% en 2020 (\$49.545 millones), 68% en 2021 (\$116.297 millones) y 53% a marzo 31 de 2022 (77.216 millones). Si bien la participación del Punto 1 es importante, se advierte que ha venido disminuyendo cuando en el MFMP (MinHacienda, 2018) se estimaba que este Punto requeriría el mayor porcentaje de recursos.

Por su parte, los Puntos que representan una menor participación de esta fuente de financiación han sido: para la vigencia 2019 los Puntos 3 y 4 con participaciones del 0%; para la vigencia 2020, los puntos 2, 3 y 6 con participaciones del 2,1% (1.260 millones), 1,6% (996 millones) y 0% respectivamente; en la vigencia 2021 los puntos 4 y 6 con participaciones del 2% (3.836 millones) y 0% respectivamente; y finalmente a marzo 31 de 2022 la participación de los puntos 4 y 5 son las más bajas 1% (1.668 millones) y 6% (9.075 millones), respectivamente.

Tabla 86. Recursos fuentes propios por punto del Acuerdo de Paz, vigencias 2019-a marzo 31 2022

Punto	2019		2020		2021		2022		Var % 19-20	Var % 20-21	Var % 21-22
	Apro. final	Part. %	Apro. final	Part. %	Apro. final	Part. %	Apro. final	Part. %			
1. Reforma Rural Integral	664	27%	49.546	81%	116.298	68%	77.216	53%	7360%	135%	-34%
2. Participación Política	320	13%	6.471	11%	8.152	5%	23.461	16%	1922%	26%	188%
3. Fin del Conflicto	0	0%	1.260	2,1%	7.531	4%	23.046	16%	N/A	498%	206%
4. Solución al problema de las drogas	0	0%	996	1,6%	3.836	2%	1.668	1%	N/A	285%	-57%
5. Víctimas del conflicto	1.383	55%	3.123	5%	34.801	20%	9.075	6%	126%	1014%	-74%
6. Implementación, Verificación y Refrendación	131	5%	9,2	0%	593	0%	12.142	8%	-93%	6341%	1949%
Total	2.499	100%	61.405	100%	171.210	100%	146.609	100%	2358%	179%	-14%

Fuente: DNP 2019-2022, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte: 2019 – 31/03/2022.

En los recursos propios estimados bajo las metodologías que usa el DNP (2022b) para la implementación del Acuerdo de Paz, se evidencian cambios en el cálculo debido principalmente a: cambios en el monitoreo

de recursos en el Formulario Único Territorial (FUT)²⁷⁰; implementación del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus descentralizadas (CCPET), el cual tiene como objetivo armonizar la estructura y clasificación de las finanzas públicas del país con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (MEFMP), entre otras. La estimación realizada por el DNP de los recursos propios, se realizó partiendo del reporte de información presupuestal del FUT y se tomó el presupuesto definitivo vigencia 2020 deflactado a precios corrientes 2021. Una vez deflactado se actualizó la población total, rural y urbana a las proyecciones estimadas por el DANE para la vigencia 2021; así mismo se tomó la matrícula registrada para esta vigencia, dando como resultado las estimaciones presentadas en la siguiente tabla:

Tabla 87. Estimación distribución recursos propios por pilar PMI, vigencias 2019 a marzo 31 2022

Pilar	Departamentos	Municipios	Total
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	4.150	11.014	15.164
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	11.230	33.199	44.429
1.3. Desarrollo social: SALUD	87.544	31.258	118.802
1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL	75.995	24.511	100.506
1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	7.236	8.850	16.086
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	11.902	12.232	24.133
1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación.	2.103	179	2.282

²⁷⁰ El FUT está reglamentado por el Decreto 3407 de 2007 el cual establece en su artículo 1 que será un “reporte de información, mediante el cual se recolectará información sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, y demás información oficial básica, para efectos del monitoreo, seguimiento, evaluación y control de las entidades territoriales”.

Pilar	Departamentos	Municipios	Total
2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	4.694	34.083	38.777
3.2 Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	43	243	286
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS	1.270	17.261	18.531
5.4 Reparación integral para la construcción de Paz	416	227	642
5.6 Derechos Humanos	818	622	1.440
Total	207.400	173.678	381.078

Fuente: DNP 2019-2022, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte: 2019 – 31/03/2022.

Sistema General de Participaciones

El Sistema General de Participaciones ha fluctuado en variaciones positivas en los años 2020 y 2021, y negativas para 2019 y 2022. En la vigencia 2019, estos recursos han sido concentrados en el Punto 1 con una participación del 73% (4.335 millones); para las vigencias 2020 a 2022 se concentraron los recursos principalmente en el Punto 1 con participaciones del 65% (\$795 millones), 90% (\$84.965 millones) y 96% (\$22.292 millones), respectivamente. Por su parte, los Puntos que representan una menor participación de esta fuente de financiación han sido los Puntos 3, 4 y 6, como se muestra a continuación.

Tabla 88. Recursos SGP por punto del acuerdo de paz, vigencias 2019 a 31 marzo 2022

Punto	2019		2020		2021		2022		Var % 19-20	Var % 20-21	Var % 21-22
	Apro. final	Part. %	Apro. final	Part. %	Apro. final	Part. %	Apro. final	Part. %			
1. Reforma Rural Integral	4.335	73%	795	65%	84.965	90%	22.292	96%	-82%	10591%	-74%
2. Participación Política	317	5%	188	15%	3.422	4%	393	2%	-41%	1719%	-89%
3. Fin del Conflicto	0	0%	8	1%	8	0,01%	0	0%	N/A	-5%	-100%

Punto	2019		2020		2021		2022		Var % 19-20	Var % 20-21	Var % 21-22
	Apro. final	Part. %	Apro. final	Part. %	Apro. final	Part. %	Apro. final	Part. %			
4. Solución al problema de las drogas	0	0%	1	0%	746	1%	34	0%	N/A	54476%	-96%
5. Víctimas del conflicto	1.280	22%	161	13%	4.685	5%	589	3%	-87%	2809%	-87%
6. Implementación, Verificación y Refrendación	0	0%	75,8	6%	185	0,2%	0	0%	N/A	145%	-100%
Total	5.932	100%	1.229	100%	94.011	100%	23.307	16%	-79%	7546%	-75%

Fuente: DNP 2019-2022, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2019-31/03/2022.

En términos de distribución, el DNP (2022b) informó que realiza una metodología para calcular la distribución de gastos asociados al SGP que aportan al cumplimiento del Acuerdo de Paz. Dicha metodología utiliza la distribución del SGP registrada en el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de recursos territoriales (SICODIS). En esta fuente se contempla la distribución a departamentos y municipios para salud, educación, alimentación escolar, agua potable y saneamiento básico y para propósito general; fuentes que están relacionadas con el PMI. En el caso particular de la distribución de propósito general en los municipios PDET, se estima el monto de recursos destinados de esta fuente a Pilares del Plan Marco de Implementación a partir del Formulario Único Territorial (FUT).

En este orden, se hace una estimación de los recursos destinados en las zonas rurales de los municipios PDET, ponderando a partir del porcentaje de población rural de estos municipios. Para los rubros de educación y alimentación escolar, dicha ponderación se aplica a partir del porcentaje de matrícula rural del municipio con respecto a su matrícula total. Para el caso de los departamentos, sólo se consideran los 19²⁷¹ que cuentan con municipios PDET; el resultado de este ejercicio se muestra en la siguiente Tabla:

²⁷¹ Los departamentos con municipios PDET son Antioquia, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Chocó, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Arauca, Putumayo y Guaviare.

Tabla 89. Estimación distribución recursos SGP por pilar PMI, vigencias 2019 a 31 de marzo 2022

Pilar PMI	Recursos distribuidos 2019	Recursos distribuidos 2020	Recursos distribuidos 2021
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	8.764	9.809	10.388
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	119.998	119.218	126.254
1.3. Desarrollo social: SALUD	933.413	965.025	986.975
1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL	2.066.015	2.275.947	2.180.583
1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	232.071	249.432	260.850
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	44.853	50.297	53.266
1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación.	599	850	900
2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	11.851	16.174	17.129
3.2 Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	66	199	211
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS	3.312	5.665	6.000
5.4 Reparación integral para la construcción de Paz	3.019	4.467	4.731
5.6 Derechos Humanos	458	1.045	1.106
Total SGP	3.424.419	3.698.129	3.648.391

Fuente: DNP 2019-2022, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2019 – 31/03/2022.

La Procuraduría resalta el avance en la apropiación de la herramienta SUIFP – Territorio por parte de las Entidades territoriales a través de la marcación del trazador presupuestal “Construcción de Paz”; no obstante, el SUIFP-Territorio contempla la formulación de proyectos de inversión, siendo necesario incorporar una visión integral del gasto público que agrupe los esfuerzos presupuestales incluyendo el rubro de funcionamiento, los cuales en conjunto aportan a unos resultados específicos.

Con base en lo anterior, se observa que el uso del marcador aún presenta oportunidades de un mayor uso y que se podría hacer una mejora en la plataforma del SUIFP-Territorio, incluyendo 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 en el SUIFP.

Por otra parte, una de las herramientas con mejor nivel de información presupuestal de las Entidades territoriales es el FUT, que, desde su concepción, promueve unificar las solicitudes de reportes a departamentos y municipios para evitar cargas administrativas innecesarias. El FUT cuenta con información detallada de la inversión, desagregando fuentes de financiación, conceptos de gasto y ejecución presupuestal; sin embargo, es necesario contar con alguna variable que precise los resultados específicos (avances físicos) y 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 que estableció los costos de la implementación del Acuerdo de Paz a 2031, por Puntos con sus fuentes de financiación. En segundo lugar, el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (PPI Paz), el cual se incorporó al PND 2018-2022 y, en tercer lugar, el PGN, el cual incorpora anualmente las estimaciones de gasto para esta política.

Para el análisis del PGN se tomaron en cuentas las bases de datos remitidas como anexo en la comunicación del DNP (2022b) con radicado 20226000389611 del 13 de mayo de 2022 para el trazador presupuestal “Construcción de Paz”.

En este apartado se hará un análisis de la relación de estos instrumentos frente a la fuente de financiación del PGN, la cual es una de las principales establecidas en el CONPES 3932 de 2018 con el fin de evidenciar su desempeño durante la vigencia 2021; se evidencia el cumplimiento de las proyecciones globales debido a:

- Mejoría en la comprensión de los compromisos que se asumieron en el PMI, por lo que las Entidades realizan una identificación más precisa de los recursos asignados a la implementación del Acuerdo de Paz.
- Existen bienes y servicios que no se consideraron en las proyecciones iniciales, pero 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 el MinHacienda se ha impulsado el uso y apropiación del trazador presupuestal de “Construcción de Paz” en los diferentes sistemas de información²⁷², enmarcados en el artículo 220 de la Ley 1955 de 2019.

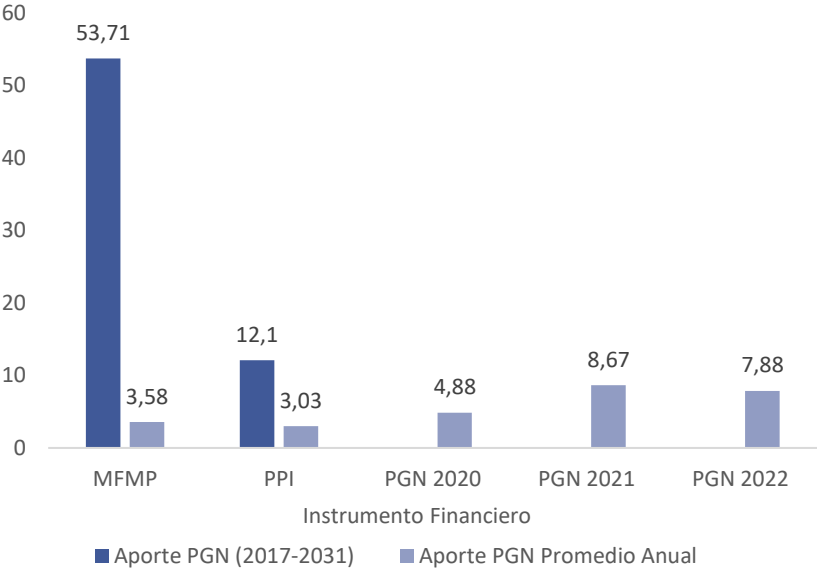
De esta forma se observa que, de acuerdo con la información reportada por el DNP (2022b) y MinHacienda (2022), si se compara el PGN 2020 y 2021 para la paz, con los promedios simples de las estimaciones del MFMP 2017 y del PPI Paz²⁷³, su desempeño es positivo. Así, mientras en el MFMP 2017 se previó un aporte total del PGN por \$53,71 billones, lo que significa un monto promedio anual de \$3,58 billones; en el PPI Paz, este valor correspondió a \$12,1 billones,

²⁷² Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) y el Aplicativo TRAZA.

²⁷³ Es preciso señalar que ninguno de estos instrumentos anualiza las proyecciones, por lo que, para efectos del análisis se incorpora este supuesto desde el presente Informe.

con un promedio simple de \$3,02 billones anuales. Ahora bien, el PGN Paz, entendido como los gastos de inversión más la Bolsa Paz, que es la forma como fue proyectado en el marco de la Ley 1955 de 2019, este monto asciende a \$4,88 billones en la vigencia 2020 y aumenta a \$8,67 billones en la vigencia 2021, lo cual representa un aumento de 3,79 billones:

Gráfica 10. Comparación MFMP 2017, PPI Paz 2018-2022 y PGN Paz 2020 a 31 de marzo 2022



Fuente: MFMP 2017, PPI Paz 2018-2022, bases de PGN suministradas por DNP y MinHacienda, 2020-2022, elaboración propia. Cifras en billones de pesos.

El análisis de vigencias 2020-2022 se realizó a partir de las bases reportadas por el DNP (2022b) y MinHacienda (2022), sobre los cuales se encontraron los siguientes hallazgos:

- La focalización de recursos de funcionamiento bajo en el aplicativo TRAZA²⁷⁴ del MinHacienda (2022) tuvo un aumento del 0,07% (\$743

²⁷⁴ Aplicativo del MinHacienda a través de cual, las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que a su vez tienen competencias en la ejecución de las políticas públicas

millones) en la vigencia 2021, frente a lo marcado en 2020; en la vigencia 2022 se evidencia un aumento en la focalización de recursos del 6,79% (68.246 millones).

- La focalización de los proyectos de inversión marcados con el Trazador Presupuestal “Construcción de Paz” en el SUIFP (DNP, 2022b) fue el aumento más significativo; en 2020 se focalizaron recursos de inversión por \$3 billones en 127 proyectos de inversión de las Entidades del PGN, para la vigencia 2021 se focalizaron recursos por \$7,6 billones con 148 proyectos y para la vigencia 2022 se han focalizado \$6,8 billones en 118 proyectos de inversión.
- El aumento del valor en los recursos de inversión también se explica por las marcaciones que han tenido los proyectos (DNP, 2022b), toda vez que, un proyecto de inversión puede aportar recursos a más de un Punto o Pilar del Acuerdo de Paz; en ese sentido para la vigencia 2020, se tenían 137 marcaciones con el trazador; 251 marcaciones para la vigencia 2021; y 181 marcaciones en lo que va corrido de 2022.

En relación con la participación de cada uno de los Puntos del Acuerdo de Paz en las fuentes de financiación, es preciso señalar que en el MFMP 2017 se mencionó una participación de cada Punto en el total de recursos, sin distinguir lo correspondiente al PGN. Lo mismo aplica para el PPI Paz, donde se presenta esta información agregada por Punto del Acuerdo de Paz; además se incluye el Punto 6 que no estaba mencionado en el MFMP 2017 y se dejan recursos por distribuir por un monto de \$7,6 billones.

En cuanto al PGN 2020 – 2022, con los datos remitidos por el DNP (2022b) y MinHacienda (2022), es posible analizar la información a nivel de Punto y Pilar del Acuerdo de Paz, pero no de la misma forma que se ha previsto en el gráfico anterior, pues la Bolsa Paz no tiene esa

para la atención de i) los pueblos indígenas, comunidades negras, afros, raizales, palenqueros y Rrom, ii) la construcción de paz y iii) la equidad para la mujer, registran información presupuestal de los gastos de funcionamiento en dichas políticas.

clasificación en lo reportado por el MinHacienda. Por lo anterior, se toma la totalidad del PGN Paz 2020-2022, y se establece el porcentaje de participación de cada Punto en el total de recursos, lo cual evidencia los siguientes resultados:

Tabla 90. Participación de los puntos del Acuerdo de Paz en el MFMP 2017 y PGN a 31 de marzo 2022

Punto	MFMP 2017 Estimado	PGN 2020	Participación				
			Diferencia PGN y MFMP (puntos porcentuales)	PGN 2021	Diferencia PGN y MFMP (puntos porcentuales)	PGN 2022	Diferencia PGN y MFMP (puntos porcentuales)
1. Reforma Rural Integral	85,50%	72%	- 13,4 pp	83%	-2,95 pp	94%	8,18pp
2. Participación Política	3,30%	0,30%	- 3,0 pp	3,5%	0,29 pp	0,05 %	-3,25pp
3. Fin del Conflicto	1,50%	9%	7,8 pp	1%	-0,35 pp	0,1%	-1,38pp
4. Solución al problema de las drogas	6,40%	5%	- 1,7 pp	4%	-2,60 pp	0,04 %	-6,36pp
5. Víctimas del conflicto	3,30%	12%	8,7 pp	8%	5,2 pp	5,8%	2,47pp
6. Implementación, Verificación y Refrendación	0,00%	2,00%	1,8 pp	1%	0,96 pp	0,3%	0,35pp

Fuente: MFMP 2017 y, DNP y MinHacienda, 2020 a 31/03/2022, elaboración propia.

En la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** anterior se puede observar que algunos Puntos tienen una menor participación en el PGN a la esperada en el MFMP 2017 como son: el Punto 1 con una participación de 85,5% en el MFMP, en contraste con 72% y 83% para el PGN 2020 y 2021, respectivamente. No obstante, en el PGN 2022 la participación del 94% supera lo establecido en el MFMP. El Punto 4, presenta una participación del 6,4% en el MFMP frente al 5% en el PGN 2020 y el 4% en el PGN 2021; esta menor participación llega en el PGN 2022 al 0,04%. En contraste, llama la atención la importante participación del Punto 5 donde se evidencia un aumento significativo a lo establecido en el MFPM de 3,3%, frente a 12%, 8% y 5,8% para el PGN 2020, 2021 y 2022, respectivamente. No es posible conocer el detalle de estas diferencias, considerando que la información del MFMP 2017 es agregada y solo se tiene aquella que está publicada en el documento respectivo.

A pesar de lo anterior, los datos muestran una tendencia a no marcar Pilares relacionados con los Puntos 2, 3 y 4 del Acuerdo de Paz; así como la financiación de Entidades del Sistema Integral para la Paz, que hacen parte del Punto 5, y que pudieron no haberse previsto o no se contaba con información suficiente cuando se realizó el ejercicio inicial de costeo en el año 2017.

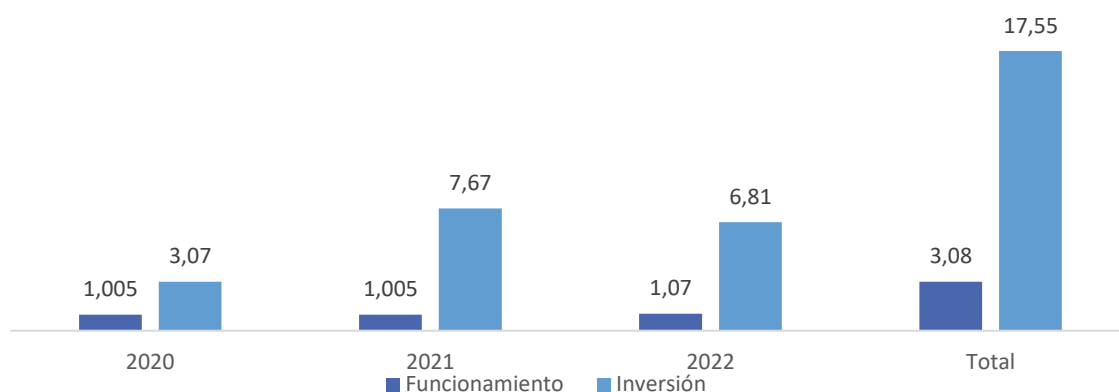
Etapa de programación

Esta sección analiza las asignaciones presupuestales programadas en el PGN para el cumplimiento del Acuerdo de Paz, entre las vigencias 2020 - 2022. En este caso, el PGN se constituye como una de las fuentes de financiación principales para la implementación del Acuerdo de Paz, por lo que, este apartado identifica los montos presupuestales que las Entidades que hacen parte del Gobierno nacional han priorizado 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).

Con corte a 31 de marzo de 2022 (apropiación vigente), el DNP (2022b) y el MinHacienda (2022), reportan un monto total programado por las Entidades del orden nacional en el trazador de “Construcción de Paz” por \$20,64 billones; de los cuales 4 billones fueron aportados en el PGN 2020; \$8,6 billones en PGN 2021; y \$7,8 han sido aportados en el PGN 2022; si bien la concentración de la focalización de recursos está en la vigencia 2021, se advierte la disminución de recursos marcados en la presente vigencia por \$787.975 millones.

Así mismo, la participación más relevante en el PGN han sido los recursos de inversión, teniendo una participación acumulada del 85% representados en los \$17,55 billones aportados en las vigencias 2020-2022; por su parte, los recursos de funcionamiento han aportado el 15% representados en los \$3,08 billones.

Gráfica 11. Focalización 2020 y 2022 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por rubro



Fuente: DNP y MinHacienda, 2020-2022, elaboración propia. Cifras en billones de pesos. Corte 2020 – 31/03/2022.

Si bien las cifras globales evidencian un esfuerzo presupuestal que se traduce en un incremento general de recursos entre las vigencias 2020-2021, al analizar este comportamiento por Puntos del Acuerdo de Paz, en la vigencia 2022 se observa una disminución para los Puntos 1, 2, 4 y 6 del Acuerdo; en tanto que, los Puntos 3 y 5 son los únicos con un aumento en la vigencia.

Aunado a lo anterior, durante las vigencias analizadas se destaca una predominante participación del Punto 1 sobre el total del presupuesto identificado en cada vigencia, en especial en 2021 en la cual concentra el 83% de los recursos; en este Punto se observa una disminución de recursos entre la vigencia 2021 (\$7,1 billones) y 2022 (\$6,4 billones); lo que presenta el mayor desafío, toda vez que, desde la vigencia 2020 ha venido presentando disminución en la focalización de recursos llegando a \$9.181 millones en 2022.

Tabla 91. Focalización 2020 a 31 marzo 2022 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por Punto del Acuerdo de Paz

Punto	2020		2021		2022		Var % 20-21	Var % 21-22
	Apropiación final	Part. %	Apropiación final	Part. %	Apropiación Vigente	Part. %		
1. Reforma Rural Integral	3.568.348	72%	7.160.233	83%	6.447.515	81,7%	101%	-10%
2. Participación Política	13.644	0,30%	311.607	4%	44.787	0,6%	2184%	-86%
3. Fin del Conflicto	456.317	9%	74.067	1%	549.245	7,0%	-84%	642%
4. Solución al problema de las drogas	231.457	5%	334.055	4%	9.181	0,1%	44%	-97%
5. Víctimas del conflicto	593.045	12%	712.502	8%	769.384	9,8%	20%	8%
6. Implementación, Verificación y Refrendación	86.849	2%	83.453	1%	67.829	0,9%	-4%	-19%
Total	4.949.660	100%	8.675.917	100%	7.887.941	100,0 %	75%	-9%

Fuente: DNP y MinHacienda, 2020 y 2021, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2020 a 31/03/2022.

Un aspecto muy importante a tener en cuenta en estas cifras globales, es que de acuerdo con el reporte de información realizado por parte del DNP (2022b) y el MinHacienda (2022), 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 subestima las cifras y bases reportadas a este Ente de Control.

Adicionalmente, en la información recibida desde el DNP en relación con el Anexo Paz del proyecto de PGN 2021²⁷⁵, se identifican en esta Bolsa \$2,14 billones en el rubro de inversión, que no tienen reporte de uso del trazador. Sin embargo, el MinHacienda (2022) reporta, que para la vigencia 2021 realizó distribuciones por \$2 billones, de los cuales \$698.969 millones fueron distribuidos para tres Entidades en recursos de funcionamiento: Agencia de Reincorporación y Normalización, Policía Nacional y el Departamento Administrativo de la Presidencia de

²⁷⁵ Radicado ante el Congreso de la República en 2020.

la República, con participaciones del 15%, 34% y 51% respectivamente, en los componentes de: Reincorporación, Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS, Financiación de programas propios del Fondo de Programas Especiales para la Paz y temas PDET por parte de la ART y DAPRE. Por su parte, los recursos de inversión en la Bolsa Paz por un valor de \$1,3 billones, fueron distribuidos para el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República principalmente para el Fondo Colombia en Paz – Impuesto al Carbono, Fondo de Programas Especiales para la Paz, la Zona Futuro del Catatumbo y Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS.

Para la vigencia 2022, indicativamente se tienen distribuciones de recursos tanto de funcionamiento como de inversión indicativamente por \$1,61 billones en la Bolsa Paz, de los cuales \$1,015 billones son recursos de inversión y \$599.575 millones son de funcionamiento, valor que es inferior al distribuido en la vigencia 2021.

En la distribución propuesta por el MinHacienda para la Bolsa Paz 2022 (MinHacienda, 2022), hay algunos conceptos cuya relación con los compromisos del Acuerdo de Paz no se han podido determinar, y corresponden a: impuesto al carbono, cuya destinación según la ley, es de un 70% para la implementación del Acuerdo de Paz; y la estrategia Sacúdete del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que no guarda consistencia con un indicador específico del PMI. Respecto a \$156.814 millones destinados para el Cauca, sería importante determinar si estas acciones están contribuyendo al cumplimiento de compromisos del Acuerdo de Paz, o es parte de otra agenda de gobierno que se viene adelantando en este Departamento. Lo anterior podría impactar el efecto de estos recursos sobre los avances físicos que se presentan sobre el PMI, pues con base en la información remitida por el MinHacienda no se establece que haya una relación directa.

Recursos de Inversión del PGN 2020-2022

En lo que respecta a los gastos programados por el rubro de inversión del PGN, estos presentan un crecimiento considerable en el periodo 2020 a 2021, en contraste, se presenta una reducción para la vigencia 2022. Sobre el total del presupuesto (incluyendo funcionamiento), la inversión en 2020 tuvo una participación del 75%; para el año 2021 fue del 88% (9 pp por encima); y para la vigencia 2022 disminuye 2pp quedando con una participación del 86%. Los recursos de inversión son el gasto más representativo, comparado con el de funcionamiento que fue del 25%, 12% y 14% en las vigencias 2020 al 2022, respectivamente.

En cuanto a las participaciones porcentuales internas en el rubro de inversión, el Punto 2 es el más afectado al pasar de una participación del 0,10% en 2020, al 0,04% en 2021, y con un leve incremento en 2022 llegando al 0,05%. Así mismo, se evidencia que el Punto 4 tuvo una marcada disminución de recursos en la vigencia 2022 con \$323.906 millones. Se destacan las variaciones positivas que presenta el Punto 5 del Acuerdo de Paz en todas las vigencias analizadas, así como la concentración de recursos que ha tenido el Punto 1, como se evidencia en la siguiente Tabla.

Tabla 92. Focalización del rubro de inversión 2020 a 31 de marzo 2022 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por punto del Acuerdo de Paz

Punto	2020		2021		2022		Var % 20-21	Var % 21- 222
	Apropiación final	Part. %	Apropiación final	Part. %	Apropiación Vigente	Part. %		
1. Reforma Rural Integral	3.460.595	88%	6.988.093	91%	6.383.080	94%	102%	-9%
2. Participación Política	4.323	0,10%	3.175	0,04%	3.146	0,05%	-27%	-1%
3. Fin del Conflicto	2.362	0,10%	12.368	0,2%	8.304	0,12%	424%	-33%
4. Solución al problema de las drogas	187.692	5%	326.593	4%	2.687	0,04%	74%	-99%

Punto	2020		2021		2022		Var % 20-21	Var % 21- 222
	Apropiación final	Part. %	Apropiación final	Part. %	Apropiación Vigente	Part. %		
5. Víctimas del conflicto	267.993	7%	326.511	4%	392.973	6%	22%	20%
6. Implementación, Verificación y Refrendación	21.625	1%	13.364	0,17%	23.692	0,3%	-38%	77%
Total	3.944.590	100%	7.670.104	100%	6.813.882	100%	94%	-11%

Fuente: DNP y MinHacienda, 2020-2022, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2020 a 31/03/2022.

De otro lado, según la información suministrada por el DNP (2022b), son 49 las Entidades del orden nacional, que registran información en el trazador de “Construcción de Paz” en el SUIFP. Si bien, durante el periodo 2020-2021 se presentó un incremento del 94% (\$3,7 billones), para el periodo 2021-2022 se presentó una reducción del 11% (\$859.223 millones). Lo anterior se explica por las variaciones positivas en la apropiación vigente que tuvieron 35 Entidades durante el periodo 2020-2021, en especial aquellas que superaron los recursos focalizados en el trazador por más del doble a la apropiación inicial en 2020 a saber: Unidad Administrativa Especial (U.A.E.) de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender, Instituto Nacional de Vías – INVIAS, Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN, y la Superintendencia de Notariado y Registro. No obstante, 10 Entidades presentaron variaciones negativas, de las cuales tres no focalizaron ningún recuso en la vigencia 2021 (-100%) a saber: Defensoría del Pueblo, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y Artesanías de Colombia.

Por su parte, la reducción del recurso focalizado en el trazador presupuestal del periodo 2021-2022 se explica por las variaciones negativas de 23 Entidades, de las cuales Parques Nacionales Naturales de Colombia, Ministerio de la Cultura, U.A.E. de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y la U.A.E. de la Aeronáutica Civil, no realizaron focalización de recursos para la vigencia 2022. Así mismo, Entidades como el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República,

la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y Computadores para Educar (CPE) presentaron variaciones negativas por -95%, -94% y -80%, respectivamente.

Se destacan las variaciones positivas de 21 Entidades, en especial el MinAmbiente, el MinEducación, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas (IPSE).

Tabla 93. Focalización del rubro de inversión 2020 a 31 de marzo 2022 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por Entidad

Entidad PGN	Apropiación final 2020	Apropiación final 2021	Diferencia	Var % 20-21	Apropiación vigente 2022	Diferencia	Var % 21-22
Agencia de Desarrollo Rural – ADR	13.283	82.321	69.038	520%	4.560	-77.761	-94%
Agencia de Renovación del Territorio -ART	44.238	78.419	34.181	77%	46.209	-32.210	-41%
Agencia Nacional de Minería – ANM	1.837	441	-1.396	-76%	327	-114	-26%
Agencia Nacional De Tierras – ANT	78.698	327.842	249.144	317%	228.602	-99.239	-30%
Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN	1.325	9.066	7.741	584%	3.000	-6.066	-67%
Artesanías de Colombia S.A.	2.730	0	-2.730	-100%	0	0	N/A
Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	33.636	41.160	7.524	22%	28.893	-12.267	-30%
Computadores para Educar – CPE	19.709	36.436	16.727	85%	7.191	-29.245	-80%
Contraloría General de la República	2.169	6.483	4.314	199%	4.933	-1.550	-24%
Defensoría del Pueblo	3.000	0	-3.000	-100%	15.419	15.419	N/A
Departamento Administrativo de la Función Pública	327	82	-245	-75%	137	55	67%
Departamento Administrativo de la Presidencia De La República	291.517	326.554	-35037	12%	61.206	1.058.197	-95%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	135.841	1.238.311	1.102.470	812%	849.295	-389.016	-31%
Departamento Nacional de Planeación	2.918	1.012	-1.906	-65%	1.321	309	31%
Escuela Superior de Administración Pública – ESAP	10.184	0	-10.184	-100%	0	0	N/A
Fondo Nacional de Vivienda	207.390	207.390	0	0%	207.390	0	0%
Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil	2.815	2.921	106	4%	3.009	88	3%
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	38.086	44.460	6.374	17%	51.298	6.838	15%

Entidad PGN	Apropiación final 2020	Apropiación final 2021	Diferencia	Var % 20-21	Apropiación vigente 2022	Diferencia	Var % 21-22
Instituto Colombiano Agropecuario - ICA	50	50	0	0%	68	18	36%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF	935.771	1.250.211	314.440	34%	1.260.635	10.425	1%
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas – IPSE	30.177	161.680	131.503	436%	276.158	114.478	71%
Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	3.034	33.977	30.943	1020%	33.636	-341	-1%
Instituto Nacional de Vías	35.670	1.290.852	1.255.182	3519%	1.313.800	22.948	2%
Jurisdicción Especial para la Paz	104.266	119.157	14.891	14%	156.075	36.917	31%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	149.889	310.070	160.181	107%	134.325	-175.745	-57%
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	511	200	-311	-61%	733	533	267%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	7.638	15.277	7.639	100%	7.914	-7.363	-48%
Ministerio de Educación Nacional	449.401	438.381	-11.020	-2%	628.305	189.924	43%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	0	0	0	N/A	0	0	N/A
Ministerio de Justicia y Del Derecho	633	1.357	724	114%	1.227	-130	-10%
Ministerio de la Cultura	6.071	12.969	6.898	114%	0	-12.969	-100%
Ministerio de Minas y Energía	241.266	256.419	15.153	6%	166.719	-89.700	-35%
Ministerio de Salud y Protección Social	64.633	94.317	29.684	46%	112.382	18.065	19%
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	31.012	43.520	12.508	40%	12.799	-30.720	-71%
Ministerio del Deporte	41.297	104.322	63.025	153%	41.500	-62.822	-60%
Ministerio del Interior	7.207	1.420	-5.787	-80%	1.420	0	0%
Ministerio del Trabajo	521.288	1.546	-519.742	-100%	1.747	201	13%
Parques Nacionales Naturales de Colombia	384	1.411	1.027	268%	0	-1.411	-100%
Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	279.439	403.367	123.928	44%	423.888	20.521	5%
Superintendencia de Notariado y Registro	2.226	13.378	11.152	501%	14.437	1.059	8%
U.A.E. Agencia Nacional de Hidrocarburos	0	0	0	N/A	-	N/A	N/A
U.A.E. de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender	4.089	444.618	440.529	10774%	461.514	16.895	4%
U.A.E. de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	20.509	46.751	26.242	128%	0	-46.751	-100%
U.A.E. de Organizaciones Solidarias	7.322	18.945	11.623	159%	18.338	-607	-3%
U.A.E. del Servicio Público de Empleo	866	1.957	1.091	126%	2.211	254	13%
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	0	9.679	9.679	N/A	0	-9.679	-100%
Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado – UBPD	40.073	53.906	13.833	35%	59.296	5.391	10%

Entidad PGN	Apropiación final 2020	Apropiación final 2021	Diferencia	Var % 20-21	Apropiación vigente 2022	Diferencia	Var % 21-22
Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA	260	418	158	61%	194	-224	-54%
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	69.910	137.053	67.143	96%	171.772	34.718	25%
Total	3.944.590	7.670.106	4.518.358	115%	7.223.693	1.239.259	-15%

Fuente: DNP y MinHacienda, 2020 -2022, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2020 a 31/03/2022.

Para un mayor detalle, en la Tabla 94 y Tabla 95 se relacionan los proyectos de inversión de las Entidades que registraron mayores diferencias entre las vigencias 2020-2021 y 2021-2022²⁷⁶; esto con el propósito de identificar los proyectos de inversión que se vieron afectados con la menor focalización registrada. Para las vigencias 2020-2021, si bien se presentó un aumento del 55% de recursos entre los proyectos, se evidencia que 44 de los 127 marcados con el trazador presupuestal “Construcción de Paz”, no tuvieron focalización en la vigencia 2021 (-34% del total de proyectos); en tanto que, en el periodo 2021–2022, de los 148 proyectos marcados con el trazador presupuestal, 47 no tuvieron marcaciones para la vigencia 2022 (-31% del total de proyectos), lo cual representó una reducción del 23% del recurso focalizado respecto de la vigencia 2021.

Tabla 94. Proyectos de inversión PGN que más 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 final 2021	Var 20-21
Parques Nacionales Naturales de Colombia	Administración de las áreas del sistema de parques nacionales naturales y coordinación del	4. Solución al problema de las drogas	3.426	1.411	-59%

²⁷⁶ Se agrupan aquellos proyectos de inversión que tuvieron las mayores reducciones entre las vigencias 2020-2021 y 2021-2022 y que tuvieron marcaciones en ambas vigencias, no se agruparon los proyectos de inversión que no tuvieron marcaciones en la vigencia posterior toda vez que se desconoce si los proyectos ya finalizaron su horizonte de tiempo.

Entidad ejecutora	Nombre del proyecto	Punto del Acuerdo de Paz	Apropiación final 2020	Apropiación final 2021	Var 20-21
	sistema nacional de áreas protegidas. Nacional				
		Subtotal	3.426	1.411	-59%
Instituto Nacional de Vías -INVIAS	Adecuación mejoramiento y mantenimiento de la red fluvial. Nacional	1. Reforma Rural Integral	7.000	2.663	-62%
	Construcción, mejoramiento, mantenimiento y operación de la infraestructura portuaria fluvial. Nacional	1. Reforma Rural Integral	5000	1260	-75%
		Subtotal	12.000	3.923	-67%
Ministerio del Deporte	Apoyo a la infraestructura deportiva, recreativa y de la actividad física a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	60.400	45.250	-25%
		Subtotal	30.177	18.992	-37%
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Extensión, descentralización y cobertura de la radio pública nacional	6. Implementación, Verificación y Refrendación	12.600	5.349	-58%
	Implementación soluciones de acceso comunitario a las tecnologías de la información y las comunicaciones nacional	1. Reforma Rural Integral	84.635	23.372	-72%
		Subtotal	97.235	28.721	-70%
Ministerio del Interior	Fortalecimiento a la implementación de la gestión	5. Víctimas del conflicto	5.000	920	-82%

Entidad ejecutora	Nombre del proyecto	Punto del Acuerdo de Paz	Apropiación final 2020	Apropiación final 2021	Var 20-21
	preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos en el territorio nacional				
	Subtotal		5.000	920	-82%
Instituto geográfico Agustín Codazzi - IGAC	Generación de estudios de suelos, tierras y aplicaciones agrológicas como insumo para el ordenamiento integral y el manejo sostenible del territorio a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	2.000	959	-52%
	Actualización y gestión catastral nacional	1. Reforma Rural Integral	19.500	49.500	154%
	Subtotal		21.500	50.459	135%
Ministerio de Educación nacional	Ampliación de mecanismos de fomento de la educación superior nacional	1. Reforma Rural Integral	1.200	40	-97%
	Fortalecimiento de las condiciones para el logro de trayectorias educativas en la educación inicial preescolar, básica y media Nacional	1. Reforma Rural Integral	19.750	10.050	-49%
	Subtotal		20.950	10.090	-52%
Jurisdicción Especial para la Paz	Implementación del sistema integral de	5. Víctimas del conflicto	66.111	56.063	-15%

Entidad ejecutora	Nombre del proyecto	Punto del Acuerdo de Paz	Apropiación final 2020	Apropiación final 2021	Var 20-21
	verdad justicia reparación y garantías de no repetición en el componente de justicia transicional y restaurativa con enfoques de género y diferenciales nacional				
		Subtotal	66.111	56.063	-15%
Ministerio De Minas Y Energía	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	5.000	300	-94%
		Subtotal	5.000	300	-94%
Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios UPRA	Fortalecimiento de la gestión de información y sus tecnologías para la planificación y orientación de la política de gestión del territorio para usos agropecuarios en el ámbito Nacional	1. Reforma Rural Integral	2.950	417	-86%
		Subtotal	2.950	417	-86%
	Mejoramiento de los estándares	1. Reforma Rural Integral	3.673	441	-88%

Entidad ejecutora	Nombre del proyecto	Punto del Acuerdo de Paz	Apropiación final 2020	Apropiación final 2021	Var 20-21
Agencia Nacional de Minería- ANM	de la actividad minera a nivel Nacional				
Subtotal			3.673	441	-88%

Fuente: DNP y MinHacienda, 2020-2022, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2020 Y 2021: Apropiación final a 31 de diciembre. Corte: 31/03/2022.

Nota: los errores de ortografía que se encontraron en los nombres de los proyectos fueron corregidos

Tabla 95. Proyectos de inversión PGN que más disminuyeron su focalización en el trazador Construcción de Paz 2021 a 31 de marzo 2022

Entidad ejecutora	Nombre del proyecto	Punto del Acuerdo de Paz	Apropiación final 2021	Apropiación vigente 2022	Var 20-21
Agencia de Desarrollo Rural -ADR	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	1. Reforma Rural Integral	5.772	97	-98%
	Optimización de la generación de ingresos sostenibles de productores rurales a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	75.707	586	-99%
	Subtotal		81.479	683	-99%
Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, La Convivencia y la No Repetición	Fortalecimiento del reconocimiento social del conflicto y las condiciones de convivencia pacífica en los	5. Víctimas del conflicto	10.602	8.187	-23%

Entidad ejecutora	Nombre del proyecto	Punto del Acuerdo de Paz	Apropiación final 2021	Apropiación vigente 2022	Var 20-21
	territorios a nivel nacional				
	Desarrollo de las acciones de esclarecimiento de lo ocurrido en el marco del conflicto armado interno a nivel nacional	5. Víctimas del conflicto	16.950	11.848	-30%
	Subtotal		27.552	20.035	-27%
	Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP nacional	1. Reforma Rural Integral	11.882	671	-94%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS	Implementación de unidades productivas de autoconsumo para población pobre y vulnerable nacional	1. Reforma Rural Integral	3.002	1.844	-39%
	Implementación de una intervención integral dirigida a los hogares rurales víctimas de desplazamiento forzado en condiciones de vulnerabilidad, a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	3.883	1.574	-59%
	Implementación de subsidio económico para población adulta mayor en situación de	1. Reforma Rural Integral	104.200	79.911	-23%

Entidad ejecutora	Nombre del proyecto	Punto del Acuerdo de Paz	Apropiación final 2021	Apropiación vigente 2022	Var 20-21
	vulnerabilidad - nacional				
		Subtotal	14.884	2.515	-83%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR	Fortalecimiento del modelo de apoyo a alianzas productivas del sector agropecuario a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	88.400	54.400	-38%
	Implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario nacional	1. Reforma Rural Integral	119.127	68.100	-43%
	Construcción de capacidades empresariales rurales: confianza y oportunidad a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	53.044	11.200	-79%
		Subtotal	207.527	122.500	-41%
Ministerio De Minas Y Energía	Suministro del servicio de energía eléctrica en las zonas no interconectadas – ni a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	175.549	120.250	-32%
	Mejoramiento del servicio de energía eléctrica en las zonas rurales del territorio nacional	1. Reforma Rural Integral	80.305	46.120	-43%
		Subtotal	255.854	166.370	-35%
Ministerio del Deporte	Apoyo a la infraestructura deportiva, recreativa y de la actividad física a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	45.250	15.000	-67%

Entidad ejecutora	Nombre del proyecto	Punto del Acuerdo de Paz	Apropiación final 2021	Apropiación vigente 2022	Var 20-21
	Apoyo a la infraestructura de alta competencia a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	51.125	20.000	-61%
		Subtotal	96.375	35.000	-64%
Agencia Nacional de Tierras - ANT	Implementación del ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	166.640	154.006	-8%
		Subtotal	166.640	154.006	-8%
Agencia para la Reincorporación y la Normalización-ARN	Fortalecimiento de la reincorporación de los exintegrantes de las Farc-ep nacional	3. Fin del Conflicto	8.606	2.586	-70%
		Subtotal	8.606	2.586	-70%
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	36.435	7.190	-80%
		Subtotal	36.435	7.190	-80%
Contraloría General de la República - CGR	Fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa de la CGR para desarrollar el seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la población víctima y las relacionadas con posconflicto. nacional	6. Implementación, Verificación y Refrendación	6.483	4.933	-24%
		Subtotal	6.483	4.933	-24%

Entidad ejecutora	Nombre del proyecto	Punto del Acuerdo de Paz	Apropiación final 2021	Apropiación vigente 2022	Var 20-21
Departamento Administrativo de la Presidencia de la república	Contribución para promover la sostenibilidad ambiental y socioeconómica en municipios PDET y territorios afectados por el conflicto nacional	1. Reforma Rural Integral	96.094	59.548	-38%
Subtotal			96.094	59.548	-38%
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Ampliación programa de telecomunicaciones sociales nacional	1. Reforma Rural Integral	15.739	12.019	-24%
Subtotal			15.739	12.019	-24%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF	Contribución con acciones de promoción y prevención en el componente de alimentación y nutrición para la población colombiana a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	33.734	27.558	-18%
Subtotal			33.734	27.558	-18%
Instituto de Planificación y promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas - IPSE	Diseño y estructuración de soluciones tecnológicas apropiadas de generación de energía eléctrica en las zonas no interconectadas del país nacional	1. Reforma Rural Integral	14.968	11.773	-21%
Subtotal			14.968	11.773	-21%
Instituto Nacional de Vías -INVIAS	Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de la red terciaria nacional	1. Reforma Rural Integral	48.672	10.000	-79%

Entidad ejecutora	Nombre del proyecto	Punto del Acuerdo de Paz	Apropiación final 2021	Apropiación vigente 2022	Var 20-21
		Subtotal	48.672	10.000	-79%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional	1. Reforma Rural Integral	15.276	7.913	-48%
		Subtotal	15.276	7.913	-48%
Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio	Apoyo financiero para facilitar el acceso a los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	42.889	12.207	-72%
		Subtotal	42.889	12.207	-72%
Superintendencia de Notariado y registro	Actualización en línea de las bases de datos para el catastro multipropósito a nivel nacional	1. Reforma Rural Integral	13.377	2.011	-85%
		Subtotal	13.377	2.011	-85%
Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado - UBPD	Fortalecimiento de la unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas nacional	5. Víctimas del conflicto	18.250	16.268	-11%
		Subtotal	18.250	16.268	-11%
Unidad para la Atención y reparación integral a las Víctimas - UARIV	Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional	5. Víctimas del conflicto	100.026	7.531	-92%
		Subtotal	100.026	7.531	-92%

Fuente: DNP y MinHacienda, 2020-2022, elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2020 Y 2021: Apropriación final a 31 de diciembre. Corte: 31/03/2022.

Nota: los errores de ortografía que se encontraron en los nombres de los proyectos fueron corregidos

Recursos de Funcionamiento PGN 2020-2022

Los gastos reportados y proyectados por el rubro de funcionamiento son, informados por el MinHacienda a partir de los registros que las Entidades del orden nacional realizan en el sistema de información denominado TRAZA (MinHacienda, 2022), el cual fue dispuesto por esta Entidad para identificar las focalizaciones en el trazador de "Construcción de Paz".

Para la vigencia 2021, el MinHacienda (2022) reporta en este tipo de gasto una focalización vigente por \$1,005 billones; lo cual representa un crecimiento del 0,07% (743 millones), frente al cierre de 2020 (\$1 billón); en esta vigencia se resalta la participación de los Puntos 5 y 2 del 38% (\$385.991 millones) y 31% (\$308.432 millones) del total de la focalización; a diferencia del Punto 4, que es el que menor participación tiene en la vigencia con el 1% (\$7.462 millones).

Para la vigencia 2022, el MinHacienda reporta una focalización con variaciones positivas del 7% en comparación a la vigencia 2021 (\$68.247 millones), que evidencia una importante participación del 50% (\$540.941 millones) y 35% (\$376.411 millones) para los Puntos 3 y 4, respectivamente. El Punto 4 es el que menor participación ha tenido en las últimas dos vigencias.

Tabla 96. Focalización del rubro de funcionamiento en el trazador "Construcción de Paz" PGN por punto del Acuerdo de Paz, 2020 a 31 de marzo 2022

Punto	2020		2021		2022		Var % 20-21	Var % 21-22
	Apropiación final	Part. %	Apropiación final	Part. %	Apropiación vigente	Part. %		
1. Reforma Rural Integral	107.753	11%	172.140	17%	64.435	6%	60%	-63%

Punto	2020		2021		2022		Var % 20-21	Var % 21-22
	Apropiación final	Part. %	Apropiación final	Part. %	Apropiación vigente	Part. %		
2. Participación Política	9.320	1%	308.432	31%	41.641	4%	3209%	-86%
3. Fin del Conflicto	453.955	45%	61.698	6%	540.941	50%	-86%	777%
4. Solución al problema de las drogas	43.765	4%	7.462	1%	6.494	1%	-83%	-13%
5. Víctimas del conflicto	325.052	32%	385.991	38%	376.411	35%	19%	-2%
6. Implementación, Verificación y Refrendación	65.224	6%	70.089	7%	44.137	4%	7%	-37%
Total	1.005.069	100%	1.005.812	100%	1.074.059	100%	0%	7%

Fuente: DNP y MinHacienda, 2020 – 2022 elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2020 a 31/03/2022.

En 2020, 26 Entidades reportaron focalizaciones en el trazador de “Construcción de Paz” bajo el gasto de funcionamiento, 27 Entidades en el 2021 y también en el 2022. Mientras, Entidades como el MinTrabajo y el MinComercio realizan nuevas focalizaciones, dos Entidades no reportan información para las vigencias 2021 y 2022: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC) y DNP.

De igual forma, como se puede observar en la Tabla 97, para cierre de vigencia 2021 se identifican tres Entidades con una variación negativa en sus presupuestos, y dos de ellas con una disminución total de los recursos focalizados en el trazador. Para las apropiaciones iniciales, en 2022 se evidencia la disminución de recursos focalizados en nueve Entidades, siendo las más severas el DAPRE (-99,5%) y el Min Salud (-82,4%). Igualmente se encuentra que, para la vigencia 2021 el 22% de los recursos están concentrados en las Entidades que hacen parte del Sistema Integral para la Paz, seguido del DAPRE con el 20%; y en el 2022 las apropiaciones iniciales están con mayor concentración en las Entidades del Sistema Integral para la Paz y la Unidad Nacional de Protección con participaciones del total focalizado del 32% y 18%, respectivamente.

Tabla 97. Focalización del rubro de funcionamiento 2020 a 31 de marzo 2022 en el trazador "Construcción de Paz" PGN por Entidad

Entidad	2020 APRO. final	2021 APRO. final	Diferencia 20- 21	2022 APRO. INICIAL	Diferencia a 21-22	Var % 20- 21	Var % 21- 22
Agencia de Renovación del Territorio	50.161	53.318	3.157	53.428	110	6%	0%
Agencia Nacional de Tierras	3.386	5.424	2.038	5.594	170	60%	3%
Agencia para la Reincorporación y la Normalización	88.370	32.204	49.888	145.000	6.742	-64%	350%
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia	1	0	-1	0	0	-100%	N/A
Armada del Ministerio de Defensa Nacional	4.783	4.931	147	5.989	1.058	3%	21%
Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad	59.299	75.832	16.533	52.107	-23.725	28%	-31%
Contraloría General de la República	1.719	2.927	1.208	3.928	1.001	70%	34%
Departamento Administrativo de la Función Pública	260	159	-101	130	-29	-39%	-18%
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	267.929	29083	-238.846	1.540	-333.658	-89%	-95%
Departamento Nacional de Planeación	1.789	0	-1.789	0	0	-100%	N/A
Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	2.383	3.607	1.224	3.255	-352	51%	-10%
Fiscalía General de la Nación	14.092	14.557	464	17.353	2.797	3%	19%
Instituto Colombiano Agropecuario	50	50	0	68	18	0%	36%
Jurisdicción Especial para la Paz	205.893	218.391	12.498	218.449	58	6%	0%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	92	109	17	151	42	19%	38%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	0	1.537	1.537	1.583	46	N/A	3%
Ministerio de Justicia y del Derecho	382	3.520	3.138	3.142	-378	820%	-11%
Ministerio de la Cultura	1.320	2.333	1.013	942	-1.391	77%	-60%
Ministerio de Salud y Protección Social	0	123.388	123.388	21.606	-101.782	N/A	-82%
Ministerio de Transporte	102	106	4	106	0	4%	0%
Ministerio del Interior	3.015	2.659	-356	3.442	783	-12%	29%
Ministerio del Trabajo	0	1.885	1.885	1.885	0	N/A	0%
Policía Nacional	166.507	8.000	-158.507	176.500	-63.500	-95%	2106%

Entidad	2020 APRO. final	2021 APRO. final	Diferencia 20-21	2022 APRO. INICIAL	Diferencia a 21-22	Var % 20-21	Var % 21-22
Procuraduría General de la Nación	43.146	39.522	-3.624	40.209	687	-8%	2%
Registraduría Nacional del Estado Civil	8.031	160.106	152.075	40.207	-119.899	1894%	-75%
U.A.E. de Organizaciones Solidarias	123	133	10	133	0	8%	0%
Unidad Administrativa Especial del Servicio Público	517	533	16	545	12	3%	2%
Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado	59.860	73.983	14.123	82.806	8.823	24%	12%
Unidad Nacional de Protección	21.858	147.516	125.657	193.962	46.446	575%	31%
TOTAL GENERAL	1.005.069	1.005.813	644.913	1.074.059	-575.922	0%	7%

Fuente: DNP y MinHacienda, 2020 – 2022 elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2020 a 31/03/2022

No es posible identificar los resultados financiados bajo estos montos, mediante las bases suministradas por el MinHacienda, ni vincularlos a programas específicos, ya que los reportes solo dan cuenta de gastos focalizados por rubro presupuestal (gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias, entre otras). No obstante, sí se pueden visibilizar los recursos que hacen parte de los diferentes fondos que administran las Entidades por este tipo de gasto. Se evidencia una variación positiva en la focalización de recursos para la vigencia 2022, respecto al 2021 del 33%. Igualmente, en la apropiación inicial de 2022, se observa una disminución del 69% frente a la apropiación final de 2021, en especial se observa que, por parte del DAPRE no se focalizaron recursos para el Fondo Colombia en Paz.

Tabla 98. Focalización en fondos en el trazador "Construcción de Paz" PGN por Entidad, 2020 a 31 de marzo 2022

Fondo/Entidad	2020 Apro. final	2021 Apro. final	Diferencia 20-21	2022 Apro. Inicial	Diferencia a 21-22	Var % 20-21	Var % 21-22
FONDO COLOMBIA EN PAZ (FCP) - DECRETO 691/2017 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	267.929	333.714	65.785	0	-333.714	25%	-100%

Fondo/Entidad	2020 Apro. final	2021 Apro. final	Diferencia 20-21	2022 Apro. Inicial	Diferencia a 21-22	Var % 20-21	Var % 21-22
FONDO DE COOPERACIÓN Y ASISTENCIA INTERNACIONAL (LEY 318 DE 1996) Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia	1	0	-1	0	0	-100%	0%
FONDO DE PROGRAMAS ESPECIALES PARA LA PAZ: PROGRAMA DE REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA Agencia para la Reincorporación y la Normalización	88.370	138.258	49.888	145.000	6.742	56%	5%
FONDO PARA LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS Ministerio de Justicia y del Derecho	382	600	218	0	-600	57%	-100%
FONDO PARA LA REHABILITACIÓN, INVERSIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Ministerio de Justicia y del Derecho	0	2.800	2.800	3.018	218	N/A	8%
FONDO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA. ARTÍCULO 96 LEY 1757 DE 2015 Ministerio del Interior	1.065	651	-414	1.304	653	-39%	100%
TOTAL GENERAL	357.747	476.024	118.277	149.322	-326.702	33%	-69%

Fuente: DNP y MinHacienda, 2020 – 2022 elaboración propia. Cifras en millones de pesos. Corte 2020 a 31/03/2022.

Etapa de implementación

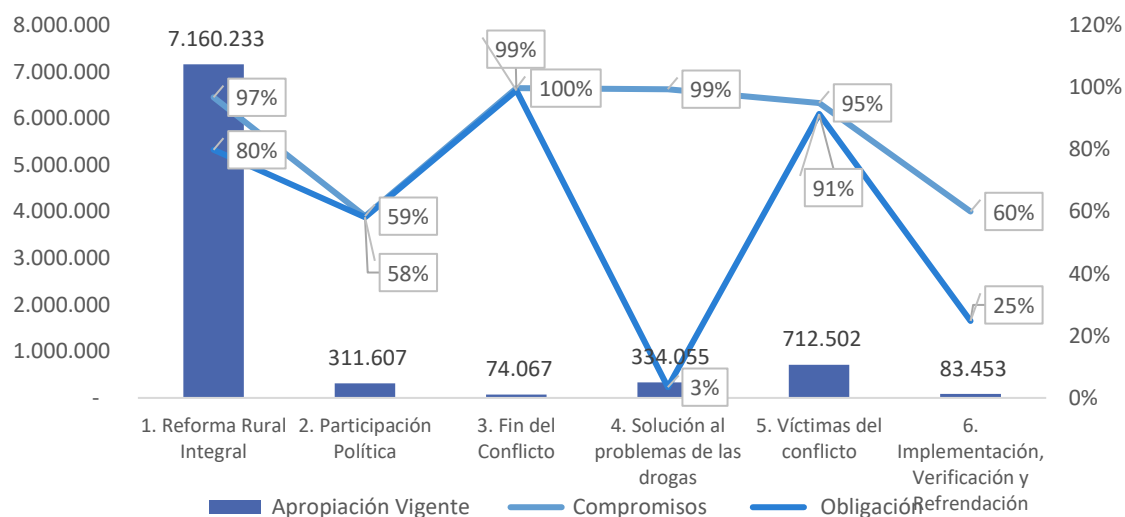
En esta sección se aborda el desempeño en la ejecución de los recursos asignados por el PGN, que han sido dispuestos para la implementación del Acuerdo de Paz en la vigencia 2021, a nivel de Punto del Acuerdo de Paz, sectores y Entidades. A su vez, se incluye un análisis de los recursos distribuidos por el MinHacienda, mediante la denominada “Bolsa Paz”.

Presupuesto General de la Nación (PGN)

Para la vigencia 2021, de acuerdo con lo reportado tanto por el DNP (2022b) como por el MinHacienda (2022), el PGN apropió recursos por un monto de \$8,6 billones para la implementación del Acuerdo de Paz, de los cuales \$7,6 billones corresponden a gastos de inversión (88% del total) y \$1,005 billones a gastos de funcionamiento (12%); y la ejecución

de los recursos, correspondió a un nivel de compromisos²⁷⁷ de \$8,2 billones (95%), obligaciones de \$6,65 billones (77%), y pagos de \$6,5 billones (76%).

Gráfica 12. Comparación ejecución PGN total y PGN Paz, 2021



Fuente: DNP y MinHacienda, corte a 31/12/2021, elaboración propia. Cifras en millones de pesos 2021.

A nivel de Puntos, de acuerdo con lo reportado tanto por el DNP (2022b) como por el MinHacienda (2022), se observa que el Punto 4 tuvo la menor participación en términos de apropiación final, \$74.067 millones (0,9%). En términos de compromisos, los Puntos 2 y 6 tuvieron el menor desempeño con niveles de 59% (\$182.294 millones) y 60% (\$50.094 millones) de compromisos realizados en la vigencia 2021. Las obligaciones tienen el menor nivel en el Punto 4, con el 3% (\$11.550 millones) del PGN 2021, seguido del Punto 6 con obligaciones del 25% (\$20.681 millones). Conforme a lo reportado, el nivel de obligación del Punto 4 no logró la ejecución total para la vigencia por parte de las

²⁷⁷ Se entiende como compromisos, los actos y contratos expedidos por los órganos que hacen parte del PGN; obligaciones, el monto adeudado una vez se han recibido los bienes y servicios pactados parcial o totalmente; y pagos, el desembolso de los recursos una vez se han verificado las condiciones para este fin. (Verificar en EOP).

Entidades que participan en el PGN 2021, en particular la DSCI, el DAPRE y el MinSalud.

El Punto 5 es el que presenta el mejor escenario en la cadena presupuestal, ya que tiene los mejores porcentajes de compromisos y obligaciones 95% (\$676.570 millones) y 91% (\$651.103 millones) respectivamente. A continuación, se ubica el Punto 1, el cual logró un porcentaje del 97% de los compromisos (\$7,1 billones); el nivel de obligaciones fue del 80% (5,7 billones), lo que genera desafíos por los recursos que maneja este Punto, toda vez que concentra el 75% de la apropiación final del Acuerdo de Paz (\$7,1 billones).

Ejecución PGN 2021 por sectores del PGN

Frente a la ejecución por sectores, de acuerdo con lo reportado por el DNP (2022b), para la vigencia 2021 en términos de compromisos, tres de los 23 sectores del PGN estuvieron por debajo del 70% de los recursos comprometidos: i) información estadística con el 49% (\$16.808 millones), los cuales corresponden a los proyectos: “Actualización y gestión catastral nacional y Generación de estudios de suelos, tierras y aplicaciones agrológicas como insumo para el ordenamiento integral y el manejo sostenible del territorio a nivel nacional”, con niveles de compromisos del 50% y 32% respectivamente; ii) el sector Registraduría con el 38% (\$1.104 millones) con el proyecto: “Fortalecimiento de la capacidad de atención en identificación para la población en condición de vulnerabilidad, apd nacional”, con el 38% de recursos comprometidos; iii) el sector Justicia y del Derecho con el 33% (\$4.808 millones), que cuenta con cinco proyectos de inversión, que en promedio lograron el 21% de recursos comprometidos.

En lo que se refiere a obligaciones, y considerando que el promedio de ejecución en el PGN Paz es del 70%, lo que se traduce en bienes y servicios que no se recibieron en la vigencia, hay nueve sectores que están por debajo de este promedio, en orden ascendente: Registraduría (0%); Vivienda, Ciudad y Territorio (6%); Presidencia de la República (12%); Justicia y del Derecho (21%); Información Estadística (29%);

Minas y Energía (49%); Agricultura y Desarrollo Rural (61%); Comercio, Industria y Turismo (63%); y Ambiente y Desarrollo Sostenible (66%).

En el caso del Sector Registraduría (0% de obligaciones), con una apropiación de \$2.921 millones, no se registraron obligaciones ni pagos para el proyecto de inversión BPIN 2018011000553 “Fortalecimiento de la capacidad de atención en identificación para la población en condición de vulnerabilidad apd nacional”. La no ejecución de recursos en este proyecto, afecta el Punto 2 del Acuerdo en el pilar 2.3 Promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

Respecto al sector de Vivienda, Ciudad y Territorio (6% de obligaciones), los proyectos que presentan esta ejecución corresponden a: i) “Apoyo financiero para facilitar el acceso a los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales a nivel nacional” (\$42.889 millones de apropiación y \$13.868 millones de obligaciones); ii) “Desarrollo y mejoramiento del sector de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional” (\$630 millones de apropiación y \$589 millones en obligaciones); iii) “Subsidio familiar de vivienda nacional”, este proyecto cuenta con una apropiación de \$207.389 millones y no tiene recursos obligados. La no ejecución de los recursos comprometidos, afectaría los compromisos del Pilar 1.5. Desarrollo social: Vivienda y Agua Potable.

En cuanto al Sector Presidencia de la República (12% de obligaciones), se contemplan 23 proyectos de inversión en total para el sector, de los cuales cinco son ejecutados por la ART, los cuales contemplan en conjunto una apropiación por \$78.419 millones y obligaciones por \$57.330 millones (73%); dos proyectos por parte de la ARN, con una apropiación en conjunto por \$9.066 millones y obligaciones por \$8.695 millones (96%); y DAPRE con 16 proyectos de inversión con una apropiación total de \$326.554 millones y obligaciones por \$5.294 millones (1,65 %). En este análisis no se tuvieron en cuenta los recursos distribuidos en la Bolsa Paz, ya que se abordará más adelante de acuerdo con lo informado por MinHacienda (2022).

El sector de Justicia y del Derecho (21% de obligaciones), tiene cuatro proyectos de inversión ejecutados a través del MinJusticia, que en conjunto suman apropiaciones por \$14.170 millones y obligaciones por \$3.096 millones. Adicionalmente, la Superintendencia de Notariado y Registro ejecuta el proyecto: actualización en línea de las bases de datos para el catastro multipropósito a nivel nacional, que tiene apropiaciones para la vigencia por \$13.377 millones de pesos y obligaciones por \$1.839 millones (14%). A su turno, el sector Información Estadística (6% de obligaciones) contempla dos proyectos de inversión ejecutados a través del IGAC: i) Actualización y gestión catastral nacional, con apropiaciones para la vigencia por \$33.018 millones y obligaciones por \$9.690 millones (29%); y ii) Generación de estudios de suelos, tierras y aplicaciones agrológicas como insumo para el ordenamiento integral y el manejo sostenible del territorio a nivel nacional, con apropiaciones por \$958 millones y obligaciones por \$292 millones (31%).

En cuanto al sector Minas y Energía (49% de obligaciones), tiene un total de 12 proyectos de inversión de los cuales, cinco proyectos presentaron bajos niveles de ejecución de recursos: cuatro proyectos ejecutados a través del MinMinas y Energía con compromisos por \$256.419 millones y obligaciones por \$62.886 millones de pesos (25%); y un proyecto de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), que solo tenía valores en el Anexo PGN por \$13.311 millones, pero no tuvo apropiación vigente. Este sector principalmente contribuye a las metas de infraestructura eléctrica en el marco del Plan Nacional de Electrificación Rural.

De igual manera, el sector Agricultura y Desarrollo Rural (6% de obligaciones), tiene proyectos de inversión, siendo los cinco del MinAgricultura los que presentan la menor obligación, así de los \$310.070 millones apropiados se ejecutaron \$142.840 millones (46%); además, cinco proyectos de la ADR presentaron bajos niveles de ejecución, de los \$82.320 millones de recursos comprometidos, se logró la obligación de \$53.891 millones (65%).

El sector Comercio, Industria y Turismo (63% de obligaciones) presenta en el proyecto: “apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional”, apropiación de recursos por \$15.279 millones y obligaciones de \$9.629 millones (63%).

Por último, el sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (66% de obligaciones) en el cual el proyecto: “administración de las áreas del sistema de parques nacionales naturales y coordinación del sistema nacional de áreas protegidas. Nacional”, ejecutado por Parques Nacionales Naturales de Colombia, evidencia apropiación de recursos por \$1.611 millones y obligaciones por \$1.071 millones de pesos (62%)

La siguiente Tabla relaciona los niveles de ejecución presupuestal del PGN Paz 2021 por sectores, conforme a la información reportada (DNP, 2022b), en la que se resaltan aquellos que presentan una baja ejecución presupuestal al cierre de la vigencia:

Tabla 99. Ejecución presupuestal PGN Paz 2021, por sectores

Sector		Apropiación final 2021	Compromisos	Obligación	% Comprometido	% Obligación
Agricultura y Desarrollo Rural	y	767.451	702.601	465.029	92%	61%
Ambiente y Desarrollo Sostenible	y	1.611	1.261	1.072	78%	66%
Comercio, Industria y Turismo	y	15.277	15.277	9.630	100%	63%
Cultura		12.969	11.252	11.216	87%	86%
Deporte y Recreación	y	104.322	104.303	98.378	100%	94%
Educación		882.999	882.527	879.609	100%	100%
Empleo Público		82	82	82	100%	100%
Hacienda		0	0	0	N/A	N/A
Inclusión Social y Reconciliación	y	2.625.575	2.507.564	2.341.864	96%	89%
Información Estadística		33.977	16.808	9.983	49%	29%
Interior		1.420	1.370	1.087	96%	77%

Sector	Apropiación final 2021	Compromisos	Obligación	% Comprometido	% Obligado
Justicia y del Derecho	14.735	4.808	3.096	33%	21%
Minas y Energía	418.540	413.298	205.382	99%	49%
Organismos de Control	6.483	5.686	3.873	88%	60%
Planeación	1.012	1.011	1.011	100%	100%
Presidencia de la República	414.040	409.727	71.340	98%	12%
Registraduría	2.921	1.104	0	38%	0%
Salud y Protección Social	94.317	92.792	92.609	98%	98%
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición	214.223	196.591	181.118	92%	85%
Tecnologías de las Información y las Comunicaciones	80.896	80.896	74.191	100%	92%
Trabajo	425.815	421.160	399.061	99%	94%
Transporte	1.300.531	1.293.919	992.939	99%	76%
Vivienda, Ciudad y Territorio	250.909	250.909	14.458	100%	6%
Total	7.670.104	7.414.946	5.857.028	97%	76%

Fuente: DNP y MinHacienda, corte a 31/12/2021, elaboración propia. Cifras en millones de pesos 2020. Naranja: Entre 31% y menor al promedio (70%); Rojo: Por debajo de 30%

Ejecución PGN 2021 por Entidades

Las Entidades que identificaron recursos para aportar a la implementación del Acuerdo de Paz, según lo reportado por DNP (2022b) en 2021 fueron 47, de las cuales 17 presentan una ejecución superior al 70%, que es el promedio presentado para el PGN Paz. No obstante, 20 tienen obligaciones menores al 70%, lo que impacta el avance frente a los compromisos trazados en el Acuerdo de Paz, que

tienen metas previstas hasta 2022²⁷⁸ y horizonte de cumplimiento hasta 2031.

Tabla 100. Entidades con ejecución de recursos PGN Paz inferior o igual al 70%, 2021

Entidad	Apropiación final 2021	% Obligación
Agencia de Desarrollo Rural - ADR	82.321	65%
Agencia Nacional de Tierras - ANT	327.842	68%
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	335.637	2%
Instituto Colombiano Agropecuario - ICA	100	15%
Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	33.977	29%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	310.179	46%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	16.813	66%
Ministerio de Minas y Energía	256.416	25%
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	43.519	33%
Ministerio del Trabajo	3.431	32%
Parques Nacionales Naturales de Colombia	1.411	62%
Procuraduría General de la Nación	39.521	18%
Registraduría Nacional del Estado Civil	160.105	20%
Superintendencia de Notariado y Registro	13.377	14%
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	9.679	36%

Fuente: DNP y MHCP, corte a 31/12/2021, elaboración propia. Cifras en millones de pesos 2021.

Bolsa Paz 2021- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En el marco de las inversiones previstas para la implementación del Acuerdo de Paz, se estableció que al MinHacienda le corresponde disponer de recursos para ser distribuidos a las Entidades encargadas de esta labor. El MinHacienda (2022) informó que para 2020, parte del recurso fue distribuido mediante un rubro de funcionamiento (\$576.299 millones); lo restante se distribuyó desde un proyecto de inversión (\$459.616 millones) hacia otros, de Entidades del PGN. Para la vigencia 2021 (MinHacienda, 2022), el rubro de funcionamiento en la Bolsa Paz tuvo un incremento del 21% (\$698.969 millones) y el rubro de inversión

²⁷⁸ Según orientación del Departamento Nacional de Planeación, los indicadores del Plan Marco de Implementación proyectaron metas para el cuatrienio, es decir hasta 2022. Buscar fuente SIIPO.

de 198% (\$1,3 billones), este aumento está representado en su mayoría por la distribución de recursos para el DAPRE.

Tabla 101. Distribución de recursos de la Bolsa Paz por Entidad, 2020-2021

Entidad	Funcionamiento 2020	Inversión 2020	Total 2020	Funcionamiento 2021	Inversión 2021	Total 2021	Var % 20-21
Presidencia de la República	317.929	459.617	777.546	352.914	1.369.149	1.722.064	121%
Policía Nacional	175.000		175.000	240.000		240.000	37%
Agencia de reincorporación y la Normalización - ARN	83.371		83.371	106.055		106.055	27%
Total	576.300	459.617	1.035.917	698.969	1.369.149	2.068.118	100%

Fuente: MHCP, corte a 31/12/2021, elaboración propia. Cifras en millones de pesos.

En lo que corresponde a los recursos asignados por funcionamiento, el MinHacienda (2022) informa que la distribución corresponde a: i) Subcuenta de ARN y compromisos derivados del proceso de reincorporación (\$106.054 millones); ii) Financiación de 200 Grupos Móviles de Erradicación (GME) y costos de dotación, movilidad, remesas y seguros de estos grupos (\$240.000 millones); iii) subcuenta ART (\$52.146 millones); iv) Actividades de programas propios del Fondo de Programas Especiales para la Paz y de actividades requeridas por la OACP y de la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional para las Zonas ZEII (\$19.200 millones; v) PNIS (\$41.000 millones); vi) Subcuentas Reincorporación (\$212.969 millones), Estabilización (\$9.344 millones) y Funcionamiento (\$18.344 millones). Aunque se puede inferir la relación de estos gastos con la construcción de paz, sería importante contar con información para establecer de manera precisa a qué compromiso específico del PMI contribuyeron, para facilitar la interpretación de su impacto en la implementación del Acuerdo de Paz. Igualmente, y según lo reportado por el MinHacienda, el recurso se distribuye a rubros que son más generales, siendo indispensable disponer de información precisa sobre su ejecución.

Respecto a los recursos de inversión, el MinHacienda (2022) informó que su uso en 2021 se dirigió a los siguientes diez proyectos de Presidencia de la República, información que difiere de la remitida por el DNP, sobre los recursos identificados en el trazador de “Construcción de paz”, como se presenta en la siguiente Tabla:

Tabla 102. Recursos distribuidos de la Bolsa Paz por parte del MinHacienda, frente a recursos marcados en trazador Paz del SUIFP, 2021

Nombre del proyecto	Monto distribuido por MHCP	Justificación MHCP	Recursos marcado en trazador Paz-SUIFP DNP	Diferencia entre reportes de DNP y MHCP
Apoyo a la Gestión Financiera para el Desarrollo de Programas y Proyectos para la Implementación del PMI Nacional	566.900	Recursos para Estabilización (\$7.000 m), Sacúdete (\$60.000 m), recursos Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS (\$390.000 m) y recursos ART (\$ 109,900m)	529.029	Sí. En SUIFP ese recurso distribuido no está debidamente identificado.
Contribución al Mejoramiento de las Condiciones de Seguridad, Salud y Educación Necesarias para la Construcción de Paz en el Departamento del Cauca. Nacional	156.814	Para atender la intervención en el Departamento del Cauca en el denominado Plan Social del Cauca y para financiar y cofinanciar los planes, programas, estrategias e iniciativas por la paz, encaminados a fomentar la reincorporación a la vida civil de grupos alzados en armas, Subcuenta Fondo Programas Especiales para la Paz - Cauca, mediante el proyecto de inversión “Contribución al	0	Sí. Este recurso no está identificado en el Trazador Presupuestal

Nombre del proyecto	Monto distribuido por MHCP	Justificación MHCP	Recursos marcado en trazador Paz-SUIFP DNP	Diferencia entre reportes de DNP y MHCP
		mejoramiento de las condiciones de seguridad, salud y educación necesarias para la construcción de Paz en el Departamento del Cauca. Nacional.		
Apoyo a la Gestión Financiera para el Desarrollo de Programas e Iniciativas con Recursos del Impuesto al Carbono a Nivel Nacional	103.113	Fondo Colombia en Paz - Impuesto al Carbono	0	Sí. Este recurso no está identificado en el Trazador Presupuestal
Implementación del Sistema de Vigilancia, Monitoreo y Control para la Protección del Agua, la Biodiversidad y el Medio Ambiente Nacional	17.000	Fondo de Programas Especiales para la Paz	0	Sí. Este recurso no está identificado en el Trazador Presupuestal
Fortalecimiento de la Acción Unificada del Estado en la Zona Futuro del Bajo Cauca y Sur de Córdoba Antioquia, Córdoba	35.500	Fondo de Programas Especiales para la Paz	35.500	Sí. Este recurso no está identificado en el Trazador Presupuestal

Nombre del proyecto	Monto distribuido por MHCP	Justificación MHCP	Recursos marcado en trazador Paz-SUIFP DNP	Diferencia entre reportes de DNP y MHCP
Implementación de la Acción Unificada del Estado en la Zona Futuro de Arauca	35.500	Fondo de Programas Especiales para la Paz	19.672	Sí. En SUIFP ese recurso distribuido no está debidamente identificado.
Implementación de la Acción Unificada del Estado en la Zona Futuro de Chiribiquete y PNN Aledaños Nacional	35.500	Fondo de Programas Especiales para la Paz	18.737	Sí. En SUIFP ese recurso distribuido no está debidamente identificado.
Implementación de la Acción Unificada del Estado en Zonas Futuro en el Territorio. Nacional	71.000	Fondo de Programas Especiales para la Paz	68.770	Sí. En SUIFP ese recurso distribuido no está debidamente identificado.
Implementación de la Acción Unificada del Estado en las Zonas Futuro Catatumbo Norte de Santander	35.500	Zonas Futuro Catatumbo Norte de Santander	25.040	Sí. En SUIFP ese recurso distribuido no está debidamente identificado.
Contribución para Promover la Sostenibilidad Ambiental y Socioeconómica en Municipios PDET y Territorios Afectados por el	96.094	Atender los compromisos derivados del Acuerdo Final, a través del Fondo Colombia en Paz, de conformidad con el Decreto 691 de 2017, en el marco del préstamo del BID 4424/OC-CO "Programa Colombia Sostenible" Subcuenta BID	96.094	No

Nombre del proyecto	Monto distribuido por MHCP	Justificación MHCP	Recursos marcado en trazador Paz-SUIFP DNP	Diferencia entre reportes de DNP y MHCP
Conflicto Nacional		préstamo – Fondo Colombia en Paz		

Fuente: MinHacienda, corte: 31 de diciembre de 2021. Datos de proyectos validados en SPI-DNP. Elaboración propia. Cifras en millones de pesos 2021.

Nota: los errores de ortografía que se encontraron en los nombres de los proyectos fueron corregidos

Cooperación Internacional

En el marco de las inversiones previstas para la implementación del Acuerdo de Paz, la Cooperación Internacional ha sido una de las fuentes de financiación que se estableció en el CONPES 3932, para el financiamiento de la implementación del Acuerdo de Paz, estos recursos son de carácter no reembolsable y son rastreados por la plataforma Cíclope que administra la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), el sistema permite identificar los recursos que, desde organizaciones bilaterales y multilaterales, son destinados a la implementación del Acuerdo de Paz.

Para este informe se tomaron en cuenta las cifras presentadas por la APC Colombia (2022), con fecha de corte 31 de diciembre de 2021; se realizó el análisis de la información partiendo de los proyectos de cooperación internacional reportados por vigencia, Punto, Pilar y municipio PDET, sin tomar en cuenta aquellos recursos que estaban clasificados como “no aplica”.

Durante las vigencias 2019 a 2021 (APC, 2022), se han recibido aportes por USD1.036 millones para todos los Puntos establecidos en el Acuerdo de Paz, de los cuales el 10,88 % fueron captados en la vigencia 2019; el 48,78% en la vigencia 2020 y el restante 40,35% en la

vigencia 2021. El Punto 1 ha sido el receptor más grande de recursos de cooperación internacional no reembolsable en las vigencias analizadas con una participación del 45,15%, seguido del Punto 5 con el 17,68%; en cambio, los Puntos que menor captación de recursos han tenido, son el 6, y el capítulo de género con una participación del 7,23% y el 0,29 %, respectivamente.

Tabla 103. Recursos Cooperación Internacional programados en Cíclope por punto Acuerdo de Paz 2019-2021

Punto Acuerdo de Paz	Vigencia 2019	Vigencia 2020	Vigencia 2021
1. Reforma Rural Integral	USD 51,7	USD 228	USD 188,3
2. Participación política	USD 9,5	USD 64	USD 22,3
3. Fin del Conflicto	USD 16,7	USD 79,4	USD 16,2
4. Solución al problema de las drogas ilícitas	USD 10,2	USD 36,1	USD 52,6
5. Reparación de víctimas: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	USD 16,6	USD 54,6	USD 111,9
6. Implementación, verificación y refrendación	USD 4,8	USD 43,3	USD 26,7
Capítulo de Género	USD 3	USD 0	USD 0
Total general	USD 112,7	USD 505,6	USD 418,3

Fuente: APC - Cíclope, corte a 31/12/2021, elaboración propia. Cifras en millones de dólares 2021.

Durante el periodo 2019-2020 se presentó un incremento de los recursos de cooperación internacional no reembolsables por un valor de USD 392.921 millones en 2020, de los cuales el 44,9% fueron direccionados al Punto 1. En contraste, se evidencia que para el capítulo de género del Acuerdo de Paz no existieron recursos en la vigencia 2020; en el periodo 2020 – 2021 se evidencia una disminución de recursos por un valor de USD 87.384 millones (-17,23%), donde el Punto 3 se vio más afectado, al presentar una disminución por USD 63.240 millones (80%), frente a la apropiación de la vigencia 2020, sigue el Punto 2, con una reducción de USD 41.650 millones (65,07%) frente a la vigencia anterior. Se observa además, que el enfoque de género no ha obtenido recursos por parte de la Cooperación Internacional desde el año 2020, a pesar de ser éste uno de sus principales aliados.

En cuanto a los Pilares del Acuerdo de Paz, el 1.6 “Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa”, tiene la mayor participación en los recursos de Cooperación Internacional no reembolsables con una participación del 16,05%; seguido del 1.5 “Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE” con una participación en las vigencias 2019 al 2021 del 11,52%. Mientras que, los Pilares que menores aportes han recibido de la Cooperación han sido: 3.2.2 “Reincorporación económica y social” y el 4.2 “Prevención del Consumo y Salud Pública”, con una participación del 0,02% y 0,06%, respectivamente.

Tabla 104. Recursos Cooperación Internacional programados en Cíclope por pilar Acuerdo de Paz 2019-2021.

Pilar del Acuerdo de Paz	2019	2020	2021
1.1 Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	USD 7,20	USD 15,52	USD 75,96
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	USD 0,00	USD 16,80	USD 0,75
1.3 Desarrollo social: SALUD	USD 1,84	USD 0,24	USD 0,98
1.4 Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL	USD 0,75	USD 3,36	USD 10,38
1.5 Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	USD 1,18	USD 117,01	USD 1,25
1.6 Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	USD 20,31	USD 61,19	USD 84,92
1.7 Garantía progresiva del derecho a la alimentación	USD 4,86	USD 0,94	USD 4,01
1.8 Planes de acción para la transformación regional	USD 15,62	USD 12,96	USD 10,09
2.1 Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final	USD 0,60	USD 10,21	USD 5,84
2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	USD 8,92	USD 46,40	USD 7,78
2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	USD 0,00	USD 7,40	USD 8,73

Pilar del Acuerdo de Paz	2019	2020	2021
3.1. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas	USD 0,00	USD 0,00	USD 1,98
3.2 Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	USD 16,70	USD 74,39	USD 14,09
3.2.2. Reincorporación económica y social	USD 0,00	USD 0,17	USD 0,00
3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	USD 0,00	USD 4,93	USD 0,18
4.1 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	USD 10,26	USD 35,88	USD 52,30
4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	USD 0,00	USD 0,25	USD 0,39
5.1 Justicia y Verdad	USD 2,36	USD 23,42	USD 9,20
5.3 Derechos Humanos	USD 1,30	USD 0,00	USD 0,00
5.4 Reparación integral para la construcción de Paz	USD 13,00	USD 20,30	USD 75,26
5.6. Derechos Humanos	USD 0,00	USD 10,96	USD 27,47
6.1. Mecanismos de implementación y verificación	USD 0,00	USD 35,24	USD 17,22
6.2. Capítulo étnico	USD 0,00	USD 1,58	USD 6,36
6.4 Componente de acompañamiento internacional	USD 4,86	USD 6,52	USD 3,17
Capítulo de Género	USD 3,01	USD 0,00	USD 0,00
Total, general	USD 112,77	USD 505,69	USD 418,30

Fuente: APC - Cíclope, corte a 31/12/2021, elaboración propia. Cifras en millones de pesos 2021.

En cuanto a la participación de los municipios PDET durante las vigencias analizadas en este informe, la Procuraduría observa que de los USD1.036 millones, el 36,96% se han destinado a estos municipios (USD 380 millones), en los diferentes Puntos del Acuerdo de Paz; siendo el Punto 1 el que presenta la mayor participación (48,90%); las subregiones PDET que captan la mayor proporción de recursos son Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Bajo Cauca y nordeste antioqueño y Alto Patía - Norte del Cauca con participaciones del 13,78%, 13,09% y 12,15%, respectivamente; en cambio, las subregiones PDET que menos han recibido apoyo por parte de la Cooperación Internacional han sido Arauca con USD 2,8 y el Urabá Antioqueño con USD 7,2, con participaciones del 0,75% y 1,90%, respectivamente.

Tabla 105. Recursos Cooperación Internacional programados en Cíclope por subregión PDET 2019-2021

Región PDET	Vigencia 2019	Vigencia 2020	Vigencia 2021	Total
Alto Patía - Norte del Cauca	USD 1,8	USD 27,9	USD 16,3	USD 46,2
Arauca	USD 0,451	USD 2,4	USD 0,00	USD 2,8
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	USD 0,078	USD 29,4	USD 20,2	USD 49,7
Catatumbo	USD 0,778	USD 30,9	USD 0,00	USD 31,6
Chocó	USD 0,749	USD 3,5	USD 15	USD 19,3
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	USD 12,7	USD 8,1	USD 31,4	USD 52,4
Macarena - Guaviare	USD 3,4	USD 7,8	USD 16,4	USD 27,7
Montes de María	USD 0,00	USD 19,8	USD 10,3	USD 30,2
Pacífico Medio	USD 0,299	USD 12,5	USD 1,3	USD 14,1
Pacífico y Frontera Nariñense	USD 1,8	USD 9	USD 2,9	USD 13,4
Putumayo	USD 3,7	USD 15	USD 0,00	USD 18,8
Sierra Nevada - Perijá	USD 1,3	USD 3,9	USD 17,9	USD 23,2
Sur de Bolívar	USD 0,025	USD 0,428	USD 7,2	USD 7,7
Sur de Córdoba	USD 0,159	USD 22,2	USD 4,8	USD 27,2
Sur del Tolima	USD 0,887	USD 7,2	USD 0,00	USD 8,1
Urabá Antioqueño	USD 0,104	USD 1,6	USD 5,5	USD 7,2
Total general	USD 28,6	USD 201,7	USD 149,9	USD 380,3

Fuente: APC - Cíclope, corte a 31/12/2021, elaboración propia. Cifras en millones de Dólares de acuerdo con fecha de generación de reporte 30/03/2022.

Es menester precisar que la herramienta Cíclope permite tener un marco de referencia de la programación de recursos conforme a las variables analizadas en este informe; sin embargo, medir la ejecución de estos recursos es una limitante del sistema de información, toda vez que esta actividad es realizada entre el donante y la Entidad ejecutora del proyecto de cooperación; en consecuencia, desde la Procuraduría General de la Nación se indagó a las Entidades creadas en el Acuerdo de Paz sobre la ejecución de los recursos de Cooperación Internacional y este es el balance:

Agencia de Renovación del Territorio (ART):

Desde la vigencia 2017 a finales de 2021, la ART (2022c), ha realizado 13 proyectos de cooperación internacional con diferentes cooperantes, que han tenido los siguientes logros: i) fortalecimiento del

tejido social y comunitario, gestión de proyectos de inversión para la implementación de las iniciativas PDET; ii) protección y atención de violencias basadas en género, alianzas comerciales; y iii) fortalecimiento de cadenas productivas, diseño y ejecución de estrategias de fortalecimiento de capacidades de actores sociales y comunitarios, a través de la gestión e implementación de iniciativas PDET con enfoque étnico, jóvenes y mujer rural, entre otros, relacionados con el Pilar 1 del Acuerdo Final - Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral.

Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN):

La ARN (2022d), manifiesta que en su labor de acompañamiento al proceso de reincorporación económica y social de exintegrantes FARCP-EP, ha impulsado proyectos de cooperación internacional y ha gestionado recursos. A la fecha se han realizado 71 proyectos de cooperación internacional y ocho convenios, los cuales han contribuido a los diferentes componentes de la política de reincorporación.

Tabla 106. Convenios Cooperación Internacional ARN 2017 a 31 de marzo 2022

Convenio	Implementador	Fuente de Financiación	Valor
Medios de vida con personas en proceso de reincorporación	PMA	ARN - PMA	1.4
Medios de vida con personas en proceso de reincorporación	PMA	ARN - PMA	1.45
Acciones comunitarias con enfoque de género y derechos de las mujeres	British Council	ARN/British Council	2.805
Acciones para la participación y ejercicio de la ciudadanía de las mujeres	British Council	ARN - British Council	953
Implementación de planes de prevención de violencia basada en género y promoción de la autonomía de mujeres de las FARC en tránsito a la vida civil (Fase II)	OIM	Suecia	USD 1,4
Implementación del modelo de reincorporación temprana en entornos productivos con ex	OIM	ARN- OIM	1.400

Convenio	Implementador	Fuente de Financiación	Valor
miembros de las FARC- EP en Colombia- Fase II			
Contribuir a la generación de ingresos de las personas en proceso de reincorporación a través del fortalecimiento de sus capacidades- Fase II	OIM	Fondo Multidonante de las Naciones Unidas -MPTF	USD 3
Fortalecimiento del componente comunitario para la reincorporación	OIM	Suecia	3.732
Fortalecimiento de la Ruta de Reincorporación Socioeconómica	PNUD	ARN- PNUD	USD 2,27

Fuente: ARN, corte a 31/12/2021, elaboración propia. Cifras en millones de Dólares y Pesos de acuerdo con fecha de generación de reporte 30/03/2022.

Jurisdicción Especial para la Paz (JEP):

A su turno, la JEP (2022), ha venido realizando desde el año 2017 proyectos de Cooperación Internacional con diferentes donantes, logrando a la fecha 93 proyectos orientados al fortalecimiento del Punto 5 del Acuerdo sobre las víctimas del conflicto; Pilar 5.1. Justicia y verdad; Estrategia 5.1.2. Justicia (Jurisdicción Especial para la Paz). Frente a los valores de estos proyectos, la JEP informa que son los cooperantes quienes administran los recursos y ejecutan directamente o por medio de la contratación de un operador de su preferencia, así las cosas, la Entidad solo recibe los bienes y servicios establecidos en los proyectos de cooperación.

Comisión para Esclarecimiento de la Verdad (CEV):

La Comisión de la Verdad (2022b), ha gestionado 69 proyectos con 19 cooperantes en 10 macro territoriales, además de proyectos con coberturas a nivel nacional e internacional y con 44 organizaciones implementadoras, en el marco de los cuales la Cooperación Internacional ha brindado apoyo al trabajo de la Entidad a lo largo de su mandato.

De igual manera la CEV firmó con la Unión Europea el convenio de subvención EIDHR/2018/403-346, por valor de € 248.991, los cuales

fueron incorporados al Presupuesto General de la Nación bajo recurso 15, con ejecuciones para las vigencias 2019 y 2020.

La cooperación internacional y la gestión realizada por la CEV han aportado al Pilar 5.1 de Justicia y Verdad del Punto 5 del Acuerdo de Paz, relativo a las Víctimas del Conflicto Armado, un valor aproximado de \$116 mil millones de pesos²⁷⁹ gestionados desde 2018 hasta la actualidad (CEV, 2022b).

Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas – UBPD:

De acuerdo con la respuesta de la UBPD (2022a), las gestiones de cooperación internacional se han efectuado desde la vigencia 2018 contando a la fecha con 32 proyectos de cooperación por un valor total \$ 24.893 millones, de los cuales a la fecha de corte contemplada en este informe se han ejecutado \$17.632 millones contribuyendo a acciones como: participación de familiares y organizaciones de la sociedad civil en el despliegue territorial y la coordinación interinstitucional de la Entidad de nivel local, regional y departamental; asistencias técnicas para la identificación y recuperación humanitaria de cuerpos; recolección y análisis de información para la búsqueda humanitaria; y capacitación a miembros de la UBPD; provisión de insumos para la construcción del Plan Nacional de Búsqueda; recolección de información de 354 casos entregados por ex integrantes de las FARC-EP de 5 ETCR; el fortalecimiento de varios Planes Regionales de Búsqueda; aportes al Registro de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas (RNFCIS); entre otros.

De igual manera se han destinado dos proyectos para impulsar el desarrollo de las acciones de la Unidad como parte del Sistema Integral para la Paz, por un valor \$ 8.530 millones los cuales fueron ejecutados

²⁷⁹ La CEV manifiesta (cita) en muchos casos cada aliado maneja su propia TRM, y en otros, hacen su reporte en moneda original, por lo que usamos TRM promedio por años (2018: USD \$2.956, EUR \$3.485; 2019: USD \$3.281, EUR 3.673; 2020: USD \$3.693, EUR \$4.238; 2021: \$3.636, EUR \$4.304; 2022: USD \$3.800, EUR \$4.160

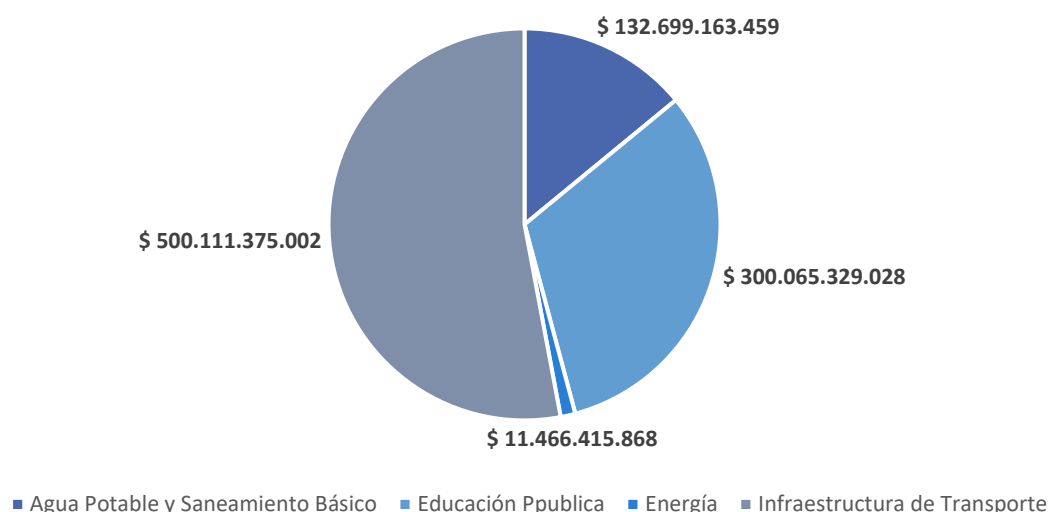
en su totalidad en las vigencias 2020 y 2021 por el PNUD – OIM y otro proyecto sin recursos por parte del cooperante GIZ.

Recursos privados: Obras por Impuestos:

Esta figura ha sido una de las principales canalizadoras en cuanto a recursos privados que le aportan a la implementación del Acuerdo de Paz; estas obras son desarrolladas en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) y están orientadas a la disminución de brechas y al desarrollo socio económico de los territorios en sectores como infraestructura, educación, salud, agua potable, alcantarillado, entre otros (ART, 2018).

De acuerdo con la información remitida por parte de la ART (2022c) desde el año 2018, a la fecha de corte de este informe, se han realizado 141 obras por un monto total de \$944.342 millones en los sectores Agua Potable y Saneamiento Básico, Educación Pública, Energía e Infraestructura de Transporte.

Gráfica 13. participación sectores obras por impuestos ART 2018 a 31 de marzo 2022



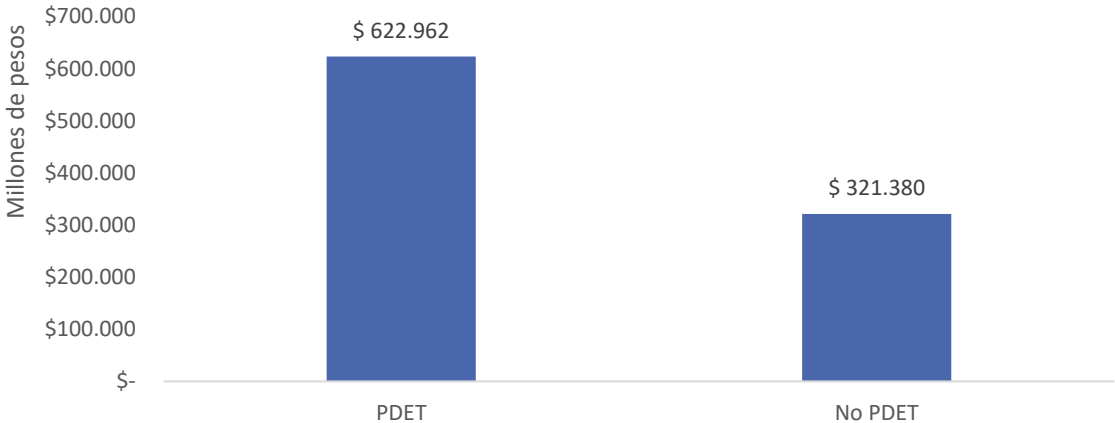
Fuente: ART, corte a 31/03/2022, elaboración propia. Cifras en pesos.

Del total de obras realizadas a la fecha un 65,97% del valor se han destinado a municipios que hacen parte de las regiones PDET (\$

622.961 millones) y el restante 34,03% se han realizado en municipios no PDET (\$321.980 millones). De acuerdo con el Anexo 8 remitido por la ART (2022c), no es posible evidenciar el valor destinado de las obras que le corresponde a los municipios solamente PDET, ya que las obras abarcan municipios tanto PDET como ZOMAC.

Así mismo, se evidencia que, 65 empresas han implementado esta figura tanto en municipios PDET como ZOMAC. De las 141 obras, se identifican 132 solicitadas bajo la opción de fiducia y 9 por la opción convenio, con inversiones por \$896.368 millones y \$47.973 millones respectivamente. Se aclara que, de acuerdo con la información proporcionada por la ART, la opción convenio ha sido implementada desde el año 2020 (ART, 2022c).

Gráfica 14. Valor obras por impuestos ART 2018 a 31 de marzo 2022



Fuente: ART, corte a 31/03/2022, elaboración propia. Cifras en pesos.

Respecto al mecanismo empresas en municipios ZOMAC, establecidas en la Ley 1819 de 2016 y el Decreto 1650 de 2017 y de acuerdo con información recibida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (2022a), desde el año 2016 se han creado 1.135 empresas en municipios ZOMAC en 26 departamentos y 181 municipios, las cuales han gozado de los beneficios tributarios establecidos desde su año de constitución. Es menester aclarar que la cuantificación de los beneficios que han recibido estas empresas desde

su creación, no es un dato que la DIAN tenga actualmente en sus fuentes de información (DIAN, 2022b).

Tabla 107. Número de empresas ZOMAC 2016-2022

Departamento	Grande	Mediana	Micro	Pequeña	Sin Información- Base de Estudios Económicos	Total ZOMAC
Antioquia	-	3	87	27	103	220
Arauca	-	-	29	15	17	61
Bolívar	1	1	6	3	5	16
Caldas	-	-	6	1	12	19
Caquetá	-	1	54	21	37	113
Casanare	-	-	39	7	30	76
Cauca	-	-	23	6	22	51
Cesar	-	2	8	7	9	26
Chocó	-	-	4	1	8	13
Córdoba	-	-	2	-	3	5
Cundinamarca	-	-	9	-	4	13
Guaviare	-	-	5	3	5	13
Huila	-	3	3	1	3	10
La Guajira	-	1	7	2	37	47
Magdalena	-	-	-	-	1	1
Meta	-	-	14	6	30	50
Nariño	-	1	50	12	55	118
Norte de Santander	-	1	18	10	2	31
Putumayo	-	-	28	4	44	76
Quindío	-	-	12	3	11	26
Risaralda	-	-	2	-	1	3
Santander	-	-	7	6	3	16
Sucre	-	-	3	2	5	10
Tolima	-	2	15	4	14	35
Valle del Cauca	-	1	29	15	40	85
Vichada	-	-	-	-	1	1
Total General	1	16	460	156	502	1.135

Fuente: DIAN, corte a 31/03/2022, elaboración propia.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Las regalías corresponden a los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, cuya distribución, administración y uso eficiente se adelanta en Colombia mediante el SGR. Durante el periodo de funcionamiento del OCAD Paz cerca del 62% (\$4,7 billones), de los recursos han sido asignados a zonas no PDET en los diferentes sectores y el 38% (\$2,8 billones) ha sido asignados a zonas PDET.
- La ejecución en las diferentes bianualidades de los proyectos financiados con el SGR OCAD Paz se evidencia que el 55,9% de los proyectos se encuentran en estado contratado en ejecución lo que equivale a \$4,2 billones de pesos; los proyectos sin contratar representan el 16,6% (\$1,2 billones), y proyectos terminados el 9,4% (\$711.812 millones).
- Según la información reportada por el DNP, se evidencia bajo nivel de avance físico del universo de proyectos financiados por el OCAD Paz (50,1%), representados en 411 proyectos que presentan avances físicos por debajo del 25%; y los avances financieros para 291 proyectos (35,5%) presentan niveles por debajo del 25%.
- 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. La Secretaría Técnica (ST) del OCAD Paz (DNP) tiene la capacidad de proveer toda la información relacionada con estas autorizaciones, como criterios de aprobación, montos, bianualidades comprometidas, liberaciones presupuestales y/o usos, entre otras. En punto 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 tres subregiones PDET en cinco municipios. No se conocen los criterios para la autorización de vigencias futuras de manera que su uso no se supedita solo a aquellos municipios o subregiones que tienen mayores capacidades técnicas y financieras y conocen mejor el alcance de este tipo de autorizaciones.
- La Procuraduría resalta la disponibilidad de información que se tuvo para este año en lo que concierne a las fuentes de financiación del Sistema General de Participaciones (SGP) y Recursos Propios (RP) identificados en el SUIFP – Territorio; esta herramienta permite el rastreo de las fuentes de financiación para las Entidades territoriales que aportan al cumplimiento de compromisos en la implementación del Acuerdo de Paz; no obstante, sería importante que el SUIFP-Territorio contemplara además de la formulación de proyectos de inversión, la incorporación de una visión integral del gasto público, que agrupe los esfuerzos presupuestales incluyendo el rubro de funcionamiento, los cuales en conjunto aportan a unos resultados específicos.
- La demanda de información sobre los aportes financieros y los resultados físicos generados a partir de las fuentes de financiación como el SGP y RP para la política de paz o cualquier otra de carácter transversal, instan al Gobierno Nacional y a los entes 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.
- En la etapa de planeación, es evidente el desempeño positivo frente a la relación entre los tres instrumentos financieros dispuestos por el

Acuerdo de Paz: si se compara el PGN 2020 a 2022 para la paz, con los promedios simples de las estimaciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2017 y del PPI Paz²⁸⁰. Así, en el MFMP 2017 se previó un aporte total del PGN por \$53,71 billones (a precios de 2021), lo que significa un monto promedio anual de \$3,58 billones. En el PPI Paz, este valor correspondió a \$12,1 billones (a precios 2021), con un promedio simple de \$3,02 billones anuales. En cuanto al PGN 2020 a 2022, el monto apropiado correspondió a \$4,88, \$8,67 y \$7,88 billones, respectivamente, los cuales estarían por encima de los promedios inicialmente mencionados.

- El comportamiento del PGN 2021 en comparación al PGN 2020 presenta un avance significativo, este monto asciende a \$4,88 billones en la vigencia 2020 y aumenta a \$8,67 billones en la vigencia 2021, lo que representa un aumento de 3,79 billones; en tanto que, el PGN 2022 presenta una disminución de \$787.975 millones frente al PGN 2021.
- El aumento del PGN en la vigencia 2021 y 2022, respecto al 2020, se explica principalmente por el aumento de recursos de inversión marcados con el trazador presupuestal “Construcción de Paz”, toda vez que, en 2020 se focalizaron recursos de inversión por \$3 billones en 127 proyectos de inversión de las Entidades del PGN; para la vigencia 2021 se focalizaron recursos por \$7,6 billones con 148 proyectos; y para la vigencia 2022 se han focalizado \$6,8 billones en 118 proyectos de inversión. Del mismo modo, el número de marcaciones que tienen los proyectos aumentaron, dando como resultado que, para la vigencia 2020 se evidenciaran 137 marcaciones con el trazador, 251 marcaciones para la vigencia 2021 y 181 marcaciones en lo que va corrido de 2022.

²⁸⁰ Es preciso señalar que ninguno de estos instrumentos anualiza las proyecciones, por lo que, para efectos del análisis se incorpora este supuesto desde el presente Informe.

- Igualmente, se observa que algunos puntos del Acuerdo de Paz tienen una menor participación en el PGN a la contemplada en el MFMP 2017: i) en el Punto 1, Reforma Rural Integral (85,5% de participación en el MFMP, frente a 72% y 83% en el PGN Paz 2020 y 2021, respectivamente); ii) en el Punto 2, Participación Política (3,3% del MFMP frente a 0,3% y 0,05% para las vigencias 2020 y 2022, respectivamente); iii) en el Punto 4, Solución al problema de las drogas (6,4% del MFMP frente a 5%, 4% y 0,04% para las vigencias 2020, 2021 y 2022, respectivamente). En contraste, llama la atención la importante participación del Punto 5, Víctimas del Conflicto, que ha tenido participaciones superiores a lo esperado en el MFMP 2017 (3,3% frente a 12%, 8% y 5,8% para las vigencias 2020, 2021 y 2022, respectivamente). No es posible conocer el detalle de estas diferencias, pues la información del MFMP 2017 del MinHacienda y la de DNP sobre el PGN, es agregada y solo se cuenta con aquella que está publicada en el mencionado documento y los sistemas de información.
- 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 a 2022. Con corte a 31 de marzo de 2022, el DNP y el MinHacienda reportan un monto total programado por las Entidades del orden nacional para el año 2021 en el trazador de Construcción de Paz por \$8,67 billones, lo que representa un crecimiento del 78% con respecto al cierre financiero de 2020, que reportó una focalización por \$4,88 billones. Para el PGN 2022 se evidencia una reducción del 9% frente al cierre financiero de 2021, lo que representa \$787.975 millones.
- Los gastos en 2021 por el rubro de inversión, éstos corresponden a \$7,67 billones, lo que representa un crecimiento del 150% respecto a la vigencia 2020; y una disminución del 11% (\$856.222 millones) entre las vigencias 2021 y 2022. Los Puntos del Acuerdo de Paz con mayores variaciones porcentuales entre ambas vigencias, son el

Punto 2 (2.184% y -86% para 2021 y 2022, respectivamente) y el Punto 3 (-84% y 642% para 2021 y 2022, respectivamente). El Punto 4, es el más afectado entre las vigencias 2021 y 2022 al presentar una disminución del 97%, la cual, sin embargo, podría ser modificada una vez la Bolsa Paz sea distribuida por parte del MinHacienda en la presente vigencia. En inversión, hay 49 Entidades del orden nacional que registran información en el trazador de Construcción de Paz.

- Con respecto al gasto de tipo funcionamiento, se presenta una focalización vigente por \$1,005 billones, lo cual representa un crecimiento del 0,07% (743 millones) frente al cierre de 2020 (\$1 billón); se resalta la participación de los Puntos 5 y 2 del 38% (\$385.991 millones) y 31% (\$308.432 millones) del total de la focalización. Mientras que, el Punto 4 es el que menor participación tiene en la vigencia con el 1% (\$7.462 millones). Para la vigencia 2022, se evidencia un aumento del 7% en comparación a la vigencia 2021 (\$68.247 millones), en la cual se refleja una importante participación del 50% (\$540.941 millones) y 35% (\$376.411 millones) para los Puntos 3 y 4, respectivamente.
- En la etapa de implementación se incluye el detalle de la ejecución del PGN 2021 por tipo de gasto, punto, sectores y Entidades. Para la vigencia 2021, el PGN apropió recursos por \$8,67 billones para la implementación del Acuerdo de Paz; de los cuales \$7,67 billones corresponden a gastos de inversión (88% del total) y \$1,005 billones a gastos de funcionamiento (12%). La ejecución de los recursos, correspondió a un nivel de compromisos de \$8,24 billones (95%), obligaciones de \$6,65 billones (77%), y pagos de \$6,55 billones (76%).
- En lo que corresponde a la ejecución del PGN 2021 por Puntos del Acuerdo de Paz, el mayor nivel de compromisos se concentra en los Puntos 3 Fin del Conflicto y 4 Solución al problema de las drogas,

100% y 99%, respectivamente; mientras que el menor nivel corresponde al Punto 2 Participación Política (59%). En cuanto a obligaciones, la situación se modifica, por ejemplo, el Punto 4 Solución al problema de las drogas, tiene un nivel de 3%; en orden ascendente, continúan el Punto 6 Implementación, con 25%, y Punto 2, Participación Política con 58%.

- Frente a la ejecución por sectores, para la vigencia 2021, 16 de estos se encuentran por encima del promedio de compromisos del PGN Paz (98%), mientras que siete, están por debajo. Llama la atención que los sectores Justicia y Derecho, y Registraduría solo hayan cumplido respectivamente, con un 33% y 38% de compromisos de los recursos paz en 2021.
- 56 Entidades identificaron recursos para aportar a la implementación del Acuerdo de Paz en 2021, de las cuales 31 presentan una ejecución superior al 70%, que es el promedio presentado para el PGN Paz. No obstante, 15 tienen obligaciones menores al 70%, lo que impacta el avance frente a los compromisos trazados en el Acuerdo de Paz, que tienen metas previstas hasta 2022 y horizonte de cumplimiento hasta 2031.
- La Procuraduría advierte que durante las vigencias 2019 a 2021 (APC, 2022) se han recibido aportes por USD1.036 millones para todos los Puntos establecidos en el Acuerdo de Paz, de los cuales el 10,88 % fueron captados en la vigencia 2019; el 48,78% en la vigencia 2020; y el restante 40,35% en la vigencia 2021. El Punto 1 ha sido el receptor más grande de recursos de cooperación internacional no reembolsable en las vigencias analizadas con una participación del 45,15%, seguido del Punto 5 con el 17,68%; mientras que los Puntos que menor captación de recursos han tenido son el 6 y el capítulo de género con una participación del 7,23% y el 0,29 %, respectivamente.

- En referencia a la participación de los municipios PDET durante las vigencias analizadas en este informe, la Procuraduría observa que de los USD1.036 millones, el 36,96% se han destinado a estos municipios (USD 380 millones) en los diferentes Puntos del Acuerdo, siendo el Punto 1 el que presenta la mayor participación (48,90%). Es de anotar, que las subregiones PDET que captan la mayor proporción de recursos son Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Alto Patía - Norte del Cauca, con participaciones del 13,78%, 13,09% y 12,15%, respectivamente. En cambio, las subregiones PDET que menos han recibido apoyo por parte de la Cooperación Internacional han sido Arauca con USD 2,8 millones y el Urabá Antioqueño con USD 7,2 millones con participaciones del 0,75% y 1,90%, respectivamente.
- En relación con a las Obras por Impuestos, la Procuraduría evidencia que, del total de obras realizadas a 31 de marzo de 2022, un 65,97% del valor se ha destinado a municipios que hacen parte de las subregiones PDET (\$ 622.961 millones), y el restante 34,03% se han realizado en municipios no PDET (\$321.980 millones).

Recomendaciones

- I. Al Departamento Nacional de Planeación, como secretario técnico del OCAD Paz, reiterar la recomendación de definir criterios para 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.
- II. A la Consejería para la Estabilización y Consolidación y al Departamento Nacional de Planeación, como presidente y secretario técnico del OCAD Paz, respectivamente, impulsar la estructuración de proyectos en aquellos municipios PDET que han tenido la más baja participación en esta fuente de financiación, con el fin de brindar mayor oportunidad de participación equitativa para los 170 municipios PDET.

- III. Al Departamento Nacional de Planeación, como secretario técnico del OCAD Paz, reiterar la recomendación frente a 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.
- IV. Al Departamento Nacional de Planeación, realizar un seguimiento detallado a los proyectos que presentan niveles físicos y financieros por debajo del 25%, con el fin de emitir las alertas correspondientes sobre aquellos que presentan alguna dificultad en su ejecución.
- V. A las Entidades territoriales, seguir dando cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución 4788 de 2016, emitida por el DNP, respecto al registro de información de inversión pública en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (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.
- VI. Al Departamento Nacional de Planeación, continuar con el proceso de fortalecimiento de las capacidades territoriales para el seguimiento al PMI y gestión del cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz. Se recomienda que el uso de la herramienta SUIFP Territorio esté acompañado por una estrategia pedagógica y su apropiación pueda utilizar escenarios como las federaciones de departamentos y municipios, para aprovechar la herramienta de competencias territoriales y la guía del clasificador presupuestal ya desarrollada por la Entidad, especialmente en los municipios PDET.

- VII. Al Departamento Nacional de Planeación, vincular el gasto de funcionamiento de las Entidades territoriales al Banco de Proyectos (SUIFP-Territorio), en coordinación con el MinHacienda, desde una visión integral del gasto público orientada hacia resultados específicos.
- VIII. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizar un ejercicio de análisis de la distribución anual que ha tenido el PGN durante el Plan de Desarrollo que finaliza en esta vigencia, en función de las proyecciones establecidas en el MFMP 2017, y definir si es necesario reorientar algún recurso.
- IX. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se reitera la recomendación de hacer un análisis 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.
- X. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de las bases consolidadas que genera sobre recursos de funcionamiento e inversión en la Bolsa Paz, garantizar la identificación de las distribuciones con los Puntos y Pilares del Acuerdo de Paz. Esto con el fin de identificar de manera directa los recursos que distribuye la Bolsa Paz hacia el cumplimiento de compromisos del Acuerdo de Paz.
- XI. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, reiterar la recomendación de 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, tanto en recursos de inversión como de funcionamiento.

- XII. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizar un ejercicio de coordinación y armonización para plasmar, en sus informes de gestión, un capítulo especial sobre la ejecución de recursos en las diferentes fuentes de financiación que ha tenido el Acuerdo de Paz y emitir las recomendaciones técnicas correspondientes sobre el estado de los recursos.
- XIII. 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, Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas-SUIFP, Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión-SPI.
- XIV. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establecer criterios y una metodología para la programación de los recursos de la Bolsa Paz, por parte de las Entidades del orden nacional que hagan parte del PGN.
- XV. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reiterar la recomendación de 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 así lo requiera el aplicativo. Esto se reitera, toda vez que el MinHacienda acogió parcialmente la recomendación, en la medida en que se iba a revisar la justificación de incluir este

módulo en el aplicativo TRAZA durante el primer trimestre del 2022; quedando pendiente conocer el estado de este módulo.

- XVI. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, se reitera la recomendación de realizar 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 no afecten la calidad de la información registrada.

- XVII. A la Agencia de Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras, Agencia Nacional de Minería, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Instituto Nacional de Vías, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de la Cultura, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio De Minas Y Energía, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio, Unidad para la Atención y reparación integral a las Víctimas, Registraduría Nacional del Estado Civil y Superintendencia de Notariado y registro, teniendo en cuenta que presentan variaciones negativas en los reportes de recursos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz, priorizar entre sus presupuestos anuales los 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.

- XVIII. 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 2022, pues el nivel de obligaciones fue del 76%, lo que significa que no se recibieron bienes y servicios pactados por un monto de \$1,075 billones en 2021.

- XIX. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reiterar la recomendación de verificar si en los recursos asignados en 2020 y 2021, el 70% del impuesto al carbono contribuye a la implementación del Acuerdo de Paz.
- XX. Al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, evaluar la definición de sus necesidades presupuestales, pues están concentrando recursos importantes de la Bolsa Paz en 2020 y 2021, en proyectos de inversión donde se requiere establecer su relación con los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz.
- XXI. 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 en relación con los sectores que tuvieron un desempeño inferior al promedio de ejecución del PGN Paz 2021 en términos de obligaciones: Registraduría (0%), Vivienda, Ciudad y Territorio (6%), Presidencia de la República (12%), Justicia y del Derecho (21%), Información Estadística (29%), Minas y Energía (49%), Agricultura y Desarrollo Rural (61%) Comercio, Industria y Turismo (63%) y Ambiente y Desarrollo Sostenible (66%).
- XXII. A la Agencia Nacional de Hidrocarburos, Unidad de Restitución de Tierras y a la Unidad de la Aeronáutica Civil, revisar las razones por las cuales en 2022 no se marcaron recursos en el trazador “Construcción de Paz”.
- XXIII. A las Entidades que han gestionado financiación con la Cooperación Internacional, fortalecer la consecución de recursos

destinados al capítulo de Género, toda vez que durante las vigencias 2020 y 2021 no se han identificado proyectos para este capítulo en específico.

- XXIV. A la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, identificar en los sistemas de información que maneje la Entidad, el valor de los beneficios y/o exenciones tributarias que han tenido las empresas ZOMAC, especialmente en aquellos municipios que también son PDET.

Capítulo Étnico

Introducción

Esta sección contiene el informe de evaluación del estado actual de la implementación del capítulo étnico del Acuerdo de Paz, con corte a mayo del corriente año 2022, el mismo se presenta a modo de balance crítico, avances y limitaciones de dicha implementación, discriminado en lo relativo a cada uno de los Puntos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera.

Para su elaboración se tiene como punto de partida el informe que la Procuraduría General de la Nación elaboró y presentó al Congreso de la República para el periodo 2020 – 2021; adicionalmente se incorpora una evaluación de los informes del Gobierno Nacional, Paz con Legalidad 2018 – 2022; el segundo Informe de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, de la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos - IEANPE, de diciembre de 2021; el Segundo Informe Especial Sobre el Estado de la Implementación del Enfoque Étnico del Acuerdo Final de Paz en Colombia del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, correspondiente al año 2022; el II informe de balance de la implementación del capítulo étnico del acuerdo final del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano CONPA del 2022; el informe 01 Afectaciones a los Derechos Humanos en los Pueblos Indígenas de Colombia 2022 de la Organización Nacional indígena de Colombia (ONIC); el Sexto Informe Sobre la Ejecución de los Recursos y Cumplimiento de las Metas del Componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones, de la Contraloría General de la República, 2022; los reportes de las organizaciones étnicas, y los informes de seguimiento elaborados a partir de las acciones que la Procuraduría General de la Nación desarrolla en el marco de su misionalidad institucional.

Igualmente se evaluó, sí durante el último año de la fase de implementación del Acuerdo de Paz, se ha cumplido lo establecido en materia de salvaguarda y garantía de derechos de los pueblos étnicos.

Se presenta este informe en la confianza de que se constituya en insumo útil para fortalecer la acción institucional y estimular la vinculación del conjunto de la sociedad a los propósitos de una paz estable y duradera, que redunde en la mejora de las condiciones de vida de los pueblos étnicos y la totalidad de la sociedad colombiana.

En la elaboración del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera, la vocería de los pueblos étnicos, llevada por iniciativa propia a través de varios de sus representantes, se constituyó en un hecho de protuberante importancia para la configuración y aprobación del capítulo étnico de dicho acuerdo.

El reconocimiento que los pueblos étnicos obtuvieron en el escenario de la mesa de diálogos de la Habana y los logros obtenidos con la incorporación de un capítulo étnico en el Acuerdo de Paz, se reconoce como un hito, en la medida en que ninguna de las partes contempló, en un primer momento, que la temática étnica fuese a abordarse como un asunto de especial interés para las negociaciones y acuerdos, ni tampoco que fuese a ocupar un capítulo especial que transversaliza todo el Acuerdo de Paz; fue entonces el propio liderazgo étnico que asumió el papel de acudir por su propia cuenta y riesgo a Cuba a realizar los llamados que fructificaron en reivindicación de los derechos y formas de vida de éste, el segmento poblacional más ferozmente victimizado por la violencia en sus territorios.

A pesar de la histórica conquista, que en el escenario de las negociaciones significó la adopción del referido capítulo étnico, su materialización, en la fase de implementación, aun no se refleja en la superación de las condiciones de marginalidad, exclusión y victimización, y es un asunto pendiente en la misma medida en que dicha implementación tiene un carácter progresivo, acordada para un periodo de 15 años. A pesar de los avances que se han obtenido,

persisten debilidades en la implementación y falta de concreción de los resultados esperados, por cuenta de diversas falencias que se han venido señalando en cada uno de los informes de evaluación de la implementación de los acuerdos, como se muestra en el presente documento.

En el más reciente informe de la Contraloría General de la República con respecto a los rezagos en la implementación del Capítulo Étnico, se señala: *“se reiteran deficiencias en logro de objetivos y el incumplimiento o rezago en temas estructurales para los pueblos étnicos. En particular, el trazador presupuestal para la paz continúa sin dar cuenta de la programación y ejecución de recursos para el cumplimiento del capítulo étnico”* (Contraloría General de la República 2021, 11). Esta Entidad también se pronunció respecto de la falta de inclusión de los temas que fueron acordados en el Acuerdo de Paz, dentro de los objetivos específicos del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022, en especial en el denominado *“Pacto de Construcción de Paz”* en el que no fueron incluidas las temáticas del Acuerdo de Paz; consecuentemente tampoco se establecieron las metas ni los indicadores acordados del Plan Marco de Implementación (PMI), como ya estaba definido en el mismo Acuerdo y también explicitado como recomendación del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES (Ver Documento CONPES 3932 de 2018).

Por su parte, la Misión de Verificación de Naciones Unidas, integrante del componente internacional de verificación de la implementación de los acuerdos, recientemente indicó: *“Hay retrasos en la implementación de las amplias disposiciones del Acuerdo Final en materia étnica. Esta situación es especialmente preocupante porque comunidades, líderes y excombatientes indígenas y afrocolombianos siguen siendo víctimas de grupos armados ilegales. En mayo, la Procuradora General exhortó a varias instituciones a enfrentar la crisis humanitaria en el departamento del Chocó. Entre otras cosas, la Procuradora General reconoció la ausencia histórica del Estado, los altos niveles de necesidades básicas insatisfechas, la presencia de actores armados ilegales y la insuficiente implementación de*

disposiciones clave del Acuerdo. La Procuradora General instó también a seguir avanzando en la implementación de los PDET y del capítulo étnico del Acuerdo. Una mayor colaboración entre la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, en su calidad de órgano consultivo sobre estas cuestiones creado por el Acuerdo, ayudaría a avanzar en este sentido.”²⁸¹ (ONU, Consejo de Seguridad, 2022).

Salvaguardas y Garantías

El capítulo Étnico del Acuerdo de Paz contempló, para su interpretación e implementación un conjunto de salvaguardas con las que se busca garantizar el carácter principal de la consulta previa libre e informada, así como el derecho a la objeción cultural, como garantía de no repetición. Por tanto, su implementación debe buscar garantizar los derechos de los pueblos étnicos, en prevención de que no vayan en detrimento de estos derechos, por lo que resulta necesario que sean incorporados los enfoques étnicos, de género, mujer, familia y generación.²⁸²

Es así como, el carácter principal de la consulta previa, con relación a la Reforma Rural integral, y en lo que tiene que ver con los PDET y los PATR²⁸³, señala un mecanismo especial de consulta para su implementación, que debe contener: “... *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*”.²⁸⁴,

Igualmente, se contempló la objeción cultural como una salvaguarda en garantía de los pueblos étnicos ante la vulneración u/o

²⁸¹ Consejo de Seguridad, Misión de Verificación de la ONU en Colombia, Informe del Secretario General, 27 de junio de 2022

²⁸² Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

²⁸³ Decreto Ley 893 de 2017

²⁸⁴ Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

omisión de su derecho a participar de la Consulta Previa Libre e Informada y su ejercicio de derechos como los saberes ancestrales, la riqueza del territorio y la diversidad cultural, de tal modo que la objeción cultural es una manifestación de la autonomía y autodeterminación, con el fin de que a través de este mecanismo se superen vulneraciones sistemáticas de derechos colectivos, y también como salvaguardas de derechos como el de propiedad intelectual, propiedad colectiva del conocimiento y saberes ancestrales, que históricamente se ven amenazados por intereses nacionales e internacionales, y por decisiones de los Estados, especialmente en materia de modelo de desarrollo económico.

Desde las perspectivas del enfoque transversal, étnico, de género, mujer, familia y generación, las salvaguardas contenidas en el Acuerdo Final establecen como elemento integrador y transversal el enfoque étnico, con las perspectivas de género, ciclo de vida y discapacidad, como elementos de inclusión social de estas poblaciones históricamente excluidas y especialmente afectadas por el conflicto armado.

Por otra parte, en prevención de cualquier forma de afectación de derechos adquiridos, se determinó que es necesario tener en cuenta y efectivizar el principio de progresividad en todas y cada una de las medidas y decisiones que se adopten en el marco de la implementación de los acuerdos, como garantía del goce efectivo de los derechos de estos pueblos históricamente vulnerados, a través de la salvaguarda de No detrimento de los derechos en la implementación de los acuerdos.

No obstante, los avances que se observan, la aplicación de estas salvaguardas presenta falencias y omisiones que es necesario superar para la materialización del goce efectivo de los derechos de los pueblos étnicos, como fue definido en el Acuerdo de Paz.

1. Reforma Rural Integral

Como garantía de protección de la diversidad étnica y cultural de estos pueblos fueron acordadas medidas de acceso a tierras, sin detrimento de los derechos adquiridos, es decir conservando las condiciones jurídicas de propiedad colectiva a través de mecanismos que ofrezcan seguridad jurídica de la tenencia, ocupación o posesión ancestral o tradicional sobre los territorios, todo ello procurando garantizar la integralidad territorial en sus dimensiones espiritual, cultural, seguridad y especial protección de los pueblos en riesgo de extinción, y protección de sus planes de salvaguardas.

De tal modo, se debe garantizar la constitución, titulación, ampliación, saneamiento y restitución de predios y resolución de conflictos relacionados con la tenencia y uso de las tierras, bajo los principios de la función ecológica de la propiedad, respetando las formas ancestrales de relación con el territorio, por encima del concepto tradicional/occidental de explotación de la tierra.

También se propuso la adopción de criterios y mecanismo de resolución de los conflictos relacionados con la tierra, así como la necesidad de la participación de los pueblos étnicos en nuevas dinámicas de producción y seguridad alimentarias consultando las organizaciones y cosmovisión propias de estos pueblos.²⁸⁵

Bajo estos parámetros se busca ofrecer garantías de acceso a la tierra, su protección, formalización y la plena restitución de los derechos territoriales étnicos, lo cuales deberán promoverse en el marco de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz.

Las salvaguardas adoptadas están dirigidas a reconocer y preservar la importancia étnica y cultural del territorio como basamento y criterio orientador de la interpretación del Acuerdo de Paz, para efectos de su implementación en relación con los pueblos étnicos se

²⁸⁵ Fuente: Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera - Elaboración propia.

busca mantener una perspectiva integradora de los mecanismos de protección y seguridad jurídica y material de los territorios, a partir del respecto a los valores y visión del mundo propios de estos pueblos.

También se promueve la protección de los derechos territoriales, tomando en consideración la grave situación de violencia y emergencias humanitarias recurrentes, en medio de la falta de articulación y medidas efectivas de reparación ralentizadas por cuenta de falta de claridad en la información reportada por la Agencia Nacional de Tierras, la ausencia de fichas técnicas para los indicadores asociados a los derechos territoriales, y la falta de articulación entre las medidas de reparación (Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011), las ordenes de restitución y los planes de reparación colectiva, así como la gestión en cabeza del SIVJNR adoptado en el Acuerdo Final.

Al igual que en el informe anterior, se advierte sobre el riesgo de regresividad en los derechos territoriales, debido a los nuevos hechos de violencia y emergencias humanitarias recurrentes como consecuencia del recrudecimiento del conflicto armado, que mayoritariamente afecta los territorios étnicos, especialmente en departamentos como Nariño, Cauca, Chocó y Antioquia en donde se ven más amenazados y vulnerados los derechos humanos y colectivos de estos pueblos.

Indicadores PMI Punto 1

Con enfoque étnico para este punto hay un total de 27 indicadores temáticos, de los que uno no cuenta con ficha técnica, ni metas aprobadas hasta la fecha. De los 27 indicadores, dos son objeto de seguimiento y 25 se encuentran aún en proceso de implementación.

Se resalta que su implementación es responsabilidad de la Agencia de Renovación del Territorio, Agencia Nacional de Tierras, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Instituto Geográfica Agustín Codazzi, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Ministerio del Interior.

- 2 (100%) de los indicadores que debía estar implementados, reporta en SIPO el 100% de ejecución.

Tabla 108. Balance Metas Trazadoras Punto 1

BALANCE DE METAS TRAZADORAS CAPÍTULO ÉTNICO	
PUNTO 1. REFORMA RURAL INTEGRAL	
1.0 - Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	
META TRAZADORA	BALANCE CUALITATIVO
<p>El 100% de los planes de la Reforma Rural Integral incorporarán el enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación. La participación, concertación y/o consulta previa para la implementación de estos planes con pueblos y comunidades indígenas, negro, afrocolombiano, raizal, palenquero y Rrom, se realizará de conformidad con la normatividad legal vigente.</p>	<p>Con el fin de incorporar la perspectiva étnica a los Planes Nacionales de la RRI, se definieron tres (3) indicadores cuyo balance permite identificar que el enfoque étnico en los Planes Nacionales de la RRI solo se ha incluido en el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, y en el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa RURAL (PANFLES), mientras que en los Planes Nacionales de Salud Rural y de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, se encuentra pendiente la concertación con pueblos étnicos para establecer una metodología de implementación.</p>
1.1 - Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	
META TRAZADORA	BALANCE CUALITATIVO

BALANCE DE METAS TRAZADORAS CAPÍTULO ÉTNICO

PUNTO 1. REFORMA RURAL INTEGRAL

A 2027, el 100% de las solicitudes de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación, medidas de protección y titulación colectiva radicadas a 2017, se han resuelto efectivamente y con actos administrativos expedidos.

En esta meta se implementaron cinco (5) indicadores en torno a temas de titulación colectiva de territorios étnicos, clarificación y reestructuración de resguardos coloniales y republicanos indígenas, demarcación de territorios indígenas y formalización de tierras. Sobre esto, la ANT reporta que aún no hay resguardos de origen colonial clarificados o reestructurados y únicamente se avanzó en la fijación de regla de tránsito normativo para 8 casos priorizados para 2022 en Nariño, y la concertación de una ruta de aplicación del Decreto 1824/2020.

En cuanto a la formalización de tierras hasta el primer trimestre de 2022, solo 946.158,7 hectáreas han sido formalizadas. Esto corresponde a 93 solicitudes: 22 de titulación para Comunidades negras (10.560h); 19 para ampliación de Resguardos Indígenas (615.712h); y 52 para constitución de Resguardos Indígenas. Según esto, la ANT al 31 de marzo de 2022 tiene pendientes por atención solicitudes de 314 comunidades negras y 931 comunidades indígenas.

BALANCE DE METAS TRAZADORAS CAPÍTULO ÉTNICO

PUNTO 1. REFORMA RURAL INTEGRAL

	<p>Es remarcable el retraso en las solicitudes pendientes en la ANT radicadas el 52,8% por comunidades negras y el 54,5% a comunidades indígenas. Por otra parte, los acuerdos de mingas tienen un rezago notablemente menor del 23,2%</p>
<p>A 2029, los pueblos étnicos han accedido equitativamente al goce efectivo de sus derechos territoriales en el marco del fondo de tierras en términos del goce y uso del territorio y sus necesidades, mediante la constitución, creación, ampliación, saneamiento y titulación de resguardos, territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el acceso a tierras con pertinencia cultural para el pueblo Rrom.</p>	<p>Sobre la entrega y formalización de hectáreas a través del Fondo de Tierras, se tienen cinco (5) indicadores para esta meta con relación al Decreto Ley 902 de 2017. Sin embargo, a la fecha no se tienen fichas técnicas en cuanto a indicadores PMI ni hay expedición del Módulo étnico en el Registro de Sujetos de Ordenamiento Social por falta de definición de estrategias y cronograma del objetivo.</p> <p>Según la ANT de las 485.348,5 hectáreas entregadas a poblaciones rurales, el 2% fueron entregadas a comunidades negras, mientras el 95% les entregaron a comunidades indígenas. No obstante, 472.849,083 de estas hectáreas, es decir el 97% correspondiente a 115 títulos, también se reportaron en la meta de hectáreas formalizadas.</p> <p>En junio de 2021 se finalizó la consulta previa para el Decreto 1071 de 2015</p>

BALANCE DE METAS TRAZADORAS CAPÍTULO ÉTNICO

PUNTO 1. REFORMA RURAL INTEGRAL

	<p>para la definición de tierras para el pueblo Rrom. En marzo de 2022 se realizó la Primera Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom para acordar la contratación de asesores para revisar el Decreto antes de su entrada en vigencia.</p>
<p>A 2027, los pueblos étnicos participan real y efectivamente en el diseño, gestión y puesta en marcha del Sistema Nacional Catastral Multipropósito en sus propios territorios y su territorialidad.</p>	<p>Esta meta se compone por dos (2) indicadores sobre el catastro multipropósito en territorios étnicos. Sobre este tema se avanzó en las objeciones jurídicas a la contratación para implementar la consulta previa a comunidades indígenas y se inició la fase de alistamiento del documento base entre el IGAC, el DANE y la SNR.</p> <p>Entre abril y julio de 2022 se avanzó en la previsión de la socialización de la unificación de propuestas de instrumentos normativos, consulta cuya finalización se tiene programada para octubre de 2022. Por su parte, se avanzó en la fase de alistamiento de la consulta previa a comunidades afrocolombianas por parte del IGAC y la Comisión Consultiva de Alto Nivel de NARP.</p>
<p>El 100% de los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom han</p>	<p>Respecto al indicador étnico de esta meta sobre el inicio del sistema de catastro multipropósito con enfoque</p>

BALANCE DE METAS TRAZADORAS CAPÍTULO ÉTNICO

PUNTO 1. REFORMA RURAL INTEGRAL

<p>participado de forma real y efectiva en el diseño y uso del módulo étnico del Sistema Único Nacional de Información Catastral Multipropósito a implementarse en sus territorios.</p>	<p>diferencial étnico, se reporta que no se ha contado con la participación del pueblo Rrom en el diseño y uso del módulo étnico del Sistema Único Nacional de Información Catastral Multipropósito según el IGAC.</p>
<p>El 100% de los conflictos de uso y tenencia de la tierra se resuelven en equidad, concertadamente y generando condiciones de convivencia y paz entre pueblos y comunidades garantizando la integridad territorial y cultural de los pueblos y comunidades.</p>	<p>El objetivo de esta meta es el reconocimiento de las instancias propias para la resolución de conflictos por uso y tenencia de tierras. La ANT indica que sobre esta meta durante 2021 se avanzó en la definición del documento concertado con comunidades NARP sobre Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos por el uso y tenencia de la tierra (MASC) con rezagos en el proceso de concertación con las autoridades indígenas sobre la ruta de MASC.</p>
<p>El plan nacional de zonificación ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, no incluirá a los territorios de los pueblos étnicos, como garantía del ejercicio de la autonomía, del gobierno propio y de las</p>	<p>Se realizó la concertación con autoridades étnicas, a excepción del pueblo Rrom, sobre la no inclusión de sus territorios en el Plan Nacional de Zonificación Ambiental hasta su cumplimiento en 2021 según el Ministerio de Ambiente.</p>

BALANCE DE METAS TRAZADORAS CAPÍTULO ÉTNICO

PUNTO 1. REFORMA RURAL INTEGRAL

formas propias de planeación y ordenamiento del territorio.

Entrega gratuita del 100% de hectáreas de tierra programadas a las 11 kumpañy de Colombia.

La ANT finalizó la consulta previa para el proyecto del Programa especial de dotación de tierras para el pueblo Rrom. A pesar de que tras cinco años de la implementación del AF, su protocolización se tiene prevista para junio de 2022.

1.8 - Planes de acción para la transformación regional

META TRAZADORA

A 2027, el 100% de los PDET, PATR que se implementen en territorios, pueblos y comunidades indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom son concertados, consultados, diseñados, formulados, ejecutados y en seguimiento, con las autoridades étnico-territoriales acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial y sus equivalentes en el marco reparador del

META TRAZADORA

Según la ART hasta 2021 hay 1.974 iniciativas étnicas PDET con ruta de gestión activa. En 2022 se ha avanzado en el proceso de construcción de las Hojas de Ruta de 15 subregiones y la conformación de 12 mesas de participación interétnica PDET para la vigencia 2021 en 12 subregiones que tienen lineamientos para la implementación del componente étnico PDET.

BALANCE DE METAS TRAZADORAS CAPÍTULO ÉTNICO

PUNTO 1. REFORMA RURAL INTEGRAL

enfoque étnico, racial, de mujer, familia, género y generación.

A 2027, el 100% de los planes de acción inmediata para las comunidades y pueblos indígenas que se encuentran en riesgo de extinción física y cultural y que no están priorizados por el decreto 893 de 2017, estarán concertados, diseñados, formulados, ejecutados y con seguimiento de acuerdo con los planes de vida y planes de salvaguarda.

Según el Ministerio de Interior, se evidencian retrasos en la concertación, diseño y formulación de los Planes de Acción Inmediata (PAI) así como en la definición de sus lineamientos y metodología a pesar de que en 2021 se apropió el presupuesto de \$80 millones de pesos destinados para consultorías que no fueron ejecutados.

Se espera que en el tercer trimestre de 2022 se inicie el cronograma para establecer una ruta metodológica para los territorios indígenas.

Fuente: SIIPO 2.0. Elaboración Propia

La protección y restitución de derechos territoriales como elemento transversal para la implementación del capítulo étnico

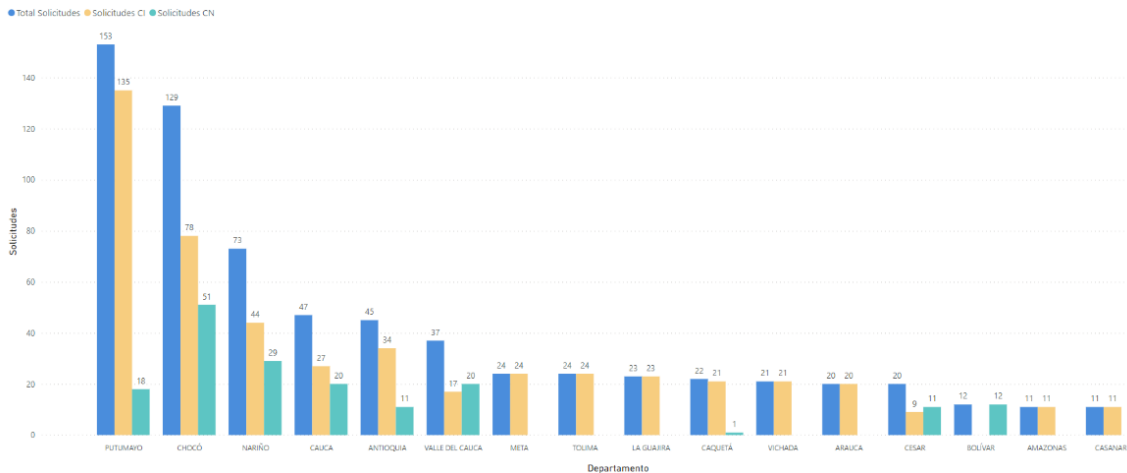
Pese a que persiste la situación de que el Plan Marco de Implementación no contempla indicadores o metas que den cuenta exclusivamente del avance y cumplimiento de los procesos de restitución de derechos territoriales étnicos en general, a continuación se procederá a analizar los indicadores i) E.E12 *“Porcentaje de SRC étnicos con procesos de restitución de derechos territoriales que cuentan con planes de reparación colectiva formulados, concertados*

implementados.” y, ii) 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 Emberá Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral, así como del territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó.

Ello, bajo el entendido que el derecho fundamental a la restitución de los derechos territoriales contemplado en los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 (en adelante Decretos Leyes Étnicos) hace parte transversal de los puntos 1 y 5 del Acuerdo y el Capítulo Étnico.

En cuanto a las cifras generales de los procesos de restitución de derechos territoriales étnicos, con corte a 31 de mayo de 2022, la Unidad de Restitución de Tierras registra haber recibido o iniciado de oficio, 774 solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas (RTDAF) pertenecientes a comunidades étnicas, que corresponden aproximadamente a 233.192 familias. De estas solicitudes, 580 corresponden a comunidades indígenas y 194 a comunidades negras. La mayoría de estas solicitudes coinciden con subregiones PDET y corresponden a territorios ubicados en los departamentos de Putumayo (153), Chocó (129), Nariño (73), Cauca (47), Antioquia (45), Valle del Cauca (37) entre otros, como se muestra a continuación.

Gráfica 15. Distribución departamental de solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicos



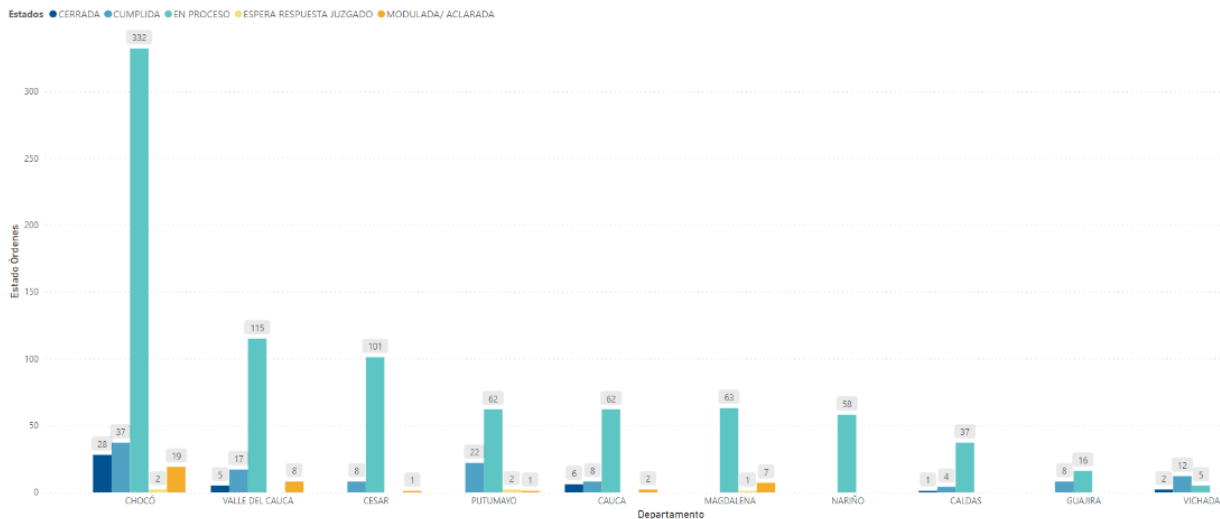
Fuente: Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación con base en datos reportados por la URT. Corte 31 de mayo de 2022.

Con corte a 31 de mayo de 2022, 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, se han proferido 24 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos, 19 para comunidades indígenas y 5 para comunidades negras que involucran 1.008 órdenes (de las cuales 187 corresponden a comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras o Raizales y 821 a comunidades indígenas).

Es de alertar que, igualmente, persisten demoras en el cumplimiento de órdenes judiciales pues solo el 11.5% (116)²⁸⁶ se han cumplido y el 84% (851) se encuentran en proceso de cumplimiento.

²⁸⁶ Oficio de respuesta Unidad de restitución de tierras, URT-DAE-00074 del 24 de mayo de 2022.

Gráfica 16. Estado de órdenes judiciales



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 2022.

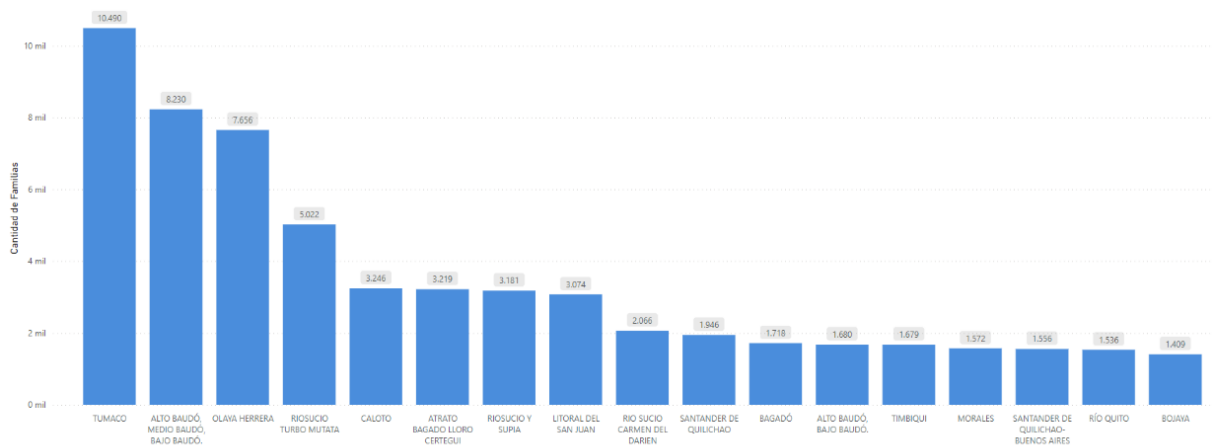
Además de la restitución de derechos territoriales, existen otros mecanismos de protección de la propiedad colectiva y de los derechos territoriales asociados, como son la protección de territorios ancestrales contemplada en el Decreto 2333 de 2014 y la Ruta Étnica de Protección Territorial. Frente a la primera figura de protección, cabe señalar que pese a haberse presentado más de 170 solicitudes (CNTI, 2020), 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, establecida 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, la URT ha tramitado 405 solicitudes de Ruta de Protección Étnica. Sin embargo, se reitera nuevamente que esta inscripción no se ha traducido en un mecanismo eficaz para lograr concluir los procesos agrarios de constitución, ampliación y titulación colectiva de la propiedad.

Ahora bien, en relación con las medidas cautelares decretadas por los jueces especializados en restitución de tierras, se tiene que, en 81

autos, aproximadamente 75.00 familias de comunidades étnicas y sus territorios han sido protegidos. El mayor número de familias protegidas con medidas cautelares se encuentra en municipios que se encuentran ubicados en subregiones PDET.

Gráfica 17. 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 2022.

Precisamente, la Procuraduría insiste vehementemente que, en el marco de varias providencias judiciales de restitución de derechos territoriales, se han dictado órdenes complejas o estructurales que inciden en temas de vivienda, infraestructura, retornos y reubicaciones, proyectos productivos, planes de reparación colectiva entre otros, pero que, pese a ello, no hay claridad suficiente sobre su articulación y priorización en el marco de la Hoja de Ruta. Situación que se refuerza con la formulación de dos indicadores que no dan cuenta de la actual articulación que se pretende entre los PDET y órdenes judiciales de restitución.

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”, una vez hecha la consulta en el SIPO no reposa información cuantitativa de la vigencia 2021 ni 2022, y el avance histórico cualitativo del mismo solo tiene información hasta el 31 de diciembre de 2020²⁸⁷.

Ahora bien, retomando el último avance cualitativo del indicador registrado en el SIPO, es decir el del año 2020, se le atribuye un 126,97% de avance, con respecto a línea de base de 32 Sujetos de Reparación Colectiva. No obstante, este indicador y su medición del avance no es suficiente, ni idóneo, ya que no permite analizar de manera objetiva el efecto de las intervenciones públicas en la satisfacción de los derechos de la población étnica desplazada, más aún si se tiene en cuenta que la gestión registrada corresponde a las etapas de formulación y concertación, mas no a la de implementación, que es sobre la cual se materializa el grado de satisfacción de los derechos de la población étnica desplazada.

Se reitera que 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, lo que permite inferir que la línea base no tiene en cuenta a la totalidad de las comunidades étnicas que cuentan con sentencia de restitución y mucho menos aquellos casos que se encuentran en etapa judicial o que aún están surtiendo el trámite²⁸⁸ ante la Unidad de Restitución de Tierras.

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 Emberá Katío del Alto

²⁸⁷ Consulta web efectuada el 18 de julio de 2022. Enlace: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/SxDnO6s8EgzSrbEI>

²⁸⁸ Al respecto la URT reporta al Modelo Analítico de la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras que se han radicado 774 solicitudes de inclusión en el RTDAF por parte de comunidades étnicas (corte marzo 2022)

San Jorge Resguardo Cañaveral, así como el territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó”.

Precisamente, el gobierno estableció el indicador “E.E.13 Programa de asentamiento retorno, devolución y restitución acordado e implementado con los territorios y pueblos étnicos priorizados en el literal d del punto 6.2.3 del acuerdo de paz en cada pueblo y territorio”; sin embargo, una vez hecha la consulta en el SIPO sólo reposa información cuantitativa hasta la vigencia 2019, y el avance histórico cualitativo del mismo indica que: “*teniendo en cuenta que el indicador tiene una periodicidad anual, remitimos la gestión que se realizó hasta septiembre de 2020*”, sin que se observe reporte del año 2021.²⁸⁹

A continuación, se expone un breve balance del estado de avance de estos procesos con base en la intervención judicial que adelantan los procuradores judiciales de restitución de tierras.

Pueblo indígena Nukak

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, perdura el hecho que la solicitud se encuentra desde el 16 de julio de 2019, en estado de elaboración del informe de caracterización de afectaciones territoriales.

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 dirigidas a las diferentes Entidades se encuentran así:

²⁸⁹ Consulta web efectuada el 18 de julio de 2022.
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/VRDmNKssPAAbcYqDvq9q>

Tabla 109. Órdenes Judiciales

Entidad (es)	Tema objeto de la orden judicial	Información remitida por las Entidades sobre el cumplimiento de la orden.
UARIV URT	- Caracterización del territorio	Solicita prórroga de 12 meses para cumplir con la orden; Indica las dificultades asociadas al orden público que imposibilitan el acceso al territorio; la extensión del mismo dificulta la caracterización de ocupantes no étnicos; llevó a cabo jornadas de recolección de información con comunidad Nukak en el mes de agosto 2021.
UARIV URT	- Medidas de Asistencia y Atención Humanitaria	Desarrolló dos jornadas de fortalecimiento comunitario en el último trimestre del año 2021 (Asentamiento Guanapalo y Asentamiento Caño Maku) Se adelantó un proceso para identificar carencias a los hogares, pueblos, comunidades y víctimas individuales y organizadas que solicitan atención humanitaria y que se desplazaron hace más de un año.
UARIV	Fijar fecha para la realización de una nueva sesión de la Comisión Interinstitucional	Se celebró la segunda reunión de la Comisión los días 14 y 15 de octubre de 2021 y en el municipio de San José del Guaviare (Guaviare); se estableció el liderazgo del seguimiento y cumplimiento de las órdenes por bloques de derechos,

Entidad (es)	Tema objeto de la orden judicial	Información remitida por las Entidades sobre el cumplimiento de la orden.
Ministerio de Educación	asesoría y asistencia técnica urgentes, así como apoyo financiero necesario para el fortalecimiento del proyecto etnoeducativo	distribuido en cuatro mesas de trabajo, donde cada una de las Entidades a cargo de la orden en mención tomaría la responsabilidad del seguimiento, cumplimiento del desarrollo y relatoría de lo abordado en la respectiva mesa. Ministerio de Educación Nacional y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Escuela Normal Superior de Acacias (ENSA) suscribieron el Contrato de Prestación de Servicios PSPJ 2993 de 2019; entregaron 4 documentos con el fin de fortalecer el proyecto educativo comunitario y el modelo educativo para el pueblo Indígena Nükak.
Agencia de Renovación del Territorio	cultivos de uso ilícito y programas de desarrollo territorial.	Se llevó a cabo el espacio denominado “Mesa Ambiental y de Pervivencia para la atención del Pueblo Indígena Nukak”, el cual, fue convocado y liderado de manera conjunta entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la DSCI; se formuló el proyecto dentro del cual se definieron tres (3) grandes componentes, con actividades desagregadas para implementar la estrategia de restauración de los

Entidad (es)	Tema objeto de la orden judicial	Información remitida por las Entidades sobre el cumplimiento de la orden.
		corredores de movilidad del Resguardo Indígena Nükak, como un aporte de mediano y largo plazo para la pervivencia de este pueblo indígena.
ANT	Instalación de vallas	Se proyectó desde febrero de 2022 iniciar con las fabricaciones e instalaciones de las vallas. Cofinanciación de la Iniciativa Comunitaria denominada “Fortalecimiento de la actividad pesquera y mejoramiento de la calidad de vida Resguardo Indígena Nukak – Maku, ubicado en el municipio de San José del Guaviare”.

Fuente: Modelo Analítico Procuraduría General de la Nación, elaboración propia

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.

Finalmente, es de resaltar que persiste, la deforestación²⁹⁰ y el ingreso de maquinaria pesada al territorio con fines ganaderos así como de siembra de monocultivos.

²⁹⁰ Estudio general de suelos y zonificación de tierras del departamento de Guaviare. IGAC.2013.

Pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral y territorio ancestral

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 admitida el 6 de agosto de 2021 por el Juzgado de Restitución de Tierras de Montería (Modelo Analítico de Restitución de Tierras PGN con base en datos URT. Corte mayo de 2022).

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 en el Juzgado Cuarto Civil de Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto. La demanda de restitución de derechos territoriales fue radicada el 18 de mayo de 2022, pero aún no ha sido admitida. (Modelo Analítico de Restitución de Tierras PGN con base en datos URT. Corte mayo de 2022).

Curvaradó y Jiguamiandó

Si bien la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas de estos territorios, se acogió como un acto simbólico y se profirieron las resoluciones RZE 0934 y RZE 0935 del 15 de enero de 2019, persiste la ausencia de restitución material integral de estos territorios.

Se han presentado desalojos liderados por el inspector Ad hoc, sin embargo, la situación de orden público no permite que estos se hayan materializado en su totalidad.

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET

Mediante la estrategia PDET se procura obtener una transformación de las condiciones de vida de las zonas rurales que con mayor rigor han sido afectadas por factores como la pobreza, el conflicto armado, los cultivos ilícitos, tal y como fue contemplado en la salvaguarda correspondiente a este ítem, la evaluación de la implementación de los PDET se debe realizar no solamente tomando en consideración su nivel de implementación, sino esencialmente que cuenten con una perspectiva étnica y cultural, así como la concreción de los mecanismos especiales de consulta, en garantía del ejercicio de la participación real y efectiva de los pueblos étnicos, de tal modo que los balances correspondientes a la política pública orientada a la transformación de los 170 municipios PDET se hagan, también, desde un carácter diferencial y con perspectiva étnica.

Con los PDET se aspira a producir el cierre de brechas territoriales y sociales, como cambios en las dinámicas productivas a través de la participación directa de los pueblos étnicos y sus organizaciones, siempre teniendo a las víctimas como interés prioritario, de tal modo que las herramientas de planificación propias como los planes de vida y/o de etnodesarrollo se constituyen en instrumentos esenciales para el desarrollo de acciones como la identificación de los proyectos, las caracterizaciones necesarias desde la perspectiva étnica y la estructuración de metas e iniciativas a priorizar, entre otros aspectos de intervención en el territorio.

Es necesario diferenciar la planeación del desarrollo de los PDET y los PATR adecuando éstos procesos a la planeación étnico territorial, no al revés, dicho de otro modo, las instancias de planeación del Estado deben adecuarse e integrarse con los planes propios; De tal modo que los PDET y los PART se incorporen sin detrimento de la autonomía de las Entidades territoriales y las comunidades, respetando sus usos y costumbres, dado que se parte de reconocer que las comunidades étnicas ancestralmente han desarrollado formas de producción diferentes al modelo capitalista, como también perviven en el territorio

mediante un relacionamiento “amigable” con el entorno natural, desde una mirada y prácticas de protección y conservación ambiental que resultan funcionales a su cosmovisión y, ahora se reconoce, también son convenientes al modelo de desarrollo sustentable en la que se debería encaminar la totalidad del país.

Participación Étnica en los PDET

Como quedó establecido en el capítulo étnico del Acuerdo de Paz, la consulta previa y los mecanismos de participación de los pueblos étnicos, tienen un carácter principal, no subsidiario; en sintonía con ésta estipulación, el Decreto 8903 de 2017 estableció la obligatoriedad de concertar con las organizaciones y pueblos étnicos, tanto el diseño como la ejecución de mecanismos como los PART y los PDET, cuyo trámite debe respetar la perspectiva étnica y cultural de estos pueblos, por tanto, deben aplicarse los criterio de enfoque diferencial en el desarrollo de las iniciativas, que deberían estar adecuadas a las formulaciones metodológicas y a las dinámicas de participación con carácter diferencial étnico.

También resulta necesario que los procesos de implementación de los PDET se enmarquen en los preceptos establecidos en los Decretos leyes 4633 y 4635 de 2011, para lo cual fueron expedidos los respectivos lineamientos dirigidos a delimitar el marco de implementación de los PDET, lineamientos que están orientados a garantizar una participación concertada, adecuada al carácter diferencial étnico en los procesos técnicos, metodológicos y operacionales, con base en principios de coordinación, complementariedad, concurrencia, subsidiariedad y eficiencia, la determinación de los objetivos de manera diferenciada respecto de los usos, costumbres y cosmovisión de estos pueblos, a partir de la discriminación positiva y el carácter incluyente que debe garantizarse en las instancias y procedimientos de participación coordinada entre el Estado y las autoridades y organizaciones étnicas en cada territorio.

En garantía de una adecuada planeación participativa de los pueblos y organizaciones étnicas el Decreto 893 de 2017 incorporó los

siguientes lineamientos: 1. *Autonomía, gobierno propio y espiritualidad*, 2. *Fortalecimiento territorial, pervivencia cultural, ambiental y de la biodiversidad*, 3. *Sistemas propios de los pueblos, comunidades y grupos étnicos*, 4. *Infraestructura, visiones propias de desarrollo, procesos de economía propia y agropecuaria*, 5. *Mujer, familia y generación*, 6. *Medidas para proteger intangibilidad de territorios indígenas de pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial*, 7. *Medidas para proteger la intangibilidad del patrimonio cultural del Pueblo Rrom o Gitano*, 8. *Las que sean requeridas y priorizadas para el desarrollo de los pueblos, comunidades y grupos étnicos*.

En esta perspectiva, es importante destacar los esfuerzos del Gobierno Nacional para adelantar un proceso dialógico como el llevado a cabo con la Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos (IEANPE) y la ART, como un significativo avance en la materialización del derecho a la participación; en esta dinámica se definieron ajustes a la ruta, particularizando las características de cada territorio y especificando la ruta en cada caso.

No obstante, la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos – IEANPE, en su Informe de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, de Diciembre de 2021, manifestó que: *“En el Acuerdo se establecieron mecanismos de participación y veeduría para la implementación de los PDET en el punto 1.2.4; sin embargo, a la fecha, en la información presentada por el Gobierno no se conoce cómo se ha llevado a cabo la metodología de seguimiento de los PATR y quiénes hacen parte desde los territorios. Por ello, la IEANPE ve con preocupación que las comunidades étnicas no cuenten con las capacidades instaladas para ejecutar una metodología de seguimiento, debido a la negligencia política estatal. El informe de avance de los planes de acción a 2021 por parte de la ART (2021) deja ver la necesidad de fortalecer las competencias de los actores territoriales para ejercer esta gestión. Por ello, se diseñó un plan con una duración de 10 meses; no obstante, valdría la pena preguntarse cuáles son sus*

*lineamientos y cuál es la fecha de inicio y finalización de su ejecución.*²⁹¹ (IEANPE, Informe de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2021)

Con respecto a la participación a través del Mecanismo Especial de Consulta (MEC), la Corte Constitucional en sentencia C-730 de 2017, indicó que la participación de los pueblos y comunidades étnicas se debe realizar a través de un Mecanismo Especial de Consulta: *“(...)Atendida la conexidad con el Acuerdo Final y, en especial, con su Capítulo Étnico, una interpretación sistemática del Decreto 893 del 2017, le permite concluir a la Sala que el “mecanismo especial de consulta” contemplado en el artículo 12 del Decreto Ley 893 de 2017, constituye un mecanismo de participación en la construcción, revisión y seguimiento de los PDET y los PATR, en virtud del derecho de todos los habitantes a participar en las decisiones que los afectan (artículo 2º C.P.), pero adecuado a las particularidades de las comunidades étnicas, sin perjuicio del derecho a la consulta previa que el ordenamiento jurídico reconoce a dichas comunidades en relación con las acciones, medidas y proyectos de ejecución de los PDET y los PATR.”*

El Gobierno Nacional, en su Informe de Resultados Paz con Legalidad 2022, dio cuenta de la finalización de los procesos de validación territorial y construcción participativa de Hojas de Ruta de las subregiones Catatumbo, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Putumayo, Montes de María, Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Sur de Tolima, Urabá Antioqueño, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Arauca, Alto Patía y Norte del Cauca y Sierra Nevada Perijá Zona Bananera, Macarena – Guaviare, en el desarrollo de estos procesos participaron más de 3.500 actores, como

²⁹¹ Informe de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, diciembre de 2011, pág. 63

delegados de los Grupos Motor, de las autoridades étnicas pertenecientes al MEC. (Nacional, 2022, pág. 46)²⁹²

Tabla 110. Proyectos Étnicos – Recursos y Fuentes

Subregión	Estado de hoja de ruta	Iniciativas incluidas en los PDT	Fuente de financiación OCAD-PAZ	Fuente de financiación Obras por Impuestos	Fuente de financiación obras PDET-ART	Fuente de financiación obras de infraestructura PGN	Proyectos de intervención territorial	Fondo Colombia Sostenible	Cooperación internacional
Alto Patía y Norte Del Cauca	Esta subregión cuenta con la HdR validada y firmada por participantes	De 4.466 iniciativas, PDET de mujer rural y género y 88 propias étnicas.	5 proyectos por \$55.194 millones	3 proyectos por \$17.965 millones	23 proyectos por \$4.229 millones	6 proyectos por \$5.311 millones	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico
Arauca	Esta subregión cuenta con la HdR validada y firmada por participantes.	De las 2.283 iniciativas, PDET de mujer rural y género y 196 propias étnicas.	9 proyectos por \$156.965 millones	2 proyectos por \$11.343 millones	5 proyectos por \$488 millones	1 proyectos por \$29 millones.	5 proyectos por \$1.109 millones	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico
Bajo Cauca y Nordeste	Esta subregión cuenta	De las 1.947 iniciativas, PDET	No hay marcador étnico	1 proyecto por	4 proyectos por	9 proyectos por	No hay	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico

²⁹² Gobierno Nacional, Informe de Resultados Paz con Legalidad, año 2022. Pág. 46

Subregión	Estado de hoja de ruta	Iniciativas incluidas en los PDT	Fuente de financiación OCAD-PAZ	Fuente de financiación Obras por Impuestos	Fuente de financiación obras PDET-ART	Fuente de financiación obras de infraestructura PGN	Proyectos de intervención territorial	Fondo Colombia Sostenible	Cooperación internacional
-----------	------------------------	----------------------------------	---------------------------------	--	---------------------------------------	---	---------------------------------------	---------------------------	---------------------------

e Antioqueño	con la HdR y validada y firmada por participantes	915. 86 de mujeres rurales y 40 propias étnicas.		\$6.572 millones.	\$786 millones.	\$27.690 millones.	marcador étnico	or étnico	
Catatumbo	Esta subregión cuenta con la HdR y validada y firmada por participantes.	De las 1.115 iniciativas PDET de mujeres rurales y 3 propias étnicas.	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico	7 proyectos por \$15.241 millones.	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico
Chocó	Esta subregión cuenta con la HdR y validada y firmada por participantes	De las 2.027 iniciativas, PDET de mujeres rurales y 465 propias étnicas.	29 proyectos con esta clasificación, por \$276.350 millones.	1 proyecto por \$2.422 millones	33 proyectos por \$10.394 millones	10 proyectos, por \$32.029 millones.	4 proyectos por \$3.042 millones.	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico

Subregión	Estado de hoja de ruta	Iniciativas incluidas en los PDT	Fuente de financiación OCAD-PAZ	Fuente de financiación Obras por Impuestos	Fuente de financiación obras PDET-ART	Fuente de financiación obras de infraestructura PGN	Proyectos de intervención territorial	Fondo Colombia Sostenible	Cooperación internacional
Cuenca Caguán y Pie de Monte Caqueté	Esta subregión cuenta con la HdR y validación y firmada por participantes	De las 3.322 iniciativas, PDET. De 868 de 198 de mujeres rurales y género y 98 propias étnicas.	7 proyectos por \$31.214 millones.	1 proyecto por \$5.807 millones	18 proyectos por \$4.846 millones	10 proyectos por \$31.547 millones.	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico
Macarena Guaviare	Esta subregión cuenta con la HdR y validación y firmada por participantes	De las 1.896 iniciativas, PDET. De 662, 140 de mujeres rurales y género y 75 propias étnicas	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico	5 proyectos por \$841 millones.	No hay marcador étnico	2 proyectos por \$149 millones.	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico
Montes de María	Esta subregión cuenta con la HdR y validación y firmada por participantes	De las 2.931 iniciativas, PDET. De 872. De estas, 125 de mujeres rurales y género y	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico	6 proyectos por \$976 millones.	11 proyectos por \$30.077 millones.	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico

Subregión	Estado de hoja de ruta	Iniciativas incluidas en los PDT	Fuente de financiación OCAD-PAZ	Fuente de financiación Obras por Impuestos	Fuente de financiación obras PDET-ART	Fuente de financiación obras de infraestructura PGN	Proyectos de intervención territorial	Fondo Colombia Sostenible	Cooperación internacional
-----------	------------------------	----------------------------------	---------------------------------	--	---------------------------------------	---	---------------------------------------	---------------------------	---------------------------

participantes antes 54 propias étnicas.

Pacífico Medio	Esta subregión no cuenta con la HdR firmada	De las 629 iniciativas, PDET. De 287, 7 de mujer rural y género y 101 propias étnicas.	1 proyecto por \$49.930 millones.	No se encuentran aprobados o viabilizados proyectos de esta estrategia en la subregión	11 proyectos por \$3.507 millones. Proyectos productivos ART - proyecto por \$322 millones.	10 proyectos por \$24.047 millones.	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico
----------------	---	--	-----------------------------------	--	---	-------------------------------------	------------------------	------------------------	------------------------

Pacífico y Frontera Nariño	Esta subregión cuenta con la HdR y validada y firmada por participantes antes	De las 1.534 iniciativas, PDET 63336. 82 de mujer rural y género y 134 propias étnicas.	3 proyectos por \$218.487 millones.	No hay marcador étnico	12 proyectos por \$3.852 millones.	10 proyectos por \$46.348 millones.	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico
----------------------------	---	---	-------------------------------------	------------------------	------------------------------------	-------------------------------------	------------------------	------------------------	------------------------

Putumayo	Esta subregión cuenta con la HdR	De las 3.440 iniciativas, PDET 2.005. 197 de	10 proyectos por \$146.466 millones.	1 proyecto por \$441 millones.	14 proyectos por \$1.471 millones.	11 proyectos por \$31.716 millones.	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico
----------	----------------------------------	--	--------------------------------------	--------------------------------	------------------------------------	-------------------------------------	------------------------	------------------------	------------------------

Subregión	Estado de hoja de ruta	Iniciativas incluidas en los PDT	Fuente de financiación OCAD-PAZ	Fuente de financiación Obras por Impuestos	Fuente de financiación obras PDET-ART	Fuente de financiación obras de infraestructura PGN	Proyectos de intervención territorial	Fondo Colombia Sostenible	Cooperación internacional
-----------	------------------------	----------------------------------	---------------------------------	--	---------------------------------------	---	---------------------------------------	---------------------------	---------------------------

validad y firmada por particip antes
 y rural y género y 817 propias étnicas.
 Proyecto s productivos ART - 1 proyecto s por \$635 millones.

Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera	Esta subregión cuenta con la HdR validad y firmada por particip antes	De las 2.135 iniciativas, PDET 844. 90 de mujer rural y género y 13propias s étnica.	No hay marcador étnico	No hay mercado r étnico	No hay mercado r étnico	11 proyectos por \$115.877 millones.	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico
------------------------------------	---	--	------------------------	-------------------------	-------------------------	--------------------------------------	------------------------	------------------------	------------------------

Sur de Bolívar	Esta subregión cuenta con la HdR validad y firmada por particip antes.	De las 1.052 iniciativas, PDET 568, 72 de mujer rural y género y 1 propias étnicas.	No hay marcador étnico	No hay mercado r étnico	No hay mercado r étnico	9 proyectos por \$9.911 millones.	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico
----------------	--	---	------------------------	-------------------------	-------------------------	-----------------------------------	------------------------	------------------------	------------------------

Subregión	Estado de hoja de ruta	Iniciativas incluidas en los PDT	Fuente de financiación OCAD-PAZ	Fuente de financiación Obras por Impuestos	Fuente de financiación obras PDET-ART	Fuente de financiación obras de infraestructura PGN	Proyectos de intervención territorial	Fondo Colombia Sostenible	Cooperación internacional
Sur de Córdoba	Esta subregión cuenta con la HdR validada y firmada por participantes	De las 1.222 iniciativas, PDET de mujeres rurales y género y 120 propias étnicas.	2 proyectos por \$13.687 millones.	No hay marcador étnico	Proyectos productivos ART - 1 proyecto por \$725 millones.	9 proyectos por \$16.724 millones.	No hay marcador étnico	2 proyectos por \$15.581 millones.	No hay marcador étnico
Sur del Tolima	Esta subregión cuenta con la HdR validada y firmada por participantes.	De las 1.168 iniciativas, PDET de mujeres rurales y género y 97 propias étnicas.	1 proyecto por \$1.269 millones.	1 proyecto por \$2.694 millones.	Proyectos productivos ART - 2 proyectos, por \$463 millones.	9 proyectos por \$16.648 millones.	1 proyecto por \$62 millones.	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico
Urabá Antioqueño	Esta subregión cuenta con la HdR validada y firmada por	De las 1.641 iniciativas, PDET iniciativa de mujeres rurales y género y	5 proyectos por \$38.875 millones.	No hay marcador étnico	2 proyectos por \$523 millones. Proyectos productivos ART - proyecto	9 proyectos por \$43.340 millones.	No hay marcador étnico	No hay marcador étnico	*

Subregión	Estado de hoja de ruta	Iniciativas incluidas en los PDT	Fuente de financiación OCAD-PAZ	Fuente de financiación Obras por Impuestos	Fuente de financiación obras PDET-ART	Fuente de financiación obras de infraestructura PGN	Proyectos de intervención territorial	Fondo Colombia Sostenible	Cooperación internacional
	participantes.	115 propias étnicas.			s por \$536 millones.				

Fuente: Informe Paz Con Legalidad 2022, Elaboración Propia

- 1559 iniciativas propias cuentan con ruta de gestión activada, lo que representa un 19% con ruta de gestión.
- Se han concertado con las autoridades tradicionales y representativas de pueblos indígenas y comunidades NARP, dicho lineamiento en 14 subregiones, para las instancias MEC de las subregiones: Montes de María, Chocó, Putumayo, Pacífico y Frontera Nariñense, Urabá Antioqueño, Bajo Cauca Norte y Nordeste Antioqueño, Arauca, Sur de Tolima, Sierra Nevada Perijá, Sur de Córdoba, Alto Patía y Norte del Cauca, Cuenca Caguán y Piedemonte Caqueteño, Macarena – Guaviare y Catatumbo.
- Se logró la protocolización de la construcción concertada del Capítulo del Pueblo Indígena Nükak para incorporarse en el PDET, de conformidad a lo dispuesto en el PATR de esta Subregión Macarena Guaviare. Se concertaron 87 iniciativas PDET – NÜKAK que dan cuenta de los ocho (8) pilares PDET.

Hoja de Ruta

De la Hoja de Ruta, en sus componentes de metas, potencialidades, multicriterio y trayectorias, se ha avanzado en la construcción y validación en 15 subregiones y en la fase de construcción técnica de las 16 Hojas de Ruta.

De acuerdo con el informe del Gobierno Nacional, se encuentran finalizados 15 Hojas de Ruta en sus procesos de validación territorial y construcción participativa en las subregiones: Catatumbo, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Putumayo, Montes de María, Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Sur de Tolima, Urabá Antioqueño, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Arauca y Alto Patía y Norte del Cauca.

Con corte a 31 de mayo de 2022, se tiene que han participado más de 3.500 actores pertenecientes, entre otros, a Grupo Motor, poblaciones en reincorporación, autoridades étnicas vinculadas al Mecanismo Especial de Consulta – MEC, organizaciones de víctimas, delegados PNIS, organizaciones de mujeres, Entidades con presencia en los territorios, gobiernos locales.

En la subregión Pacífico Medio, en la Hoja de Ruta se han adelantado diálogos preparatorios para el proceso de construcción conjunta con los actores territoriales, en la intención de ambientar los escenarios de construcción participativa, y formular y retroalimentar la metodología general.

16 planes PDET han sido firmados, 14 con la participación de más de 22.000 personas, priorizando 32.808 iniciativas, de las cuales 31.630 corresponde a iniciativas municipales y 1.178 a iniciativas subregionales.

Con la presencia de mujeres integrantes del MEC de la Sierra Nevada, la Ruta Pacífica de Mujeres, la instancia especial de mujeres que hacen seguimiento al Acuerdo de Paz, se han desarrollado espacios para la apropiación e incorporación del enfoque de género en el marco de la implementación de los PDET, a través de escenarios de diálogo y acompañamientos de estos procesos organizativos de mujeres.²⁹³ (Gobierno Nacional, 2018 - 2022)

Se observan dificultades para la identificación de avances en la concreción del ETEGMFG en los PDET y los Planes de Acción PATR,

²⁹³ Gobierno Nacional, Informe de Resultados Paz con Legalidad, año 2022. Pág. 96

en el reciente informe de avance de implementación del componente étnico de los PDET presentado el 30 de agosto de 2021 a la IEANPE (CPEC, 2020^a, 2020b, 2021), en dicho informe no se encuentra referencia alguna a derechos relacionados con mujeres étnicas, ni a la adopción del ETEGMFG.

Aunque la ART (Agencia de Renovación del Territorio) informó sobre la participación de 35.464 personas étnicas en la formulación y diseño del PDET en 16 subregiones a través de 116 rutas diferenciales, tampoco fue posible determinar cuántas de las 17.631 iniciativas guardan relación con la satisfacción de derechos y necesidades de mujeres étnicas y en cuales específicamente se aplicó el ETEGMFG.

Son evidentes las dificultades en cuanto a avances respecto de la atención y resolución de solicitudes de ampliación y saneamiento de tierras y titulación para las comunidades étnicas, como también se observa que en relación con los asuntos de transformación territorial se menciona la transversalización del enfoque étnico en temas de Catastro Multipropósito, Fondo de Tierras, PDET y PNIS en los que se pueden apreciar dificultades en la implementación del enfoque ETEGMFG, aunque existan avances en diseño y planeación de las políticas y los programas.

El Informe Kroc 2022 sobre la implementación del enfoque étnico del acuerdo final advierte que:

“...no se lograron consensuar los lineamientos étnicos del Catastro Multipropósito. Consecuentemente, a la fecha de corte de este informe, no hubo ningún ejercicio de levantamiento catastral en territorios colectivos étnicos. Por su parte, los esfuerzos de los PDET se centraron en consolidar los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC), pero ello no se tradujo en avances significativos en los proyectos e iniciativas “Propias Étnicas”. Finalmente, con respecto al PNIS, en el 2021 se presentaron los primeros lineamientos de la ruta étnica de este programa, los cuales aún deben surtir el proceso de consulta con las comunidades. Para este tema se presenta como caso territorial

*el PDET del Pacífico Medio que viene afrontando significativas dificultades en la concreción de los proyectos que benefician a la población afrodescendiente e indígena, la cual representa casi el 90% de la población de la subregión. A la fecha de corte de este informe, incluso, no se contaba con la Hoja de Ruta PDET para esta subregión.*²⁹⁴ (Krock Instituto, 2022)

En el mismo informe se explicita que, siendo los MEC un espacio de planeación participativa con enfoque diferencial en el que se gestionan y priorizan las iniciativas étnicas, tales espacios no reemplazan la consulta previa, en 2021 los esfuerzos de implementación del enfoque étnico se enfatizaron en la dinamización de los MEC.

En el informe se destaca que se pusieron en funcionamiento 13 MEC de las subregiones PDET Sierra Nevada, Bajo Cauca, Chocó, Pacífico Nariñense, Sur de Córdoba, Arauca, Putumayo, Catatumbo, Sur del Tolima, Urabá Antioqueño y Norte del Cauca y Alto Patía, y respecto de los avances de concertación del Lineamiento Técnico Operativo para la Participación de pueblos étnicos, se informa que la ART avanzó en el planteamiento de lineamientos de articulación y relacionamiento en el marco del MEC.²⁹⁵ (Krock Instituto, 2022)

Más adelante, el Instituto Kroc indica que *“Del total de 32.808 iniciativas que fueron incluidas en los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), 8.381 fueron etiquetadas como “propias étnicas”, las cuales fueron definidas en espacios autónomos exigidos por las comunidades étnicas. De estas 8.381, la ART ha trabajado con diferentes actores locales y nacionales para construir planes de trabajo en alrededor de 1.831 iniciativas propias étnicas, es decir, el 22% del total. Sin embargo, a pesar de contar con los planes de trabajo, la herramienta que define la viabilidad para la implementación de estas iniciativas es el “Anexo Técnico 2” de la Hoja*

²⁹⁴ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Segundo Informe Especial Sobre El Estado De La Implementación Del Enfoque Étnico Del Acuerdo Final De Paz En Colombia, 2022. Pág. 12

²⁹⁵ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Segundo Informe Especial Sobre El Estado De La Implementación Del Enfoque Étnico Del Acuerdo Final De Paz En Colombia, 2022. Pág. 36

*de Ruta PDET. Este anexo es una herramienta con la cual la ART identifica los proyectos que contribuyen al cumplimiento de las iniciativas incluidas en los PDET. Este documento es construido por las mesas de impulso por pilar en cada una de las subregiones PDET. De acuerdo con el análisis de la IEANPE, el 14% de las iniciativas étnicas, es decir 942 iniciativas, cuentan con ruta definida para su ejecución.*²⁹⁶ (Krock Instituto, 2022)

Se advirtió que limitaciones presupuestales y técnicas son causantes de la baja implementación de las iniciativas PDET étnicas en este periodo, entre otras razones por las debilidades institucionales de las organizaciones étnico-territoriales y los propios entes territoriales, para el cumplimiento de los requerimientos para acceder a los recursos de fuentes de financiación internacional y nacional, no obstante que hayan sido incluidas las iniciativas PDET en los Planes de Desarrollo Territorial (PDT), para lo que los mandatarios locales no cuentan con recursos.

A la fecha, han transcurrido 5 de los 15 años en que están proyectadas por el PMI las iniciativas contempladas en los PDET, se observa inquietud de algunas comunidades por los tiempos de implementación y un relativo “desgaste” de los espacios de planeación y participación, dado que no se aprecian resultados palpables de la implementación de las iniciativas que demanda hasta varios años en su diseño y ejecución, a pesar de lo cual, los pueblos étnicos persisten en su confianza y compromiso con la implementación del Acuerdo Final²⁹⁷ (Krock Instituto, 2022).

²⁹⁶ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Segundo Informe Especial Sobre El Estado De La Implementación Del Enfoque Étnico Del Acuerdo Final De Paz En Colombia, 2022. Pág. 37

²⁹⁷ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Segundo Informe Especial Sobre El Estado De La Implementación Del Enfoque Étnico Del Acuerdo Final De Paz En Colombia, 2022. Pág. 38

Conclusiones

- Se reitera que persiste un panorama de recrudecimiento y agravamiento de la violencia contra los pueblos étnicos, particularmente el último año, en el periodo 2021 a la fecha actual de 2022, lo que ha ocasionado mayor 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/o confinamientos entre otras manifestaciones de violencia.
- Persisten hechos de violencia, desplazamiento y confinamiento, demoras administrativas de las Entidades y el lento cumplimiento de órdenes judiciales en el marco de la restitución de derechos territoriales étnicos.
- La materialización del derecho fundamental a la restitución de derechos territoriales étnicos es en sí mismo, una garantía de no repetición, por lo que se debe potenciar la articulación armónica, tanto el SNARIV como el SIVJNRN, en aras de evitar duplicidad de esfuerzos, construir sobre las lecciones aprendidas y así generar una reparación pronta e integral de las comunidades étnicas.
- No existe claridad sobre la articulación de la hoja de ruta única en cuanto a las iniciativas PATR y las obras PDET, con los procesos de reparación colectiva y las órdenes contenidas en las sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos.
- Persiste la falta de priorización de los Planes de Reparación Colectiva y 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.

Recomendaciones

- I. Al Departamento Nacional de Planeación, revisar la manera en que las Entidades están reportando el cumplimiento de los indicadores, en particular E.E.12, puesto que el porcentaje reportado no se

compadece de la situación de goce efectivo de derechos de las comunidades étnicas que actualmente no cuentan con ningún Plan Integral de Reparación Colectiva implementado.

- II. Al Departamento Nacional de Planeación, actualizar de manera oportuna la información que reposa en el SIIPO, en lo que se refiere a los indicadores E.E.12 y E.E.13, puesto que esta información es de carácter público y permite conocer los avances cuantitativos y cualitativos sobre implementación del Plan Marco de Implementación.
- III. A la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI), la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) y al Departamento Nacional de Planeación, promover espacios de diálogo y articulación entre las medidas de reparación a cargo del SNARIV, los planes, programas e iniciativas para la implementación de PDET, POSPR y Catastro Multipropósito, así como entre el SNARIV y el SIVJRN.
- IV. Al Ministerio de Defensa, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Restitución de Tierras, a la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio del Interior, la Unidad para las Víctimas y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 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, se reitera estudiar 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 en dichos territorios.

2. Participación Política

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 éste. De la misma manera marca un camino para el fortalecimiento de la participación efectiva de los pueblos étnicos.

La participación de los pueblos étnicos se constituyó en un basamento esencial del AFP, especialmente por cuenta del desproporcionado impacto de la victimización sobre los pueblos indígenas y afros, de tal modo que la incorporación del enfoque diferencial es para estos pueblos un elemento esencial para la superación de los factores causantes de la marginalización, discriminación y exclusión que han padecido durante siglos; a estos efectos, se definieron como principios básicos para la adopción del enfoque diferencial los siguientes principios:

- Libre determinación y Autonomía
- Participación y consulta.
- Identidad e integridad social, económica y cultural.

Como instancia fundamental de participación étnica es de destacar la constitución de la Instancia Especial de Alto Nivel para Pueblos Étnicos (IEANPE), establecida como principal instancia y mecanismo de planificación y concertación de políticas, planes y programas con enfoque étnico diferencial.

Los derechos y garantías para el ejercicio de la política que se establecieron en el Punto 2 del Acuerdo de Paz (Punto 2.1), estableció mecanismos democráticos de participación ciudadana, que incluyen la participación directa (Punto 2.2.) y medidas para garantizar mayor nivel de participación en materia política (2.3).

Aunque las garantías de seguridad para líderes defensores de DDHH, líderes sociales y organizaciones y movimientos sociales fueron previstos dentro del acuerdo, estos liderazgos continúan siendo

victimizados mediante amenazas, homicidios y atentados de diferente naturaleza.

Como lo advierte el último informe de la IEANPE: *“Los mecanismos de participación ciudadana o no se han desarrollado o no han tenido participación étnica. Con relación a la participación directa, el Gobierno reporta la creación de un Plan Nacional de Formación de Veedores con Enfoque Étnico, aunque este incluye componentes étnicos no fueron consultados y su implementación no ha garantizado la participación étnica ni ha sido efectiva; hasta ahora se informa haber realizado solo un piloto. No han sido subsanados los obstáculos para el acceso al voto para los pueblos étnicos por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otras, porque señala no contar con presupuesto para el cumplimiento de los compromisos étnicos.”*²⁹⁸ (IEANPE, A cinco años de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz en Colombia: Un balance independiente, 2022)

Indicadores PMI Punto 2

Para este punto se formularon 24 indicadores temáticos en tres pilares, a cargo de la Oficina del Departamento Administrativo de la Función Pública, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio del Interior, Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Registraduría Nacional del Estado Civil. De los 24 indicadores, ocho debían estar implementados a la fecha y son objeto de seguimiento en este informe, los 16 restantes se encuentran en etapa de ejecución.

- 3 (37,5%), reportan en SIPO el 100% de ejecución.
- 5 (53,5%), cuentan con ficha técnica y metas aprobadas, pero registran un 0% de avance en su implementación.

²⁹⁸ IEANPE, A cinco años de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz en Colombia: Un balance independiente. 2022

Tabla 111. Balance Metas Trazadoras Punto 2

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 2. Participación Política

2.1 - Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política

META TRAZADORA	BALANCE CUALITATIVO
<p>A 2027 los pueblos étnicos de Colombia participan real y efectivamente con garantías políticas, jurídicas y de seguridad de sus integrantes, comunidades, organizaciones de base y movimientos políticos, en los procesos locales, regionales y nacionales de participación ciudadana, política y consulta previa; contribuyendo así a la construcción de una cultura democrática, incluyente interétnica e intercultural.</p>	<p>Con el objetivo de incorporar un capítulo étnico sobre las afectaciones de los pueblos y comunidades étnicas en los informes del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), se establecieron 4 indicadores que aún no se han cumplido ni reportan avances.</p> <p>Lo anterior debido a que la OACP aún no ha establecido una metodología para recolectar información de análisis para el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo del SISEP que está en desarrollo desde 2018. Por este motivo, tampoco se han abierto investigaciones desde el Comité de Impulso de la FGN por delitos contra quienes ejercen su participación política,</p>

2.2 - Mecanismos democráticos de participación ciudadana

META TRAZADORA	BALANCE CUALITATIVO
<p>A 2027 los pueblos étnicos de Colombia participan real y efectivamente con garantías políticas, jurídicas</p>	<p>Se definieron 14 indicadores étnicos para el Ministerio de Interior, Ministerio de las TIC, OACP y el DAFP.</p>

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 2. Participación Política

y de seguridad de sus integrantes, comunidades, organizaciones de base y movimientos políticos, en los procesos locales, regionales y nacionales de participación ciudadana, política y consulta previa; contribuyendo así a la construcción de una cultura democrática, incluyente interétnica e intercultural.

El Ministerio de Interior tenía a su cargo la consulta previa de las leyes y proyectos del AF para la que se reporta una única asesoría a la ARN para el Programa Especial de Armonización en 2021. Esto se debe a que las solicitudes de consulta previa solo se realizan por la efectiva demanda de las Entidades, por lo que el retraso es significativamente alto.

Por su parte, el Ministerio de las TIC tenía a su cargo las convocatorias para adjudicación de emisoras a pueblos étnicos sin vigencia para 2022 a pesar de las 671 manifestaciones de interés en las mismas. Por el momento se espera la atención de las 16 comunidades favorecidas durante 2021 para cumplir los requisitos para la licencia de concesión de emisora comunitaria.

Durante 2021 la RTVC generó franjas para emitir 105 contenidos propios de los pueblos étnicos, es decir, 47% menos que en 2020.

De otra parte, la Comisión de Regulación de Comunicaciones no emitió estos contenidos por falta de solicitudes de Entidades Estatales. Sigue en pie la asignación de

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 2. Participación Política

presupuesto para capacitaciones técnicas sobre medios comunitarios y la entrega de estímulos para la permanencia de programas radiales.

En cuanto al apoyo y promoción de veedurías ciudadanas, según el DAFP se socializó y validó con líderes indígenas el Plan Nacional de Formación de Veedores con Enfoque Étnico (PNFVEE) que está en proceso de virtualización, lo que representa dificultades para comunidades étnicas por las fallas de conectividad en zonas rurales.

Por otro lado, se desarrolló la Escuela Virtual para creación de veedurías ciudadanas ofertada por el Ministerio de Interior. Vale la pena mencionar que el 4% de los 717 ciudadanos certificados en la escuela se identificaron como integrantes de pueblos étnicos.

Sobre el indicador de las garantías al derecho a la libre expresión y protesta de los pueblos étnicos no se tienen avances, pues si bien se expidió el Decreto 003 de 2021 sobre el “Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 2. Participación Política

	ciudadana", este no contiene acciones específicas con enfoque étnico.
A partir de 2018, los ajustes normativos incorporan de manera efectiva las propuestas de los pueblos étnicos en materia de planeación territorial, garantizando el derecho al desarrollo propio y la participación.	Para dar cumplimiento a esta meta se tiene previsto promover un ajuste normativo para incluir dos representantes del pueblo Rrom en el Consejo Nacional de Planeación. Al respecto, el DNP y la OACP dan como cumplido el indicador a pesar de que aún no hay una participación efectiva del pueblo Rrom en el espacio.

2.3 - Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad

META TRAZADORA	META TRAZADORA
A 2027 los pueblos étnicos de Colombia participan real y efectivamente con garantías políticas, jurídicas y de seguridad de sus integrantes, comunidades, organizaciones de base y movimientos políticos, en los procesos locales, regionales y nacionales de participación ciudadana, política y consulta previa; contribuyendo así a la construcción de una cultura	<p>Sobre dos indicadores asignados a la RNEC referente al acceso y garantías del derecho al voto de comunidades étnicas, se aumentó la cobertura gracias a 441 puestos de votación ubicados en espacios de comunidades indígenas y consejos comunitarios.</p> <p>El Ministerio de Interior avanza en la promoción de la representación política de poblaciones afectadas por el conflicto armado promoviendo la participación en las elecciones de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz mediante la</p>

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 2. Participación Política

democrática, incluyente interétnica e intercultural.	expedición del Acto Legislativo 02 del 2021 “por medio del cual se crean 16 Citrep para la cámara de representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030” con la participación de miembros de consejos comunitarios, por lo que es necesaria la implementación con pueblos indígenas y el pueblo Rrom.
A 2027 las mujeres indígenas, NARP y Rrom de Colombia participan real y efectivamente en el Programa para la promoción de la participación y liderazgo de la mujer pertinentes culturalmente.	El Ministerio de Interior reporta que no se ha dado cumplimiento con la meta trazadora sobre campañas de información y capacitaciones que incentiven la participación electoral de mujeres con pertenencia étnica.
A 2027 los pueblos étnicos han implementado estrategias y programas de formación y fortalecimiento de su cultura política y derechos humanos en correspondencia con sus sistemas de valores propios.	El Ministerio de Interior certificó a 635 personas en el programa de la Escuela de Participación Política Virtual para Jóvenes. De estas personas, el 3% se reconocen como miembros de comunidades étnicas. De igual forma, para dar cumplimiento con la meta de promoción de la participación democrática mediante el uso de estrategias y programas de formación en cultura política y derechos humanos, durante el 2021 y 2022 brindó asistencia técnica para el seguimiento

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 2. Participación Política

de acuerdos para fortalecer comunidades negras. Sin embargo, no se realizó seguimiento a pueblos indígenas y Rrom.

Fuente: SIPO 2.0. Elaboración Propia

La necesidad de participación étnica en la implementación de los Acuerdos de Paz, debido al altísimo grado de afectación a estos pueblos, se constituyó en uno de los principales aspectos que fueron llevados a las negociaciones y establecidos dentro del Acuerdo Final. De tal modo, la participación plena y efectiva de los representantes y autoridades étnicas y sus organizaciones en las instancias de planeación participativa ya creadas en el marco de la implementación, es uno de los requisitos necesarios para el cabal cumplimiento del Acuerdo de Paz.

Por otra parte, se marcó un énfasis en la constitucionalización y reglamentación de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz – CTEP, las cuales fueron finalmente aprobadas por el Acto Legislativo 02 de 2021, en el que se estableció como periodo especial de funcionamiento de esta circunscripción, los años 2022-2026 y 2022-2030, elección que se concretó el pasado 13 de marzo de 2022, quedando así conformada una bancada de víctimas que inició a legislar a partir de la instalación del nuevo congreso el 20 de julio de 2022.

Así las cosas, el éxito de la implementación de los Acuerdos de Paz está mediado, en buena parte, por el respeto a los derechos de las víctimas; es de destacar que tal circunscripción coincide con los territorios mayormente afectados por la violencia, en los cuales la presencia étnica es notoriamente alta, cuando no mayoritaria.

De otra parte, otro pilar esencial de la implementación de los Acuerdos de Paz es la incorporación del enfoque étnico en programas, planes, proyectos y políticas públicas relacionadas con la

implementación, y de modo general con las políticas de inclusión del Estado colombiano. Bajo este criterio la participación étnica deberá orientarse bajo los principios de libre determinación y autonomía, participación y consulta, identidad e integridad social, económica y cultural.

Entre los derechos y garantías para el ejercicio de la participación política se encontraban las garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales, y defensores de derechos humanos; sin embargo, no se ha avanzado en estas garantías, mientras los líderes y lideresas indígenas y afrodescendientes siguen siendo objeto de asesinatos, ataques y amenazas, desde la puesta en marcha del Acuerdo.

Los mecanismos de participación ciudadana o no se han desarrollado o no han tenido participación étnica. Con relación a la participación directa, el Gobierno reporta la creación de un Plan Nacional de Formación de Veedores con Enfoque Étnico, aunque este incluye componentes étnicos, no fueron consultados y su implementación no ha garantizado la participación étnica ni ha sido efectiva; hasta ahora se informa haber realizado solo un piloto.

No han sido subsanados los obstáculos para el acceso al voto para los pueblos étnicos por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otras, porque señala no contar con presupuesto para el cumplimiento de tales compromisos (Gobierno Nacional, 2018 - 2022).

Dentro de los esfuerzos institucionales para el cumplimiento de la participación étnica, el Gobierno Nacional, en su Informe de Resultados 2022 presentó los avances que en esta materia se han obtenido a través de la acción gubernamental, los que presentamos de manera sintética en la siguiente información:

Tabla 112. Participación Étnica

Avances En La Participación Étnica en la Implementación del Acuerdo de Paz	Indígenas	Afros	Rom	Párrafos
Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación (cierre técnico):	11	6		A corte 28 de febrero (17) negocios colectivos pertenecientes a grupos étnicos están siendo fortalecidos mediante asistencia técnica para la comercialización, a través de Colombia Productiva en articulación con el PNUD, con una inversión de \$800 millones (USD 210.526), de los cuales 13 negocios colectivos están ubicados en municipios PDET, con una inversión de \$659 millones (USD173.421); de los cuales 11 negocios colectivos corresponden a población indígena y 6 a población NARP.
Fortalecimiento de la Participación Política Creación y promoción de veedurías ciudadanas: Escuelas Virtuales	33	30	1	Con corte a diciembre de 2021, en coordinación con gobernaciones, alcaldías, personerías y otras Entidades territoriales, se realizaron 37 capacitaciones virtuales en control social y veedurías ciudadanas, en las que se contó con la asistencia y participación de 838 personas; en los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Sucre, Santander, Tolima y Valle del Cauca.
Talleres de capacitación	12	43		Al mes de abril de 2022 se han realizado 17 talleres de capacitación en los que participaron 453 ciudadanos, 78 hombres, 265 de estos son mujeres en los territorios de Antioquia-San Juan de Urabá, Boyacá-Paipa, Meta – Villavicencio, Bogotá, Cundinamarca-Mosquera, Atlántico, Sucre, Bolívar y Córdoba – Montería,

Avances En La Participación Étnica en la Implementación del Acuerdo de Paz	Indígenas	Afros	Rom	Párrafos
Programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana.	144	230	3	<p>Antioquia-Carolina del Príncipe, La Guajira-Maicao, Cundinamarca-Cáqueza, Antioquia – Murindó y Nacional. 55 personas con pertenencia étnica participantes, 12 indígenas, y 43 NARP.</p> <p>Desde el inicio de la implementación hasta diciembre de 2021 se han formado 4.509 mujeres, que equivalen al 81% de las personas que han participado de estos espacios. - 377 personas con pertenencia étnica participantes, 144 indígenas, 3 Rrom y 230 NARP.</p>
	178	309	6	<p>Desde el inicio de la implementación hasta mayo de 2022 se han formado 6.373 mujeres, que equivalen al 81% de las personas que han participado de estos espacios. - 493 personas con pertenencia étnica participantes, 178 indígenas, 6 Rrom y 309 NARP</p>

Fuente: Informe Gobierno Nacional, Paz Con Legalidad. Elaboración Propia

Otro espacio de participación relevante fue la conformación de la Instancia Especial de Alto Nivel para Pueblos Étnicos (IEANPE) cuyo informe correspondiente al año 2022 se incorpora al presente informe.

En materia de participación de mujeres es de destacar la creación de la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas, mediante el Decreto 1097 de 2020, organismo que contará con la participación de altos funcionarios del Estado y cinco organizaciones indígenas con 22 participantes mujeres, y aunque este espacio no se enmarca dentro de los compromisos y salvaguardas del Acuerdo de Paz, y corresponde más precisamente a acuerdos establecidos dentro de la Mesa Permanente de Concertación del Plan Nacional de Desarrollo 2018 –

2022, si es importante destacar que es un significativo paso adelante en materia de participación de las mujeres de pueblos étnicos en instancias de decisión, aunque tal avance también indica la necesidad de profundizar estos escenarios de mayor participación para estos pueblos.²⁹⁹ (IEANPE, 2021)

El IEANPE destaca la necesidad de enfatizar la meta de protección de lideresas afrocolombiana, a través del fortalecimiento de las instancias y mecanismos propios de protección que es necesario articular con la UNP, señalando que *“Si bien el PND contempla otros dos acuerdos para este fin, no se incluyó el plan propuesto por las Comunidades Afro, que es específico para la atención y protección de las mujeres afro, raizales y palenqueras víctimas del conflicto.”* (IEANPE, 2021)

En su informe de diciembre de 2021, el IEANPE destaca:

“A propósito del compromiso con el derecho a la protesta social y el ejercicio a la oposición política, resaltamos las observaciones que generó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) durante las movilizaciones del Paro Nacional 2021. Con la visita efectuada por la CIDH en Colombia entre el 8 y 10 de junio del año en curso, se emitió un documento con observaciones y recomendaciones, que, entre otros aspectos, señala con preocupación la “utilización de perfilamiento étnico-racial” como un factor que agrava los mecanismos usados por el Estado Colombiano para responder a la protesta social. En el caso particular de las mujeres indígenas y afrodescendientes, la CIDH llama al Estado colombiano a considerar todos los factores de riesgo que ellas puedan encontrar debido a su origen étnico-racial y su edad, según lo dispuesto en los artículos seis y nueve de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. La CIDH advierte que:

²⁹⁹ IEANPE, Informe de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, diciembre de 2021.

[...] las vulneraciones a los derechos de niñas y mujeres indígenas y afrodescendientes no sólo les impactan a ellas individualmente, sino que también afectan negativamente a sus pueblos de origen, produciendo graves quiebres en el tejido social y aumentando la sensación de indefensión e impunidad. (p. 17)”

Si bien es cierto, que estas instancias y mecanismos de participación étnica en la implementación del Acuerdo Final han fructificado con altibajos, avances y retrocesos, de todos modos es necesario destacar que tal previsión de vinculación de los pueblos étnicos en materia de participación, fue un gran acierto dentro del Acuerdo de Paz, que se viene reflejando en un importante incremento de los niveles de participación en la vida nacional; no obstante, tal incremento no resulta suficiente para considerar superadas las condiciones de discriminación, exclusión y marginalización de los pueblos étnicos en Colombia.

Por otra parte, respecto del segmento poblacional étnico mayormente excluido, el cual corresponde a las mujeres, a pesar de que también se ha presentado un mayor nivel de participación en las instancias y mecanismos de implementación, tal incremento tampoco significa la superación de la inequidad de género de éste, el grupo poblacional más sub representado en las instancias de representación y decisión.

En materia de participación de los pueblos étnicos, el desmonte de las organizaciones armadas ilegales relacionadas con los rezagos del conflicto armado y la producción y tráfico de drogas ilícitas, es quizá una de las más urgentes medidas tendientes a facilitar la vinculación de la población étnica a los espacios de participación creados con ocasión del Acuerdo de Paz y en las demás instancias decisionales propias de la institucionalidad y de sus formas de gobierno propio.

Conclusiones

- Se reitera el llamado de atención a la necesidad de adoptar medidas urgentes tendientes a afrontar el recrudecimiento del conflicto armado manifestado en el asesinato de líderes sociales, líderes de pueblos étnicos y excombatientes, confinamientos y desplazamientos entre otros factores de agravamiento de las condiciones de vulnerabilidad de estas comunidades, que se ha constituido en 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.
- Se hace necesario realizar esfuerzos tendientes a superar los rezagos en la estructuración del sistema de planeación, información y monitoreo del Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), para lo cual es necesario incorporar un ítem que registre cuantitativa y cualitativamente las afectaciones de las comunidades étnicas en materia de participación política.
- Se requiere fortalecer la participación Rrom en el Consejo Nacional de Planeación, a través de la modificación legislativa correspondiente.
- Se insiste en la necesidad de fortalecer la participación a través de la oportuna asignación de los rubros presupuestales necesarios para el funcionamiento de la IAENPE.
- Se hace necesario dotar de presupuesto adecuado para el cumplimiento de la meta de materialización del censo rural con enfoque étnico.
- Se insiste en el deber de inclusión de la perspectiva de género en materia de participación y en las propias dinámicas organizativas de los pueblos étnicos, en las instancias de participación institucional y en los procesos electorales.
- Se enfatiza la necesidad de garantizar el pleno ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa libre e informada.
- Se indica la necesidad de adopción de medidas para que los pueblos étnicos, con dificultades de movilidad en territorios con limitaciones o ausencia de vías o medios de transporte, puedan tener un goce

efectivo del derecho al sufragio y a los mecanismos de participación legalmente previstos.

Recomendaciones

- I. Al Ministerio del Interior y demás instancias pertinentes, garantizar condiciones económicas para el adecuado funcionamiento de la IANPE, como instancia consultiva de la implementación del Acuerdo de Paz.
- II. Se reitera la recomendación al Ministerio del Interior, de adoptar la metodología y pedagogía orientada a facilitar la socialización correspondiente al enfoque de género, mujer, familia y generación y mayores garantías de participación desde la perspectiva étnica, como la promoción de una pedagogía relacionada con buenas prácticas de escenarios de concertación.
- III. Se reitera la recomendación al Ministerio del Interior, de adoptar mecanismos de seguimiento de los procesos emprendidos para garantizar su continuidad, así como la adopción de medidas tendientes a garantizar el pleno y eficaz ejercicio constitucional a la Consulta Previa.

3. Fin del Conflicto

El Acuerdo de Paz pacta la apertura democrática, a través de la implementación de medidas efectivas que garanticen una participación política y ciudadana en condiciones de seguridad. El Punto 3 estableció los parámetros para terminar de forma definitiva las hostilidades o acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP, en general, cualquier tipo de operación que afecte a la población civil. Es por ello, que introduce las medidas que se deben adoptar para realizar el cese al fuego, el proceso de dejación de armas e iniciar los procesos de reincorporación de excombatientes de las FARC-EP.

En el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, en lo que se refiere a Garantías de Seguridad del Punto 3.4. establece como salvaguarda y garantía:

“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.”

Instrumento en el que se reconocen las graves afectaciones sobre los pueblos étnicos, quienes históricamente han soportado los impactos del conflicto armado interno de forma desproporcionada. Es por ello, que se insta a generar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos, con estricta observancia a su autonomía y derecho propio.

En el proceso de implementación del Punto 3 del Acuerdo de Paz, se adoptó el 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”*. Adicionalmente, se

expidió el Decreto 660 de 2018, que crea y reglamenta el programa al que se refiere la salvaguarda en cita, cuyo compromiso en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz era el de incorporar el enfoque étnico y cultural propio de los pueblos étnicos.

Por otra parte, con el objetivo de asegurar la lucha contra las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación -FGN- la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las organizaciones criminales, con el objetivo de investigar, perseguir y acusar dichas organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios, masacres, violencia basada en género, entre otros.

Dentro del Punto 3 del Acuerdo de Paz se determinaron como pilares:

Punto 3.1. Acuerdo sobre fin de hostilidades y dejación de armas; Punto 3.2. Reincorporación de las FARC a la vida civil; Punto 3.3. Obligaciones de los exguerrilleros para garantizar la correcta ejecución y la estabilidad del Acuerdo Final de Paz; Garantías de seguridad, incluido el desmantelamiento de organizaciones criminales

Según datos de la Organización de Naciones Unidas³⁰⁰ (ONU, 2017), dentro de la población desmovilizada de 13.000 excombatiente, se estima que la pertenencia a pueblos étnicos de los desmovilizados corresponde a un 30%, entre los cuales el 12% se auto reconoce como afrodescendiente y el 18% se identifica como indígenas. También se advierte sobre la falta de implementación del enfoque diferencial étnico y de género en el Programa Especial de Armonización para la reintegración y reincorporación social y económica, a pesar de que ha transcurrido la tercera parte (5 años) del proceso de implementación. Se indica también que el proceso de desmovilización ha venido siendo implementado de manera muy fragmentado respecto de los excombatientes.

³⁰⁰ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2017, 11

No obstante que, en desarrollo de lo establecido en el Punto 3.4. del Acuerdo de Paz, el Decreto 2078 de 2017 y 660 de 2018, quedó establecida y regulada la ruta de protección colectiva para pueblos étnicos, estas disposiciones no han rendido los resultados esperados toda vez que esta población continúa siendo el mayor sujeto de victimización, padeciendo de manera desproporcionada el conflicto, respecto del total de casos que se presentan.

Indicadores PMI Punto 3

El PMI contempla para este punto con enfoque étnico, un total de nueve indicadores temáticos en tres pilares, cuya implementación es responsabilidad de la Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, Agencia para la Reincorporación y la Normalización y Ministerio del Interior. De los nueve indicadores, dos son objeto de seguimiento en este capítulo

- 6 (66,7%) indicadores cuentan con ficha técnica y metas aprobadas.
- 3 (33,3%) indicadores no cuentan con ficha técnica o reporte en el SIPO a corte 31 de marzo de 2022.

Tabla 113. Balance Metas Trazadoras Punto 3

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico	
Punto 3. Fin Del Conflicto	
3.2 - Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil	
META TRAZADORA	BALANCE CUALITATIVO
A 2018 se cuenta con un programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferenciador étnico y de	Se evidenció que, respecto al indicador referente a la creación del Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica, no se ha creado el programa por falta de aplicación de consulta previa y falta de recursos.

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 3. Fin Del Conflicto

género concertado, diseñado e implementado.

La ARN indica la existencia de una propuesta del Programa Especial de Armonización para pueblos indígenas que no ha sido concertada con la MPC, requiriendo a su secretaría operativa para tal fin. Así mismo, se reportó que mediante el Convenio 1519 de 2021 suscrito por la OIM, se crea la propuesta del Programa Especial de Armonización, al cual se espera la aplicación de la consulta previa. El 18 de marzo de 2022 se socializó y se designó a la Subcomisión Sexta de la Consultiva el documento para avanzar a su implementación.

El segundo indicador que corresponde a atención especial de mujeres excombatientes con pertenencia étnica no puede cumplirse mientras no se implemente el programa mencionado.

3.3 - Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales

META TRAZADORA	BALANCE CUALITATIVO
A 2027 los pueblos étnicos de Colombia participan real y efectivamente con garantías políticas, jurídicas y de seguridad de sus	La Defensoría del Pueblo se encarga del cumplimiento del indicador de la meta referente a la incorporación del enfoque étnico en el Sistema de Alertas Tempranas. La Entidad reporta que ya cuenta con este enfoque y que

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 3. Fin Del Conflicto

integrantes, comunidades, organizaciones de base y movimientos políticos, en los procesos locales, regionales y nacionales de participación ciudadana, política y consulta previa; contribuyendo así a la construcción de una cultura democrática, incluyente interétnica e intercultural.

en 2021 se presentaron 29 Alertas Tempranas, de las cuales 13 son étnicas. Durante el primer trimestre del 2022 se han reportado 7 Alertas Tempranas, de las cuales 2 son étnicas.

Las medidas del Sistema de Seguridad y Protección tendrán mecanismos diferenciales concertados que garanticen la protección integral reforzada de los pueblos étnicos incluyendo el fortalecimiento de sus formas propias de protección como la guardia indígena, cimarrona y la kriss romani, entre otras.

El primer indicador de la meta está enfocado en las medidas de seguridad y protección reforzadas a nivel individual y colectivo.

Para las medidas colectivas, el Ministerio de Interior reporta con la expedición del Decreto 1139 de 2021 para su seguimiento y reportan que en 2021 fueron 24.629, de las cuales 46 benefician a colectivos étnicos; mientras en 2022 se reportan durante el primer trimestre 4.527 medidas, de las cuales 3 son para colectivos étnicos.

En cuanto a las medidas individuales, en 2021 se reportaron 452 víctimas a las que se dotaron 305 dispositivos de comunicación, 180 chalecos de protección, 6 botones de apoyo, 23 vehículos blindados y 95

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 3. Fin Del Conflicto

vehículos convencionales; mientras en 2022 se reportan al primer trimestre 36 víctimas dotadas con 32 dispositivos de comunicación, 11 chalecos balísticos, 1 botón de apoyo, 1 vehículo blindado, 5 vehículos convencionales y 14 hombres de protección.

A pesar de lo anterior, se registran quejas reportadas por la CGR en sus visitas territoriales sobre el riesgo latente de los miembros de comunidades étnicas a las que no se atienden en el marco de sus condiciones materiales y realidades socioculturales.

El segundo indicador se generó para el fortalecimiento de medidas y garantías para sistemas propios de protección de pueblos étnicos frente al cual la UNP reporta la implementación de medidas de protección a 32 comunidades en 2021 y a 2 comunidades en el primer trimestre del 2022.

Fuente: SIIPO 2.0. Elaboración Propia

Medidas integrales de seguridad y protección

La Defensoría del Pueblo tiene la labor de implementar el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, con el fin de medir el porcentaje de alertas tempranas emitidas que integren el enfoque étnico diferencial. En el

reporte de información a SIPO, los datos que se generan con base en las alertas registradas en Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas -SISAT- producidas en el período comprendido entre el 31 de marzo de 2021 al 31 de marzo de 2022, con variables de territorialización, pertenencia étnica y género (SIPO, 2022).

Tabla 114. Alertas Temprana que integran el enfoque étnico.

Período de análisis	Número de Alertas Tempranas con enfoque étnico	Número de departamentos	Número de municipios
Marzo – junio 2021	(2) Alertas Tempranas de tipo estructural	(3) Departamentos (1) Distrito Capital	(16) Municipios del Distrito No se reportan municipios de los otros 3 departamentos
Julio – septiembre 2021	(7) Alertas Tempranas (3) de ellas de tipo estructural y (4) de inminencia	(5) Departamentos	(16) Municipios
Octubre – diciembre 2021	(6) Alertas Tempranas No se reporta el tipo de AT.	(6) Departamentos	(10) Municipios
Enero – marzo 2022	(4) Alertas Tempranas (3) de ellas de tipo estructural y (1) de inminencia	(32) Departamentos	(521) Municipios

Fuente: SIPO 2.0, Elaboración propia. 2022.

Para la vigencia 2021, se reporta la generación de un total de 29 AT, de éstas, 20 alertan riesgos contra comunidades indígenas; 11 alertan riesgos contra comunidades NARP; 1 para comunidad Rrom; y, 14 de ellas, son para personas en proceso de reincorporación. (Ibid., 2022).

El Decreto 2124 de 2017, adicionalmente, modifica la integración, estructura y funciones de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Espacio interinstitucional mediante el que se articula la respuesta oportuna de las AT y se realiza un seguimiento a las recomendaciones que de ellas emanan. La CIPRAT adoptó el Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad Democrática -SIGOB-, como una herramienta de gestión de la información y seguimiento a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo.

Sin perjuicio de lo anterior, la Procuraduría, advierte el escaso nivel de cumplimiento de las recomendaciones que se incorporan en las AT, no existe una respuesta rápida y oportuna a las situaciones de riesgo para pueblos étnicos. El SIGOB CIPRAT depende de la información que cada Entidad reporte en el sistema, su buen funcionamiento debería precederlo una gestión y/o acción por parte del Ministerio del Interior que permita verificar si se está cumpliendo, es por ello, que no es un mecanismo operativo que permita conocer el nivel de cumplimiento de las AT (Procuraduría General de la Nación. Pág. 22, 2022).

El Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, debía ser implementado en sus cuatro componentes con una perspectiva étnica y cultural. De conformidad con lo señalado por el Instituto Kroc en el seguimiento al enfoque étnico del Acuerdo de Paz, no se reportan avances en la implementación de este programa para comunidades étnicas, especialmente en lo que se refiere a las medidas colectivas del primer componente del Decreto 660 de 2018. (Instituto Kroc. Pág. 46. 2021) Su implementación depende del Ministerio del Interior, Entidad que no ha reportado los avances realizados desde la adopción del Decreto. (SIIPO. 2022)

A pesar de la inclusión del reconocimiento de las guardias indígena y cimarrona dentro de las salvaguardas del Capítulo Étnico del Acuerdo, y su reconocimiento como parte del patrimonio cultural de estos pueblos

para la defensa de su territorio, tal previsión viene operando solamente respecto de la Guardia Indígena, que si ha sido objeto de acciones de fortalecimiento, situación que no ocurre con la Guardia Cimarrona que a la fecha aún no ha sido objeto de reconocimiento ni acompañamiento institucional, a pesar del recrudecimiento y agudización de las condiciones de violencia en los territorios étnicos.

A través de la MAPP OEA, la cooperación internacional ha desplegado acciones de acompañamiento en materia de fortalecimiento de la formación en asuntos legislativos nacionales e internacionales étnicos, justicia propia y protección ambiental. De su parte, el Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección y la UARIV, concretaron acciones de fortalecimiento de la Guardia Indígena a través de la vinculación de integrantes de la guardia a esquemas de protección de líderes indígenas y la dotación de bastones de mando y equipos de comunicación (radios), como lo advierte el Instituto Kroc.

En tal sentido, tanto la IEANPE, como el CONPA, la comunidad internacional y diferentes organizaciones y líderes étnicos ha requerido el fortalecimiento de estos mecanismos de protección propia, teniendo en cuenta también que la Guardia Indígena fue convocante e interlocutor de las movilizaciones sucedidas en el marco del Paro Nacional del 2021, proceso en el que la Guardia Indígena tuvo una destacada participación que la expuso ante la opinión pública y los propios actores armados, que han desplegado acciones de intimidación contra estas organizaciones representativas de los pueblos étnicos.

Lucha contra las organizaciones y conductas criminales y las redes de apoyo

La Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las organizaciones criminales de la FGN, tiene la labor de priorizar organizaciones y casos individuales que integren pueblos étnicos, e imputar responsabilidad en los casos priorizados, así como, de crear un mecanismo de recepción de insumos para adoptar decisiones de

priorización de los casos que afectan pueblos indígenas, NARP y Rrom.³⁰¹

No se reportan avances a la fecha, en la creación del mecanismo de recepción de insumos para la toma de decisiones de priorización de los casos que afecta pueblos indígenas, NARP y Rrom.

Durante el año 2021 se priorizaron 23 casos de víctimas que hacen parte de la población indígena, NARP o Rrom en proceso de reincorporación o defensores de derechos humanos, de los cuales 14 pertenecen a pueblos indígenas y 9 a NARP. De estas cifras, se resalta que 12 son de personas en proceso de reincorporación, 10 defensores de derechos humano y 1 candidato político con pertenencia étnica. (SIPO, 2022)

Estos casos se presentaron en los municipios de Dadeiba (Antioquia); San José del Guaviare (Guaviare); Bogotá D.C.; Santander de Quilichao, La Vega Miranda y Caldono (Cauca); La Apartada (Córdoba); Medio Atrato, Carmen del Darién y Quibdó (Chocó); Uribí (Guajira); Vista Hermosa (Meta); Tumaco y Cumbal (Nariño); Cali y Buenaventura (Valle del Cauca); Tame (Arauca) y, Sibundoy y Valle del Guamuéz (Putumayo). (Ibid. 2022)

Para marzo de 2022, se reporta la priorización de 18 casos, 17 de víctimas pertenecientes a pueblos indígenas y 1 NARP, todos como población defensora de derechos humanos. Estos 18 casos se priorizaron en los municipios de Dabeiba y Turbo (Antioquia); Buenos Aires, Jámbalo, Morales y Popayán (Cauca); Acandí, Bagadó, Alto Baudó y Litoral de San Juan (Chocó); Maicao (Guajira); Tumaco, Cumbal y Guachucal (Nariño); Cali (Valle del Cauca) y Orito (Putumayo). (Ibid. 2022)

El acumulado de casos priorizados de víctimas que hacen parte de la población indígena, NARP o Rrom en proceso de reincorporación o defensores de derechos humanos a 31 de marzo de 2022 es de 208,

³⁰¹ Frente a la creación del mecanismo no existe ningún reporte o avance, el indicador creado para el efecto no cuenta a 2022 con ficha técnica.

de los cuales 6 han sido archivados. Dentro del período de análisis, 55 de estos casos priorizados cuentan con imputación, es decir que solo se ha avanzado en un 30% en la imputación de casos priorizados. (Ibid. 2022)

Se resalta las anotaciones del Instituto Kroc en el sentido, que el municipio de Tumaco (Nariño) presenta la mayor cifra de homicidios a líderes NARP, así como, que el departamento del Cauca, es el que alberga el mayor número de casos de homicidios contra líderes indígenas. (Instituto Kroc. Pág. 45. 2021)

Reincorporación

Es importante tener en cuenta que el punto específico de reincorporación económica social o política, 3.2 en el acuerdo de paz, no estableció una ruta o estrategia específica para excombatientes de origen étnico, ahora bien, el punto 6.2.3 e) del Capítulo étnico, en materia de víctimas del conflicto señaló que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, *“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.”* El espíritu de este punto es apoyar la reconciliación territorial, basado en la autonomía de los pueblos étnicos y que se establezcan las condiciones para el eventual retorno de excombatientes a sus comunidades.

Por otra parte, el documento CONPES 3931, establece que la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica, tendrá en cuenta en su implementación el enfoque étnico que consiste en el conjunto de medidas y acciones que permiten dar un trato diferenciado a las personas en proceso de reincorporación que se auto reconocen como pertenecientes a un pueblo étnico, en aras de garantizar el acceso a las oportunidades ofrecidas por el proceso de reincorporación en condiciones de equidad, al igual que el restablecimiento de los derechos de sus familias y el grupo étnico al que pertenecen. En diciembre de

2019 la ARN convocó a la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos IEANPE, como la encargada de dar seguimiento a los compromisos étnicos contenidos en el acuerdo de paz, para la socialización de una propuesta para la construcción del Programa Especial de Armonización.

En 2020 se convocó a las organizaciones de la Mesa Permanente de Concertación de Pueblos Indígenas y se desarrollan convenios con la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana - OPIAC y Gobierno Mayor, quienes fueron contratados para implementar la iniciativa.

En 2021, la ARN suscribió dos convenios para la socialización y retroalimentación en territorio, de la propuesta de Programa Especial de Armonización y su instrumento normativo, para lo cual se realizaron 20 encuentros territoriales en los departamentos de Meta, Chocó, Cundinamarca, Tolima, Caquetá, Antioquia, Nariño, Cauca con la presencia de autoridades, líderes y comunidades indígenas, el Ministerio Público, la misión de verificación de ONU y el Ministerio del Interior, estos encuentros permitieron la consolidación de un documento propuesta de Programa Especial de Armonización por parte de las Organizaciones Indígenas para ser concertado y protocolizado en el marco de una sesión de la MPC. En diciembre de 2021, por motivos ajenos a la ARN en relación con la concertación de la agenda de la sesión con el Ministerio del Interior, quedó aplazada la concertación técnica y protocolización del Programa para el primer semestre de 2022.

En diciembre de 2021 se instaló la Mesa Étnica de Reincorporación del Consejo Nacional de Reincorporación en sesión No. 127, y se convocó a las áreas y Entidades que la integran para adelantar la sesión No. 1 y para la correspondiente instalación y proyección de agenda de trabajo para el año 2022, en atención a los intereses y necesidades de quienes son firmantes de paz en proceso de reincorporación con pertenencia étnica.

Este espacio está compuesto así

1. Por Gobierno: 4 cupos
 - a. 1 Consejería para la Estabilización y la consolidación.
 - b. 2 Subdirección Territorial, ARN.
 - c. 1 Unidad Técnica para la Reincorporación, ARN.
2. Por Componente Comunes del CNR: 4 cupos.

Invitados

- a. 1 Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos.
- b. 1 Defensoría Delegada para Asuntos Étnicos.
- c. IEANPE: Se convocará por consenso para los casos que se requiera.
- d. Min Interior: Cuando se considere necesario, Dirección de Asuntos Indígenas Rrom y Minorías y de la Dirección de Comunidades Negras.
- e. Misión de verificación ONU. UNMVC.

Por su parte, el Gobierno Nacional en su Informe de Resultados Paz con Legalidad 2018 – 2022 informó que:

“Con corte del mes de mayo de 2022, en el Sistema de Información para la Reintegración y Reincorporación - SIRR de la ARN, son 14.0242 personas las que han sido reportadas por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) como acreditadas o desvinculadas. De estas personas:

- *12.788 se encuentran en proceso de reincorporación: 2.282 personas ubicadas en los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación –ETCR–, 9.719 personas fuera de los antiguos ETCR y 787 que se encuentran en el marco de un proceso de búsqueda activa.*

- *2.161 personas con pertenencia étnica en proceso de reincorporación: 1.414 indígenas, 666 negros, mulatos, afrocolombianos o afrodescendientes, 14 palenqueros de San Basilio o*

descendiente, 1 gitano o Rrom, 1 raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y 65 no indican el grupo étnico.

3.1 Sostenibilidad Económica

3.1.1 *Proyectos Productivos* Con corte al 31 de mayo de 2022, se ha aprobado un total de 4.486 proyectos productivos entre colectivos e individuales que vinculan a 9.213 personas en proceso de reincorporación (6.867 hombres y 2.346 mujeres); por un valor de \$88.992 millones (USD 23,41M), de los cuales \$73.663 millones(USD 19,38M) corresponden a aportes del Gobierno Nacional, \$13.011 millones (USD 3,42M) corresponden al cierre financiero por MPTF y \$2.317 millones (USD 609.817) corresponden al cierre financiero de otras fuentes.

- 120 proyectos colectivos aprobados por el CNR, que vinculan a 3.929 personas en proceso de reincorporación (2.829 Hombres y 1.100 Mujeres) vinculados a 89 formas asociativas de las cuales 859 pertenecen a un grupo étnico (conformado por: Negros(as), mulatos(as), afrocolombianos(as) o afrodescendientes: 230 personas, Indígenas: 617 personas, Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: 1 persona, Gitano o Rrom: 1 persona, Palenquero o descendiente de San Basilio: 10 personas,) por un valor de \$46.729 millones (USD 12,29M), de los cuales \$31.400 millones (USD 8,26M) corresponden a aportes del Gobierno Nacional, \$13.011 millones (USD 3,42M) corresponden al cierre financiero por MPTF y \$2.317.308.238 (USD 609.817) corresponden al cierre financiero de otras fuentes.

- 4.366 proyectos individuales aprobados y desembolsados, por un valor de \$42.263 millones (USD 11,12M), que benefician a 5.284 personas en proceso de reincorporación (4.038 Hombres y 1.246 Mujeres), de las cuales 649 pertenecen a un grupo étnico (conformado por Negros(as), mulatos(as), afrocolombianos(as) o afrodescendientes: 210 personas, Indígenas: 437 personas, Palenqueros o descendientes de San Basilio: 2 personas).

3.6 Formación Académica

• Al 31 de diciembre de 2021, el Sistema de Información para la Reintegración y Reincorporación -SIRR reporta que, de 196 personas vinculadas a la oferta de educación superior con asistencias (98 mujeres, 98 hombres), 19 se reconocen dentro de un grupo étnico (12 mujeres, 7 hombres): 10 como indígenas (6 mujeres, 4 hombres), 6 como negro(a), mulato(a), afrocolombiano(a) o afrodescendiente (3 mujeres, 3 hombres) y 3 mujeres no especifican el grupo étnico.

• Al 30 de abril de 2022, el SIRR reporta que 115 personas tienen asistencias en programas de educación superior (61 mujeres y 54 hombres), 13 se reconocen dentro de un grupo étnico (7 mujeres y 6 hombres): 8 como indígenas (4 mujeres y 4 hombres), 3 como negro(a), mulato(a), afrocolombiano(a) o afrodescendiente (1 mujer y 2 hombres) y 2 mujeres no especifican el grupo étnico.”³⁰² (Gobierno, Informe Corto de Resultados Paz con Legalidad, 2022)

No obstante, persiste un déficit importante relacionado con el censo de las personas perteneciente a pueblos étnicos en proceso de reincorporación, así como con la identificación de algunas de estas personas, por la dificultad en los trámites de cedulaación, 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.

³⁰² Gobierno Nacional, Informe Corto de Resultados Paz con Legalidad, año 2022. Pág. 7

Conclusiones

- Si bien, la Defensoría del Pueblo se encuentra realizando un reporte trimestral de las Alertas Tempranas que integran población étnica. En una fase posterior, a cargo del Ministerio del Interior, se observa el escaso nivel de cumplimiento de las recomendaciones que se incorporan en estas alertas, no existe una respuesta rápida u oportuna a las situaciones de riesgo para pueblos étnicos.
- En el seguimiento al enfoque étnico del Acuerdo de Paz, no se reportan avances en la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios para comunidades étnicas a cargo del Ministerio del Interior, especialmente en lo que se refiere a las medidas colectivas del primer componente del Decreto 660 de 2018.
- No hay reportes realizados a la fecha, por parte de la Fiscalía General de la Nación, frente a los avances y/o dificultades en el proceso de creación del mecanismo de recepción de insumos para la toma de decisiones de priorización de los casos que afectan pueblos indígenas, NARP y Rrom.
- Frente a la priorización e imputación en procesos de la Fiscalía General de la Nación, en los que hacen parte la población indígena, NARP o Rrom en proceso de reincorporación o defensores de derechos humanos, reporta un acumulado a 31 de marzo de 2022 de 208 casos priorizados, de los cuales 6 han sido archivados. Por otra parte, 55 de estos casos priorizados cuentan con imputación, es decir que el avance es del 30%.

Recomendaciones

- I. Al Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, ajustar el funcionamiento del SIGOB CIPRAT, para que sea una herramienta operativa, siendo una plataforma que cada Entidad con responsabilidad en las Alertas Tempranas que integran riesgos para los pueblos étnicos alimenta discrecionalmente, el Ministerio del Interior debe adelantar acciones positivas para garantizar su eficiencia.

- II. Al Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, priorizar e implementar la elaboración de los diagnósticos e identificación de medidas colectivas para pueblos étnicos, en el marco del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios.
- III. A la Fiscalía General de la Nación, mediante un proceso concertado con las comunidades étnicas, crear el mecanismo de recepción de insumos para la toma de decisiones de priorización de los casos que afectan pueblos indígenas, NARP y Rrom.
- IV. A la Fiscalía General de la Nación, evaluar la posibilidad de diseñar e implementar un plan de choque que permita priorizar el esclarecimiento e imputación de casos en los que las víctimas hacen parte de la población indígena, NARP o Rrom para garantizar la celeridad en la administración de justicia.

4. Solución al Problema de Drogas Ilícitas

Desde los años 80 y 90 del siglo pasado se ha producido un progresivo incremento de cultivo, producción, procesamiento, comercialización y tráfico de drogas ilícitas, a lo largo de estas 4 décadas tal fenómeno se entrecruzó, y en la última etapa hizo simbiosis con el conflicto armado interno, tal confluencia de ilegalidad y violencia derivó en la formación de poderosas estructuras armadas que han desplegado desmedida violencia contra los pobladores de estos territorios especialmente habitados por población étnica indígena y afrodescendiente, los cuales han sido las principales víctimas de la violencia asociada a la problemática de las drogas ilícitas. De tal modo que este fenómeno ha sufrido una peligrosa retroalimentación de las violencias de las guerras por el control de cultivos, rutas y mercado de drogas, con los factores de la confrontación política armada que se tornaron en una, hasta ahora, incontenible espiral de victimización que agobia y amenaza los derechos, la vida e integridad de los pueblos étnicos y de la población en general que habita estas cada vez mayores zonas de cultivo y conflicto.

La Constitución Política de Colombia y su desarrollo legislativo y jurisprudencial estableció la autodeterminación y gobierno propio de los pueblos étnicos como parte integral del goce efectivo de los derechos territoriales de estos pueblos, sus sistemas de gobierno, justicia y dinámicas organizativas y culturales propias, previsiones legales con las que se reconoció la complementariedad de la dimensión territorial, con las dimensiones espiritual y cultural, en estrecha relación con la ley de origen, el derecho mayor y el derecho propio como un todo integrante de la cosmovisión y forma de vida de los pueblos étnicos de nuestro país.

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; 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.

Con el propósito de encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluidos los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas, el Gobierno y las FARC-EP acordaron: programas de sustitución de cultivos de uso ilícito (Punto 4.1.); el Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública (Punto 4.2.) y, Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos Punto 4.3).

Con ocasión del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, el gobierno, las Farc y las vocerías de la sociedad civil que participaron en el mismo, dentro del capítulo étnico de dicho acuerdo, establecieron en el punto 6.2.3. literal d), con el fin de proteger los derechos colectivos de estos pueblos, la incorporación como salvaguarda y garantía que, en materia de solución del problema de drogas ilícitas 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, incluyendo los planes de atención inmediata respeto 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 atenderá 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.”³⁰³ (Gobierno, Plan Marco de Implementación (PMI) Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, 2017)

Como una de las principales medidas para enfrentar esta situación, también se acordó llevar a cabo el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). El punto 6.2.3. del Acuerdo de Paz fue dirigido 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 Cañaverál, así como el territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó”* (Acuerdo de Paz, 2016: 208).

En el presente informe se relaciona una evaluación de los avances, grado de implementación, dificultades y requerimientos para el adecuado cumplimiento de las estipulaciones relativas al manejo de la problemática de cultivos y drogas ilícitas respetando los derechos étnico territoriales, a partir de la compilación de diversos informes presentados por la Presidencia de la República y algunos otros entes gubernamentales concernidos con esta problemática, así como la

³⁰³ Gobierno Nacional, Plan Marco para la Implementación (PMI): Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Bogotá, 2017), 189, [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf).

valoración que también realizan importantes actores que desde la sociedad civil nacional e internacional y los propios pueblos étnicos, a través de sus autoridades y organizaciones, han venido presentando como resultado de la labor de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, este informe de evaluación apunta en éste aparte, a fortalecer la visión crítica necesaria para enmendar errores, suplir déficits y en últimas promover la materialización de los Acuerdos orientados a la protección de la integridad territorial, cultural y espiritual de los pueblos étnicos y sus modos de vida.

Indicadores PMI Punto 4

El PMI contempla para este punto con enfoque étnico un total de 16 indicadores temáticos en tres pilares, cuya implementación es responsabilidad del Alto Comisionado para la Paz, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Justicia y del Derecho y la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Presidencia. De los 16 indicadores, 14 son objeto de seguimiento en este capítulo y debían estar implementados a la fecha.

- 2 (14,3%) reportan en SIIPO el 100% de ejecución.
- 5 (35,7%) cuentan con ficha técnica, metas aprobadas y avances en SIIPO.
- 7 (50%) indicadores no cuentan con reporte en el SIIPO a corte 31 de marzo de 2022.

Tabla 115. Balance Metas Trazadoras Punto 4

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico	
Punto 4. Solución Al Problema De Drogas	
4.1 – Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	
META TRAZADORA	BALANCE CUALITATIVO
A 2018 se cuenta con un decreto de reglamentación	El indicador de esta meta es la promoción de la sustitución voluntaria

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 4. Solución Al Problema De Drogas

del PNIS consultado y concertado con los pueblos y comunidades étnicas para su implementación en los territorios étnicos.

de cultivos de uso ilícito en comunidades étnicas mediante el PNIS.

En 2021 se invirtieron \$128.551 millones de la DSCI para el pago de incentivos a familias inscritas en el PNIS, las cuales a marzo de 2022 registran ser 7.992 familias indígenas y 12.278 familias afrocolombianas.

De las familias indígenas beneficiadas, el 92% terminó la fase de pagos; el 83% recibió el incentivo de auto sostenimiento y seguridad alimentaria; el 36% recibió recursos para el proyecto productivo de ciclo corto; el 91% recibió asistencia técnica; y el 3% ha recibido recursos para el proyecto productivo de ciclo largo.

De las familias afro beneficiadas, el 85% terminó la fase de pagos; el 84% recibió el incentivo de auto sostenimiento y seguridad alimentaria; el 78% recibió recursos para el proyecto productivo de ciclo corto; el 95% recibió asistencia técnica; y el 1% ha recibido recursos para el proyecto productivo de ciclo largo.

Se reportó la inclusión de medidas como el gobierno propio, respeto a la cosmovisión y creación de espacios de concertación, además de la

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 4. Solución Al Problema De Drogas

	<p>socialización y validación de los lineamientos étnicos en las seis comunidades suscritas a los acuerdos de sustitución.</p>
<p>A 2020, el 100 % de los elementos de los planes de salvaguarda y planes de vida, que guarden relación con los componentes del PISDA y hayan sido identificados de forma participativa con pueblos y comunidades étnicas que hayan suscrito acuerdos de sustitución voluntaria, harán parte integral, se articularán y coordinarán, en el marco de la ejecución del PISDA.</p>	<p>La incorporación del enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación en los PISDA da cumplimiento al indicador de esta meta. Sobre este indicador, el sistema de gestión de oferta de la ART reporta a marzo de 2022, 13 iniciativas PDET-PISDA que son “propia étnica”, pero no se reporta el nivel de inclusión de los Planes de Vida de las Comunidades el enfoque de género en los PISDA.</p>
<p>El 100% de los territorios focalizados para la sustitución de cultivos de uso ilícito que traslapen entre los territorios ancestrales y tradicionales de los pueblos y comunidades étnicas con PNN, contarán con planes de sustitución previamente consultados e implementados con los</p>	<p>Generar procesos de restauración en áreas PNN afectadas con cultivos de uso ilícito corresponde a esta meta frente a la cual no se presentan avances. La DSCI reporta en SIRECI que no se ha desarrollado un componente étnico en el PNIS.</p>

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 4. Solución Al Problema De Drogas

pueblos y comunidades étnicas.

Al 2021 todos los territorios de los pueblos étnicos priorizados en el punto 6.2.3. del acuerdo final de paz, estarán libres de MAP - MUSE y saneados conforme a los términos acordados entre autoridades étnicas territoriales y la institucionalidad nacional con acompañamiento internacional.

A 2019, el 100% de las personas de pueblos y comunidades étnicas que accedan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores serán beneficiarios de lo dispuesto en la Ley General de Armonización de Justicias.

La meta busca el desminado y la limpieza de territorios étnicos afectados por MAP y MUSE. Sobre esto se reporta el poco avance en el cumplimiento de la meta a pesar de la asignación de recursos, puesto que 8 de las 9 comunidades étnicas priorizadas no han declarado sus territorios como libres de MAP y MUSE según reportes del DAPRE.

El apoyo internacional ha tenido un gran impacto en las labores de desminado ya que en 2021 llegaron a realizarse 10 proyectos de cooperación internacional según la OACP por un valor de USD\$23.332.741.

No se presentan avances en estos indicadores puesto que el Ministerio de Justicia y del Derecho reporta la radicación de dos iniciativas legislativas para Tratamiento Penal Diferencial, el PL. 197 de 2018 y el PL 065 de 2018 que fueron archivadas en el Congreso por falta de trámite se encargaban de cumplir el objetivo de la meta que es lograr la incorporación de ajustes normativos para el tratamiento penal diferencial para comunidades étnicas.

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 4. Solución Al Problema De Drogas

A 2031, el 100% de las mujeres de pueblos y comunidades étnicas, condenadas por delitos de drogas (artículos 375, 376 y 377 incisos 2 y 3 CP), han accedido voluntariamente a los beneficios de la suspensión de la ejecución de la pena.

El fin de esta meta es buscar la suspensión de la ejecución de la pena a mujeres de comunidades étnicas condenadas por delitos de drogas.

La meta no ha sido cumplida porque no existe un registro de personas condenadas por delitos de drogas que tengan pertenencia étnica y por no existir un decreto con fuerza de ley para el tratamiento penal diferencial que establezca características de la población beneficiaria.

4.2 – Prevención del consumo y salud pública

META TRAZADORA

A 2018, el Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas, como una instancia de alto nivel ha sido diseñado e implementado de forma consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión

META TRAZADORA

Se han reportado avances en la formulación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas. Sin embargo, no hay claridades respecto a la participación de comunidades étnicas en el espacio.

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 4. Solución Al Problema De Drogas

Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior; y Mesa Nacional de Dialogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación).

A 2031 la Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, es consultada e implementada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta

Para cumplir la meta trazadora se debe iniciar el proceso participativo para la revisión y ajuste de la política frente al consumo de drogas ilícitas.

Durante 2021 el Ministerio de Salud reportó asistencia técnica en mecanismos de intervención frente al consumo de SPA. Mientras en el 2022 se han realizado espacios de socialización con la Comisión Tercera del Espacio Nacional de Consulta Previa; sin embargo, se propone convocar a otras instancias de representación.

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 4. Solución Al Problema De Drogas

Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior; y Mesa Nacional de Dialogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.

Fuente: SIPO 2.0. Elaboración Propia

En un claro incumplimiento de los compromisos y salvedades, a la fecha, al Programa PNIS no se le ha incorporado el enfoque étnico, solamente se han realizado algunos ejercicios de consulta con las comunidades indígenas en el marco de las sesiones de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC), en diciembre de 2020. Se estableció un acuerdo de realización de una consulta con pueblos indígenas para la implementación del PNIS, no obstante, el Gobierno expresó su disposición de adelantarlos en zonas que no tienen la formalización como resguardo, sin consultar a los habitantes de estos territorios (MPC, 2020 Comisión Étnica, 2021).

Aunque en el Decreto Ley 896 de 2017 se estableció que, en prevención de conflictos interétnicos y hechos de desplazamiento forzado, como consecuencia de fallas en los respectivos procesos de adjudicación, la formalización territorial operaría también para quienes decidiesen adelantar procesos de sustitución de cultivos. Desde junio de 2021 la DSCI formuló los lineamientos relacionados con las diferentes modalidades de sustitución voluntaria con comunidades indígenas, en la MPC de marzo de 2021 se señaló como problemática

la falta de concertación de dichos lineamientos por cuenta de la falta de recursos que garanticen el proceso de concertación.

En el documento *“A cinco años de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz en Colombia: Un balance independiente”* el IEANPE advirtió sobre el muy bajo nivel de implementación señalando la falta de concordancia entre lo que se ha implementado por el PNIS y los reportes del Gobierno, también marco un énfasis en los rezagos en la articulación con la RRI. Se indica en el informe de balance que contrario al espíritu del PNIS, el actual Gobierno se ha decantado por la opción de erradicaciones forzosas y las fumigaciones en medio de un progresivo deterioro de la situación de seguridad para los territorios y comunidades en zonas afectadas por cultivos de uso ilícito.

También se señala que: *“Los territorios étnicos priorizados en el Capítulo Étnico como parte del punto 4 no han sido desminados. No hay información sobre la atención y el número de familias étnicas beneficiarias del PNIS, aunque las comunidades en terreno siguen reportando incumplimiento en los desembolsos de los recursos asignados y en las políticas de sustitución.*

*Tampoco es claro o no existe un enfoque transversal étnico al interior de los demás pilares del Punto 4: “programas de prevención del consumo y de salud pública” y “solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos”. Estos programas no han sido consultados ni es clara su puesta en marcha y, de existir, los resultados étnicos de su implementación.”*³⁰⁴ (IEANPE, 2022)

Por su parte, el Gobierno Nacional reportó como logros de gestión:

“• En el marco de los procesos de monitoreo del PNIS, se verificó un cumplimiento del 98% con los compromisos de erradicación voluntaria de cultivos ilícitos.

³⁰⁴ IEANPE, A cinco años de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz en Colombia: Un balance independiente. 2022

- *Se verificó una muestra de 5.116 hectáreas en 48 municipios de 13 departamentos, representativa para 22.917 hectáreas de intervención del PNIS, evidenciando solo un 0,8% de resiembra.*

- *Pagos de Asistencia Alimentaria Inmediata: 76.283 familias de 14 departamentos y 56 municipios han recibido pagos por Asistencia Alimentaria Inmediata. de los beneficiarios que han recibido pagos por concepto de Asistencia Alimentaria Inmediata, 19.276 son familias ubicadas en territorios étnicos.*

- *Asistencia Técnica Integral: Se les está prestando el servicio de Asistencia Técnica Integral a 75.825 familias en 56 municipios y 14 departamentos del total de beneficiarios 19.016 son familias ubicadas en territorios étnicos.*

- *Auto sostenimiento y Seguridad alimentaria (Huertas Caseras): 67.907 familias han recibido bienes e insumos para la implementación de proyectos de Auto sostenimiento y Seguridad Alimentaria. Del total de beneficiados por estos proyectos 17.072 son familias ubicadas en territorios étnicos.*

- *Proyectos Productivos: 49.089 familias. Del total de beneficiados por estos proyectos 12.471 son familias ubicadas en territorios étnicos. La operación contratada incluye la atención de familias en líneas productivas de café, cacao o sistemas silvopastoriles entre otras.*

- *Exrecolectores de hoja de coca: 7.353 gestores comunitarios han ingresado a la ruta de intervención del programa. Del total de recolectores contratados como gestores comunitarios 310 son exrecolectores ubicados en territorios étnicos.” (Gobierno Nacional, 2018 - 2022)*

De acuerdo con el CPEC, en su informe Avanza Sustitución, con corte a noviembre de 2021, en 13 municipios de 6 departamentos se identificaron 13.509 familias en territorios étnicos, cifra que respecto de las 99.097 familias PNIS corresponde a un 13,6% del total.

En un caso como es la subregión del Alto Patía los Planes Integrales y Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) vinculan a

13.032 familias étnicas de Miranda y Jámbalo. También se indica que 16 de las 68 iniciativas se concentran en aspectos relacionados con población indígena, a pesar de que la proporción étnica en Miranda es mayoritariamente afrodescendiente y la indígena alcanza solamente el 17%, el CPEC no relaciona iniciativas para la población afro de este municipio (DNP, Ficha 19455), aunque en el caso de Jambaló la población autor conocida como indígena, si corresponde al 96% de la población (DNP, Ficha 19364).

Como acotación relevante dentro de las múltiples voces críticas de los avances de implementación del PNIS se considera que cualquier avance en la implementación dentro de los territorios étnicos, sin que se haya cumplido con la Consulta Previa, libre e informada, siempre constituye un riesgo de regresividad, así como de acción con daño.

En temas de desminado, aunque se reconocen esfuerzos y avances, se indica que los mismos no han sido suficientes para el cumplimiento de las metas a 2021, hecho que, ante el fenómeno de resiembra de minas por cuenta del recrudecimiento de las disputas de los actores armados por los territorios, especialmente en los priorizados en el capítulo étnico, termina constituyendo un retroceso respecto de las metas propuestas.

El informe del CONPA 2022, reseña que *“El CPEC también reporta como avance la elaboración del Plan Operativo de Desminado Humanitario 2020-2025 así como cuatro herramientas para realizar los procesos de concertación de Desminado Humanitario, pero no hay información sobre participación alguna en el proceso de formulación de estas herramientas (2021:48):*

- *Manual Para Facilitar procesos de Concertación en comunidades étnicas del territorio nacional*
- *Guía de implementación “Manual de Concertaciones para las operaciones de Desminado Humanitario*

- *Acta de Concertación con territorios étnicos “espacio de diálogo participativo con énfasis en desminado humanitario y Cualificación de Información.*
- *Nota Técnica Estándar Nacional de estudio No Técnico para las concertaciones étnicas” (CONPA, 2022)*

También indica el informe CONPA 2020, que se presentan dificultades para obtener información consistente acerca del estado general de los procesos de desminado, destaca que, *“En el Plan Operativo de Descontamina Colombia, se afirma que hay afectación en 68 de los 159 Consejos Comunitarios y en 147 de un total de 725 resguardos legalmente constituidos. No obstante, el plan para 2020-2025 solo contempla avanzar en 6% de los territorios afrocolombianos afectados. El número correspondiente para los territorios indígenas afectados es el 27% (Descontamina Colombia, abril, 2022). No obstante, según el SIIPO, adicionalmente hay 397 territorios con pertenencia étnica ubicados en los municipios con condiciones de seguridad, y por ende son “sujeto de intervención de Desminado Humanitario o cualificación de información” (SIIPO), pero aún no se ha iniciado actividades. Es decir, esto no contempla los territorios donde no están las condiciones de seguridad. Al reportar avances la STCIV afirma que hubo 211 territorios colectivos declarados como Libres de Minas Antipersonal, y que hay 19 territorios étnicos donde se han adelantado procesos de concertación, pero aún no se ha iniciado intervención (STCIV, 2022:69) También en diciembre de 2021, en el SIIPO, se reporta el mismo número total de territorios colectivos declarados libres de MAP/MUSE. Al mismo tiempo se afirma en la misma entrada del SIIPO, que 25 de estos procesos de desminado fueron finalizados durante la vigencia de 2021 (SIIPO, abril 2022). Es decir, los números no cuadran.” (CONPA, 2022)*

El capítulo étnico incluye unos territorios priorizados para el desminado humanitario, como Katsa Su, de los Awá, o el Territorio de Alto Mira y Frontera, en Nariño, el río Chagüi y la vereda Alsacia, del municipio Buenos Aires, Cauca. No obstante, como lo constata el

CPEC, la falta de garantías de seguridad y protección, no permite avanzar con el desminado en estos territorios priorizados “de acuerdo con el concepto emitido por la Inspección General de las Fuerzas Militares, impidieron culminar el avance en los procesos de concertación establecidos para el año programado” (2021:49). La STCIV reportan avances de desminado en los territorios Jiw, de Mapiripán y Puerto Concordia (2021:70). Pero con corte a febrero del 2022, Descontamina Colombia no registra avances en estos dos municipios (febrero, 2022). En el Consejo Comunitario ‘La Alsacia’ en Buenos Aires, Cauca, donde la organización civil de desminado humanitario *Halo Trust* inició el proceso de desminado humanitario, pero ha tenido que suspender las actividades, por razones de seguridad (STCIV, 2021:70). Sin embargo, en su informe de resultados de la Paz con Legalidad, se reporta que 100% de los territorios de pueblos y comunidades étnicas priorizados en el Capítulo Étnico “se encuentran libres y saneados de MAP/MUSE” y que adicionalmente cuenta con “atención inmediata” (CPEC, febrero 2022) ³⁰⁵ señaló el CONPA en su informe. (CONPA, 2022)

Respecto de los avances en la implementación de proyectos productivos, el Instituto Kroc informó que no se cuenta con evidencias relacionadas con avances en proyectos productivos de largo y mediano plazo para familia étnicas, y que respecto de las familias no étnicas se ha marcado un énfasis en la implementación de proyectos de ciclo corto en un porcentaje de 36%, y en cambio los proyectos productivos de ciclo largo, solamente se reporta en SIPO un avance del 2,8%, “*Entre las dificultades para los retrasos en Estado de la implementación la implementación del PNIS se señalan retos en la concertación de los proyectos productivos, retrasos en los pagos acordados y demoras de los operadores para brindar la asistencia técnica.*”, advierte Kroc ³⁰⁶ (Krock Instituto, 2022).

³⁰⁵ CONPA, Il informe de balance de la implementación del capítulo étnico del acuerdo final del 2016, 2022

³⁰⁶ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Segundo Informe Especial Sobre El Estado De La Implementación Del Enfoque Étnico Del Acuerdo Final De Paz En Colombia, 2022

Conclusiones

- Persiste la falta de programas alternativos de sustitución de cultivos de uso ilícito, esta situación mantiene a las poblaciones étnicas, asentadas en territorios impactados por este fenómeno, en una compleja situación, que se ha venido agudizando con el incremento de la erradicación forzada, de tal modo que las comunidades continúan sin su sustento, con la frustración de la expectativa de sustitución planteada y no cumplida, y en situación de riesgo, a merced de los grupos ilegales armados en los territorios.

Recomendaciones

- I. Se reitera la recomendación a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, Ministerio de Justicia y Consejería para la Estabilización y Consolidación, de 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 no sólo a las comunidades que habitan en zonas con presencia de cultivos ilícitos sino además la sostenibilidad del PNIS y de los logros alcanzados en la transformación integral de las condiciones de vida en las zonas más afectadas por el conflicto.
- II. Se reitera la exhortación al Ministerio del Interior, de garantizar el derecho fundamental a la consulta previa de la implementación del mecanismo alternativo, cuando se trate de territorios de pueblos y comunidades étnicas, además de la concertación de las rutas metodológicas para la construcción de los instrumentos, planes, programas y proyectos de la política pública, de implementación del Acuerdo Final.
- III. Se insiste en el llamado a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, Ministerio de Justicia y Consejería para la Estabilización y Consolidación, de realizar la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS y los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA respecto de los Territorios de los

pueblos indígenas y afrocolombianos, que deben contar con participación efectiva (concertación) y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos.

- IV. Se ratifica el llamado al Gobierno Nacional – Ministerio de Defensa Nacional, a avanzar en el desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo incluyendo el paramilitarismo/grupos pos-desmovilización, las cuales representan la mayor amenaza a la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS.

5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

En el Punto 5 del Acuerdo de Paz, se reconoce que *“el conflicto armado, que tiene múltiples causas, ha ocasionado un sufrimiento y un daño a la población sin igual en nuestra historia. Son millones los colombianos y colombianas víctimas de desplazamiento forzado, cientos de miles los muertos, decenas de miles los desaparecidos de toda índole y un amplio número de familias, colectivos y poblaciones afectadas a lo largo y ancho del territorio, incluyendo comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales, y Rrom, personas en razón de sus creencias religiosas, partidos políticos, movimientos sociales y sindicales, población LGBTI y gremios económicos, entre otros. Sin olvidar otras formas menos visibles, pero no menos dolorosas de victimización, como la violencia sexual, las afectaciones psicológicas, o la simple convivencia con el miedo”* (Acuerdo de Paz, Pág. 126, 2016)

De allí que en su desarrollo se establezcan acuerdos fundamentales frente al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, así como, el compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos para pueblos étnicos. Estableciendo como salvaguardas en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz:

“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.” (Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera).

El espíritu del Acuerdo de Paz resalta la necesidad de poner a las víctimas en el centro, así como, reconocer que los pueblos étnicos han soportado un daño desproporcionado como consecuencia del conflicto armado interno. Se establecen, por lo tanto, una serie de mandatos u órdenes específicas desde el Acuerdo de Paz y la Corte Constitucional a las Entidades gubernamentales para evitar la extinción física y cultural de los pueblos indígenas, NARP y Rrom en Colombia. (Corte Constitucional, 2009).

Indicadores PMI Punto 5

El PMI contempla para este punto con enfoque étnico un total de 14 indicadores temáticos, que cuentan con ficha técnica y metas aprobadas a la fecha, cuya implementación es responsabilidad de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la Unidad de Atención, Ministerio de Salud y Protección Social y Unidad para la Atención Reparación Integral a las Víctimas. De los 14 indicadores

cuatro son objeto de seguimiento en este capítulo y 10 deben encontrarse aún en proceso de implementación.

- 1 (25%) indicador de los cuatro que debía estar implementados al 31 de marzo de 2022, reporta en SIPO el 100% de ejecución
- 3 (75%) indicadores no cuentan con reporte en SIPO.

Tabla 116. Balance Metas Trazadoras Punto 5

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico Punto 5. Acuerdo sobre Víctimas	
5.4 – Reparación Integral para la Construcción de Paz	
META TRAZADORA	META TRAZADORA
<p>A 2029 el 100% de SRC étnicos con planes de reparación colectiva concertados, consultados, en implementación e implementados.</p>	<p>El primer indicador de esta meta corresponde al porcentaje de planes concertados, consultados e implementados y el segundo hace referencia al porcentaje de Sujetos de Reparación Colectiva – SRC con su PIRC étnico concertado e implementado.</p> <p>Estos indicadores presentan bajo avance según los reportes de la UARIV, pues indican que, a febrero de 2022, solo se atendieron 824 SRC de los cuales 552 reportaron pertenencia a comunidades étnicas. A su vez, de los 552 SRC étnicos, 69 SRC (12%) cuentan con plan en fase de diseño y formulación, 63 SRC (11%) están en fase de implementación, y 2 SRC (0,4%) tienen un plan implementado.</p>

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 5. Acuerdo sobre Víctimas

<p>El 100% de los SRC étnicos en territorios PDET cuentan con planes de reparación colectiva en formulación, concertados, consultados y en implementación.</p>	<p>Se registra un 9% de cumplimiento de SRC étnicos en territorios PDET, pues la UARIV reportó para el indicador de esta meta que los territorios PDET a 2021 cuentan con 28 SRC con planes que están en fase de diseño y formulación.</p>
<p>100% de las víctimas étnicas que producto de un proceso de socialización y sensibilización apropiado culturalmente solicitan atención psicosocial, se vinculan y acceden a la atención psicosocial con pertinencia cultural, con perspectiva de mujer, familia y generación acorde a los decretos ley 4633, 4634 y 4635.</p>	<p>El indicador correspondiente al porcentaje de víctimas de comunidades étnicas que acceden al programa de rehabilitación psicosocial con pertinencia cultural.</p> <p>Según los reportes del Ministerio de Salud, en 2021 se priorizaron el 1,8% de los SRC étnicos que corresponden a 10 SRC étnicos para el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI).</p>
<p>En el marco del acuerdo de paz el 100% de las solicitudes de retorno y reubicación de las comunidades étnicas es atendido en condiciones de seguridad, sostenibilidad, dignidad y voluntariedad.</p>	<p>El porcentaje de planes de retorno o reubicación concertados e implementados de manera efectiva en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad corresponde al indicador de la meta trazadora.</p> <p>Según la UARIV, en 2021 se dio orientación a 15 comunidades para el acompañamiento de retornos y reubicaciones en la ruta étnica. A marzo</p>

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 5. Acuerdo sobre Víctimas

	<p>de 2022, se han registrado 216 solicitudes de las cuales se han aprobado 173 y se encuentran en fase de formulación 43. Se requiere priorizar las acciones para atender las solicitudes étnicas para estas acciones de retorno y reubicación.</p>
<p>El 100% de Sujetos de reparación colectiva NARP, indígenas y Rrom con planes de reparación colectiva consultados, concertados e implementados con enfoque de género, mujer, familia y generación, en el marco del Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y no Repetición.</p>	<p>Para esta meta corresponden 3 indicadores frente al porcentaje de Planes Nacionales de Reparación Colectiva con enfoque diferencial étnico, acciones para mujeres con pertenencia étnica, y el porcentaje de sujetos étnicos en procesos de restitución de derechos territoriales con planes ya implementados.</p> <p>Frente a esto, solo 2 PIRC étnicos han sido implementados por fallas en la culminación de las fases y falta de presupuesto y capacidad institucional para esta meta.</p> <p>Para el caso indígena de 70 SRC que iniciaron fase de alistamiento, el 35% la culminaron; de 36 SRC que iniciaron consulta previa, el 61% la terminó; y de 38 SRC que iniciaron la fase de implementación, ninguno la ha terminado.</p> <p>En el caso de comunidades negras en 2021 de 75 SRC que iniciaron</p>

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 5. Acuerdo sobre Víctimas

	<p>alistamiento, el 36% la terminó; de 20 SRC que iniciaron fase de consulta previa, el 90% dieron cierre a esta; y de 13 SRC que iniciaron implementación, solo el 15% la finalizaron.</p>
<p>A 2021, los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge resguardo Cañaverál, así como del territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y frontera y Curvaradó y Jiguamiandó priorizados en el literal d del punto 6.2.3 del acuerdo final de Paz cuentan con un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución diseñado e implementado de forma consultada y concertada con cada pueblo.</p>	<p>El indicador de esta meta está a cargo de la UARIV y la UARGRTD sobre un programa de asentamiento, retorno devolución y restitución acordado e implementado con los territorios y pueblos étnicos priorizados.</p> <p>En 2021 se realizaron jornadas de socialización de la ruta de acompañamientos a retornos y reubicaciones según la UARIV. Así mismo, se destinó presupuesto para Curvaradó y Jiguamiandó desde la UARIV, mientras la Unidad de Restitución de Tierras destinó presupuesto sin contar con programa de asentamiento, retorno y devolución al pueblo Nukak, Embera Katío del Alto San Jorge, resguardo Cañaverál y Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera.</p>
5.6 – Derechos humanos	
META TRAZADORA	META TRAZADORA

Balance De Metas Trazadoras Capítulo Étnico

Punto 5. Acuerdo sobre Víctimas

<p>El Estado colombiano promoverá protegerá respetará y garantizará los Derechos Humanos, incluyendo derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos étnicos, atendiendo a los principios de igualdad, progresividad y no regresividad con enfoque cultural y étnico, raizal, negro, afro, palenquero, indígena y gitano y enfoque diferencial de género, mujer, familia y generación.</p>	<p>A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales le corresponde dar cumplimiento a los tres (3) indicadores de esta meta que corresponden a la creación de un Plan Nacional de Derechos Humanos con lineamientos de prevención y protección con enfoque étnico, además de iniciar sistemas de información que respondan a la situación de derechos humanos en comunidades étnicas.</p> <p>No se ha dado cumplimiento a ningún indicador, pues la Consejería Presidencial únicamente reportó para 2021 la construcción del “Documento insumo de diagnóstico para la construcción del capítulo étnico del Plan Nacional de acción en DDHH” radicado el 30 de septiembre de 2021 en la IEANPE.</p>
---	--

Fuente: SIIPO 2.0 Elaboración propia.

Reparación colectiva de sujetos étnicos en el fin del conflicto

La UARIV debe medir el porcentaje de sujetos de reparación colectiva étnicos -SRCE- que cuentan con procesos de restitución de derechos territoriales que cuentan con Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC- formulados, concertados e implementados con enfoque étnico y de género, variable analizable adicionalmente, en territorios PDET. (SIIPO. 2022)

El Informe Sectorial del Balance de Cierre de Gestión del Sector Inclusión Social de 2022, resalta que se ha realizado un avance en los procesos de medición de SRCE con proceso de restitución de derechos territoriales en un 75%, no obstante, no es posible contrastar los SRCE ni realizar un balance de los PIRC para pueblos étnicos, pues no hay un reporte de información en la plataforma SIPO a corte 31 de marzo de 2022. (Departamento Nacional de Planeación. Pág. 61. 2022)

Para la vigencia 2021, reporta la UARIV que: (i) hay un total de (203) SCRE acumulado con fase de alistamiento finalizada, de esta cifra, en el segundo semestre de 2021 se avanzó con (17) sujetos; (ii) se culminó la fase de caracterización del daño para un total de 132 sujetos de reparación colectiva étnicos, avanzando con (33) en el mismo período del año; (iii) se cerró la vigencia con un acumulado de 65 SRCE con fase de diseño e implementación de los PIRC, avanzando con (10) adicionales; (iv) el acumulado de indemnizaciones administrativas a SRCE es de (59) y, de las anteriores cifras solo se cuenta con (2) SRCE con PIRC implementado. (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Págs. 5-9. 2022)

En territorios PDET la Unidad para las Víctimas, informa que con el fin de realizar un adecuado seguimiento a la información de las acciones desarrolladas en territorios PDET (material y simbólica), identificó las iniciativas de los PART que apuntan a diversos pilares y acciones materiales y simbólicas. En ese sentido, reporta un total de 78 iniciativas ejecutadas y 11 en ejecución, sin embargo, no se tiene el total de las iniciativas a implementar. (Ibid. Pág. 30. 2022)

Para la realización y balance del presente informe, se resalta el escaso avance, y negligencia por parte de la Entidad en cumplir con los indicadores del PMI. Estos informes institucionales presentan deficiencias que dificultan identificar las cifras, así como, el estado de reparación colectiva en sus diferentes fases de los SRCE. Lo realmente preocupante, es que, transcurridos 10 años de la adopción de los Decretos Leyes y 5 años desde la firma del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, solo se han reparado colectivamente dos SRCE.

Retornos y reubicaciones

El Gobierno Nacional, a través de UARIV en el marco del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, adquirió los compromisos de formular, concertar e implementar los planes de retorno y reubicación de pueblos étnicos, mediante la prestación de asistencia técnica en articulación con las Entidades territoriales para identificar aquellas comunidades retornadas o reubicadas que contaron con acompañamiento para garantizar el goce efectivo de sus derechos. En una fase anterior, debía concertar y diseñar un programa de asentamiento y retorno con los pueblos priorizados en el literal d) del punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz, a saber: pueblo Nukak, Pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge, Resguardo Cañaveral, Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, Curvaradó y Jiguamiandó.

La UARIV en enero de 2022, adoptó la Resolución 027 relativa al protocolo de retorno y reubicación para comunidades indígenas y NARP, la cual, según la Entidad define las acciones de coordinación, planeación, seguimiento y control para el acompañamiento, así como, la formulación de los planes de retorno y reubicación de las comunidades étnicas priorizadas. Es importante alertar que dicha Resolución no ha sido consultada ni concertada con los pueblos étnicos en los espacios legalmente establecido para estos fines.

Por otra parte, la Unidad informa que esta Resolución prevé en el cumplimiento de lo dispuesto en el Capítulo Étnico la necesidad de formular acciones concertadas y de brindar asistencia técnica a las administraciones locales. Para acotar la concertación la UARIV contempla la celebración de las siguientes mesas locales y nacionales:

Tabla 117. Mesas territoriales y nacionales de retorno y reubicación para pueblos étnicos

Mesa	Función	Objetivos
Mesas territoriales para la sostenibilidad	En el marco de los Comités Territoriales de Justicia	Coordinar, articular y monitorear el desarrollo de las

Mesa	Función	Objetivos
del retorno o la reubicación	Transicional, en lugares donde se estén adelantando procesos de acompañamiento a retorno o reubicación de pueblos étnicos.	acciones de acompañamiento técnico y de las gestiones sostenibles.
Mesas nacionales para la sostenibilidad del retorno o la reubicación	En el marco de los Subcomités Técnicos del SNARIV.	<p>Generar lineamientos técnicos para el acompañamiento.</p> <p>Brindar asistencia técnica a los CTJT y/o Entidades territoriales.</p> <p>Gestionar la oferta para el acompañamiento</p>

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2022. UARIV

Pese a los avances que presenta la Unidad para las Víctimas frente a la formulación del Protocolo de Retornos y Reubicaciones para comunidades indígenas y NARP, lo cierto es que este Protocolo podría presentar una serie de falencias que, a juicio de las mismas comunidades, podría representar un riesgo de regresividad.

En este punto, resulta de suma importancia para la Procuraduría, recordar que la consulta previa es un derecho fundamental del que gozan los pueblos étnicos, para decidir sobre medidas de carácter legislativo y/o administrativo que afecten su territorio o su comunidad de forma directa. Por lo tanto, es un mecanismo que se debe acotar sin excepción, previo a la adopción de este tipo de medidas, so pena de generar un daño a la integridad cultural, social y económica de las comunidades étnicas. Finalmente, se hace un llamado a la Entidad de

evaluar la Resolución, ya que contiene una vicisitud que amerita una exhaustiva revisión.

Plan Nacional de Derechos Humanos

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, es la líder en el diseño del Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el cual tiene por objeto monitorear, hacer seguimiento y evaluación de la situación de derechos humanos a través del Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDDHH). Específicamente, se debían incluir en el Sistema, variables de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para pueblos étnicos (concertadas). Frente a esta herramienta, se reporta en SIPO la finalización del proceso en el año 2018, mediante la adopción de un Mapa de Oferta con enfoque étnico, entre otros.

Sin perjuicio de lo anterior, para la vigencia 2018, se debía haber adoptado el Plan Nacional de Derechos Humanos específico para pueblos indígenas, NARP y Rrom de forma concertada, que adicionalmente, incluyera estrategias y lineamientos específicos en materia de prevención y protección. Para el reporte a corte 31 de marzo de 2022 de la plataforma SIPO, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos informa un avance del 66% para las dos metas. La Procuraduría observa con preocupación los escasos avances que existen en la formulación del Plan y la inclusión de acciones que permitan mitigar los riesgos para esta población, es alarmante que el proceso permanezca en una fase indefinida de alistamiento que, si bien presenta avances en la articulación con el Ministerio del Interior y sus direcciones, lo cierto es, que a la fecha debería estar culminada.

Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR)

En el cumplimiento de su mandato la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), elaboró y lanzó el “Protocolo para el relacionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz y los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros”, en el que se establece el

compromiso por parte de la JEP de coordinar y articular con las autoridades de los Consejos Comunitarios, entre otros, para garantizar la participación efectiva y plena de las víctimas NARP. Adicionalmente, es de recordar que el 5 de junio de 2019, la Comisión Étnica adoptó el “Protocolo para la Coordinación, Articulación Interinstitucional y Diálogo Intercultural entre la Jurisdicción Especial para la Paz y la Jurisdicción Especial Indígena” que surtió el mecanismo de consulta previa mediante la Mesa Permanente de Concertación con las Organizaciones y Pueblos Indígenas -MPC-.

Según el segundo informe sobre el estado de implementación del enfoque étnico del Instituto Kroc, para la vigencia 2021 se había recibido por parte de la JEP un total de 470 informes; de los cuales 322 están sistematizados. De esa cifra total, 61 informes se presentaron por parte de organizaciones indígenas y 47 por organizaciones NARP (Instituto Kroc. Pág. 51. 2021).

En lo que se refiere a pueblos indígenas, la JEP presentó ante la MPC el “Informe de avances en el cumplimiento de los acuerdos de consulta previa con los Pueblos Indígenas” con corte 31 de marzo de 2022. En términos generales, se realizaron 12 acuerdos en el proceso de consulta previa, 10 de ellos era exclusivos para población indígena y dos dentro del estándar de protección. La Jurisdicción Especial para la Paz ha cumplido con seis de estos acuerdos, quedando a la fecha pendiente el cumplimiento de los seis restantes, a saber:

Tabla 118. Acuerdos pendientes por cumplir JEP

Acuerdo	Acciones de cumplimiento 2021 a marzo 2022	Presupuesto
Acuerdos Generales		
1.2. Acuerdo 2 <i>“La MPC y la JEP realizarán el seguimiento de los acuerdos alcanzados en el marco de la consulta previa, libre e informada del</i>	2021 El 7 de diciembre de 2021 se realizó reunión para dar a conocer los avances de la ejecución de recursos de la vigencia 2020-2021, con participación de (8) delegados de las organizaciones.	2021 - \$1.625.860 2022 - No registra

Acuerdo	Acciones de cumplimiento 2021 a marzo 2022	Presupues to
<p><i>SIVJRNR y protocolizados en sesión ampliada de Mesa Permanente de Concertación”</i></p>	<p>2022 La Subdirección Ejecutiva de la JEP solicitó al Ministerio del Interior el agendamiento de un espacio entre el 14 y 16 de febrero de 2022, para avanzar en el cumplimiento del compromiso. Realizada finalmente, el 14 de marzo de 2022, en este espacio se solicitó que el seguimiento de los acuerdos se realizara en conjunto con el Sistema Integral para la Paz.</p> <p>Los días 14, 15 y 16 de junio de 2022, se realizó la presentación del <i>“Informe de avances en el cumplimiento de los acuerdos de consulta previa con los Pueblos Indígenas”</i> ante la MPC.</p>	
<p>1.5. Acuerdo 5 <i>“El literal (d) del artículo 96 del reglamento interno quedará así: Decisión sobre el ejercicio de la función jurisdiccional. Sobre los casos que se encuentran en investigación o haya sido sancionados por la jurisdicción especial indígena previo al ejercicio de coordinación y articulación, la JEP comunicará a las autoridades indígenas para que decida si mantiene la competencia exclusiva del caso, o si en ejercicio de su autonomía decide remitirlo a la JEP. Durante todo el proceso se mantendrá los mecanismos de articulación interjurisdiccional e intercultural pertinente.</i></p>	<p>2021 Se realizaron 33 encuentros por parte de la JEP, en los que se contó con la participación de 963 personas. En el marco de los encuentros se notificaron con pertenencia étnica 84 autos y resoluciones. Adicionalmente, realizaron 25 diligencias judiciales con pertenencia étnica en el marco de los macrocasos (entre versiones voluntarias y medidas cautelares).</p> <p>2022 Se realizaron nueve encuentros por parte de la JEP, en los que se contó con la participación de 421 personas. En el marco de los encuentros se notificaron con pertenencia étnica 14 autos y resoluciones.</p>	<p>2021- \$826.818.916</p> <p>2022 - \$75.300.824</p>

Acuerdo	Acciones de cumplimiento 2021 a marzo 2022	Presupuesto
<p>2.4. Acuerdo 4 “Con el fin de fortalecer la Jurisdicción Especial Indígena, las autoridades indígenas y las estructuras propias organizativas de los pueblos, en el marco de los mecanismos de coordinación y relacionamiento, la JEP habilitará enlaces indígenas propios. La habilitación de los enlaces se realizará progresivamente, empezando por los casos priorización por la JEP. Para ello, la secretaría ejecutiva asegurará la celebración de los contratos correspondientes”</p>	<p>En términos generales la JEP a 31 de marzo de 2022, ha vinculado nueve enlaces étnicos (indígenas) para los departamentos de Cauca, Nariño, Valle del Cauca (Buenaventura y Dagua), región del Urabá (Bajo Atrato y Darién), La Guajira, Magdalena (Sierra Nevada) y Amazonas.</p> <p>Los últimos tres enlaces se contrataron considerando la concentración de la investigación en los crímenes cometidos contra pueblos y territorios étnicos que adelanta la SRVR de la JEP en el macrocaso de concentración en la Sierra Nevada, Alta Guajira, Orinoquía y Buenaventura-Dagua.</p>	<p>2021- \$271.652.757</p> <p>2022 - \$81.270.152</p>
<p>2.5. Acuerdo 5ª “La Secretaría Ejecutiva en el marco de sus funciones contribuirá para que las organizaciones y autoridades indígenas presenten sus informes de manera oportuna ante la Sala de Reconocimiento, Verdad y Responsabilidad (SRVR), mediante: a. Estrategias de comunicación, tales como: talleres, radios comunitarios, material audiovisual, entre otras relacionadas con la presentación de informes culturalmente adecuados de acuerdo con las cosmovisiones propias de cada pueblo.”</p>	<p>2021 Dentro del proyecto “Apoyo al impulso de las decisiones judiciales y el fortalecimiento de la legitimidad de la Jurisdicción Especial para la Paz” financiado por la Unión Europea, la JEP reportó:</p> <p>La realización de tres programas de participación de los pueblos indígenas en las JEP, que se emitieron en 37 frecuencias que hacen parte de la Red de Radio Universitaria de Colombia.</p> <p>Un taller virtual con comunicadores indígenas con enfoque étnico en la JEP y la presentación de informes.</p> <p>Un vídeo sobre la participación en la JEP de la líder indígena Lisinia Collazos, pautado en televisión nacional y regional durante octubre, noviembre y diciembre.</p>	<p>2021 - \$10.341.156</p> <p>2022 - \$2.359.265</p>

Acuerdo	Acciones de cumplimiento 2021 a marzo 2022	Presupuesto
	2022 Se contrató una periodista para hacer difusión frente a la aplicación de los enfoques diferenciales en la JEP, participación y presentación de informes.	
2.7. Acuerdo 5c <i>“Implementar procesos pedagógicos relacionados con la presentación de informes con metodologías culturalmente de conformidad a las particularidades de cada pueblo.”</i>	<p>2021 Se realizaron 68 jornadas de difusión del SIP, la JEP y los mecanismos de participación de víctimas (acreditación y presentación de informes), para 1.029 personas pertenecientes a pueblos indígenas.</p> <p>2022 Se realizaron 16 jornadas de difusión del SIP, la JEP y los mecanismos de participación de víctimas (acreditación y presentación de informes), para 242 personas pertenecientes a pueblos indígenas.</p> <p>Adicionalmente, la SRVR amplió el plazo para la presentación de informes hasta el 21 de marzo de 2022, concedido en favor de las organizaciones de víctimas indígenas, NARP y Rrom.</p>	<p>2021- \$373.345.245</p> <p>2022 - \$29.547.174</p>
2.9. Acuerdo 7 <i>“La JEP se compromete a garantizar la participación de la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas (MPC) cuando lo amerite, en el comité intersectorial del SIVJRNR en los términos establecidos en la Comisión de Reparación”</i>	<p>2021 Se hizo uso de la ruta adoptada mediante la Directriz Conjunta 01 de 2020 en el macrocaso territorial No. 02.</p> <p>2022 Se adelantó reunión con la organización FOKUS los días 2, 3 y 4 de marzo de 2022 con el fin de elaborar un plan de acción para la implementación de la ruta con la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas -CNMI-.</p>	<p>2021 No registra</p> <p>2022 No registra</p>
Acuerdos en la aplicación del máximo estándar de protección		
3.1. Acuerdo 1 <i>“Vinculación de personal con pertenencia étnica a fin de garantizar una</i>	2021	2021- \$1.104.700.000

Acuerdo	Acciones de cumplimiento 2021 a marzo 2022	Presupuesto
<i>representación étnicamente pertinente a las víctimas de estos pueblos”</i>	<p>Suscripción del Convenio 501 de 2021 con PNUD para la representación de las víctimas ante la JEP.</p> <p>Suscripción de un acuerdo entre PNUD y la ONIC, se representaron a la fecha 115 sujetos colectivos indígenas acreditados en los casos 002 y 004.</p> <p>Suscripción de un acuerdo entre PNUD y el CRIC, se representaron a la fecha 42 cabildos, asociaciones y resguardos acreditados en el caso 005.</p> <p>Se contrataron 10 abogados con pertenencia indígena.</p> <p>2022</p> <p>Suscripción del acuerdo 422 de 2022 con PNUD para la vinculación del CRIC, garantizando la representación de los 42 sujetos en mención y con la ONIC para sujetos adicionales.</p> <p>Contrató un abogado adicional, acumulado de 12 a 31 de marzo de 2022.</p>	<p>2022- \$602.250.000</p>
3.2. Acuerdo 2 <i>“Vinculación de personal con pertinencia étnica al equipo de esa dependencia a fin de garantizar una defensa étnicamente pertinente a comparecientes de estos pueblos”</i>	<p>En términos generales se realizó la contratación de nueve profesionales con pertinencia étnica indígena para brindar asesoría jurídica, defensa técnica y acompañamiento psicosocial a comparecientes con enfoque étnico en el territorio nacional. De éstos, siete son abogados y dos psicólogos.</p>	<p>2021- \$606.087.980</p> <p>2022- \$114.686.533</p>

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2022. JEP

Sin perjuicio de lo anterior, el reporte realizado se concentra en los procesos de acreditación de víctimas y presentación de informes. No encuentra la Procuraduría información respecto a la adopción de

autos de hechos y conductas dentro de los macrocasos N. 002, 004 y 005, siendo los mayores referentes para la población étnica, es por ello, que más allá de aspectos procesales y/o de procedimiento, no se evidencian acciones de fondo por parte de la Jurisdicción, situación que puede llegar a dilatar los procesos adelantados ante la JEP.

En el cumplimiento de su mandato la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), el 28 de junio de 2022 presentó los Capítulos de: i) Volumen Testimonial “Cuando los pájaros no cantaban”; ii) Hallazgos y Recomendaciones y, iii) Exilio “La Colombia fuera de Colombia” del Informe Final de la Comisión de la Verdad. De lo anterior, la Procuraduría resalta que dentro las recomendaciones, que giran en torno a ocho temáticas, con el fin de: i) avanzar en la construcción de paz; ii) garantizar la reparación integral y el reconocimiento de responsabilidad y dignidad de las víctimas; iii) consolidar una democracia incluyente, amplia y deliberativa; iv) cambiar el paradigma de la guerra contra las drogas; v) superar la impunidad de graves violaciones de los derechos humanos y al DIH; vi) una nueva visión de seguridad para la paz; vii) contribuir a la paz territorial y, viii) lograr una cultura para vivir en paz, se incluyen de forma transversal los enfoques diferenciales.

Se está a la espera de la publicación oficial por parte de la CEV del Capítulo Étnico del Informe Final, no obstante, en la sesión de MPC celebrada los días 13, 14 y 15 de junio de 2022, la Comisión de la Verdad presentó los avances en el proceso de redacción, validación, difusión y entrega del Capítulo Étnico. Se espera que este Capítulo permita reconocer a los pueblos étnicos en su dignidad, como sujetos de derecho activos y participantes en la construcción de Colombia, situación que ha de ser conocida por toda la sociedad. Es por ello, que la CEV le apunta a la inclusión de narrativas propias, que permitan la transmisión del conocimiento de los pueblos étnicos con la visibilización de los diferentes análisis y perspectivas del conflicto armado (Comisión de la Verdad, Pág. 22, 2022).

La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas -

UBPD-, cuenta con herramientas diferenciales para pueblos étnicos, que, dentro del cumplimiento de su mandato, permitió la búsqueda y entrega de restos a familiares a lo largo del territorio nacional. Actualmente, se encuentran formulados los protocolos de relacionamiento y coordinación entre la UBPD y pueblos étnicos desde 2019 y 2020, a través del cual la Unidad consolidó planes de búsqueda en territorios étnicos.

Según la información presentada por la Unidad en la MPC, se han identificado 638 solicitudes de personas dadas por desaparecidas para 54 pueblos indígenas, como reposa en los registros de la Entidad, esto evidencia el impacto desproporcionado del conflicto armado que ha soportado esta población.

La UBPD cuenta con grupos internos de trabajo territorial, en diferentes zonas del país para la construcción participativa de los planes regionales de búsqueda, en los departamentos del Huila, Caldas, Cauca, Chocó, Nariño, Arauca y Meta principalmente, planteando la posibilidad de construir Planes Operativos como respuesta a los obstáculos que se han presentado para el cumplimiento de su mandato. Frente a esto, el Instituto Kroc, asegura que se han presentado serias dificultades frente a la transversalización del enfoque étnico ya que: (i) no se ha definido la segunda fase del Plan Nacional de Búsqueda, en 2021 se celebraron eventos en Bogotá y Cali y, (ii) hay una baja contribución de quienes participaron en el conflicto (Instituto Kroc, Pág. 52, 2021).

Frente a estas observaciones, la Procuraduría no evidencia en los esfuerzos para superar las dificultades en la inclusión del enfoque étnico, cambios significativos; si bien la UBPD, ha establecido canales de participación con autoridades étnicas, ésta no se hace de forma amplia y participativa, sino con determinados pueblos étnicos y regiones, es por ello que se debe extender a toda la población étnica, de lo contrario el trabajo que se está realizando estaría parcializado.

Conclusiones

- El Informe Sectorial del Balance de Cierre de Gestión del Sector Inclusión Social de 2022, resalta que se ha realizado un avance en los procesos de medición de sujetos de reparación colectiva étnicos con proceso de restitución de derechos territoriales en un 75%, pero no es posible contrastar los sujetos, ni realizar un balance de los planes integrales de reparación colectiva para pueblos étnicos, pues no hay un reporte de información en la plataforma SIPO a corte 31 de marzo de 2022.
- En la respuesta de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, reporta un total de 203 sujetos de reparación colectiva étnicos con fase de alistamiento finalizada; 132 sujetos con caracterización del daño; 65 sujetos con fase de diseño e implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva para pueblos étnicos; 59 sujetos con indemnización administrativa y solo dos con Plan Integral de Reparación Colectiva implementados.
- Dentro de las iniciativas de los PART en territorios PDET, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reportó 78 iniciativas ejecutadas y 11 en ejecución a corte 31 de marzo de 2021. Pero no se cuenta con el total de iniciativas a implementar por parte de la Entidad.
- Hay un rezago significativo por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el cumplimiento e implementación de los indicadores del PMI. Es reiterativo, que la información presentada por la Unidad contenga inconsistencias que dificultan el análisis de las cifras presentadas y sus avances. Resulta preocupante para la Procuraduría que, trascurridos diez años de la adopción de los Decretos Leyes y cinco años desde la firma del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, solo se han reparado colectivamente dos SRCE.
- En enero del año 2022, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptó el Protocolo de Retorno y Reubicación para Comunidades Indígenas y NARP, el cual, pese a los avances presentados por la Unidad en su implementación, tiene graves

- falencias, dentro de las que se incluye la no realización de consulta previa con pueblos étnicos como lo establece la Constitución y la ley.
- El Plan Nacional de Derechos Humanos para pueblos indígenas que debía ser aprobado para el año 2018, pese a los avances, en términos de diálogo y consulta, que reporta la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, a la fecha no se cuenta con dicho instrumento. Adicionalmente, no se han concretado las acciones que permitan mitigar los riesgos frente a la población étnica.
 - El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, presenta avances en la inclusión de la transversalización del enfoque étnico, de forma que permitiera la culminación del mandato de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y, la continuación de los mandatos de la Jurisdicción Especial para la Paz y la Unidad de Búsqueda para Personas Dadas por Desaparecidas.
 - La Jurisdicción Especial para la Paz, presenta avances frente a la acreditación de víctimas y presentación de informes, que incluyen ejecuciones presupuestales. No obstante, escasea la adopción de medidas de fondo frente a los casos que incluyen pueblos étnicos.
 - La Unidad de Búsqueda para Personas Dadas por Desaparecidas, cuenta con protocolos de relacionamiento con pueblos étnicos, construcción de planes regionales de búsqueda y mecanismos de participación. Sin embargo, hay dificultades en la inclusión del enfoque étnico, en la construcción del Plan Nacional de Búsqueda y en la participación de responsables para la búsqueda y entrega de restos de personas dadas por desaparecidas.

Recomendaciones

- I. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizar de forma trimestral los reportes en el Sistema Integrado de Información para el Postconflicto frente al cumplimiento de los indicadores étnicos E.E.6, E.E.7, E.E.8 y, E.E.13 del Plan Marco de Implementación.

- II. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en ejercicio de lo anterior, reportar información clara, completa y veraz frente a la ejecución de las gestiones que se realizan en materia de Reparación Colectiva y Retornos y Reubicaciones para Pueblos Étnicos, incluyendo universo de víctimas, sujetos de reparación colectiva, iniciativas PDET y otros, con pertenencia étnica.
- III. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, revisar y ajustar el contenido de la Resolución 027 de enero de 2022, así como, realizar la consulta previa del protocolo con las comunidades étnicas en los espacios previstos para el efecto.
- IV. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, culminar la formulación del Plan Nacional de Derechos Humanos específico para pueblos indígenas, NARP y Rrom, el cual, debía estar aprobado para la vigencia 2018.
- V. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, extender a toda la población étnica los mecanismos de participación para la construcción de los Planes Regionales de Búsqueda con pertenencia étnica.
- VI. Respuesta humanitaria urgente ante las recurrentes y actuales crisis de pueblos étnicos. Las crisis humanitarias del Chocó, Nariño y sur del Caribe (Bolívar), requieren una respuesta inmediata. Es imperioso el desarrollo de una política de protección integral para los pueblos étnicos, incluida la implementación de los decretos 2078 (2017) y 660 (2018), los decretos ley 4633 y 4635; y las órdenes de protección de los pueblos étnicos emitidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025, en especial el Auto 004 y 005 (2009), y el Auto 266 (2017). Reingeniería institucional y presupuestal para el costeo, financiación e implementación integral del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, garantizando medidas institucionales para materializar sus salvaguardas, en especial las relativas a participación y consulta; no regresividad; género, mujer, familia y generación.

6. Implementación, Verificación y Refrendación

Dentro del Acuerdo Final se estableció como garantía para el cumplimiento de su implementación los lineamientos, mecanismos e instancias de control y veeduría del proceso, dentro de estos se encuentra la CSIVI, el IEANPE, la CIV, la Instancia de Género y el Acompañamiento Internacional. Como instrumentos técnicos de seguimiento y políticas públicas, se establecieron el PMI, el SIIPO, el PTD y el PND, además de las estrategias de pedagogía y divulgación.

A efectos del seguimiento y verificación de lo contemplado en el Capítulo Étnico, se acordó que este se constituye en un eje transversal de todos y cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz, tal característica de transversalidad implica que se haya adoptado un Plan Marco de Implementación (PMI) con indicadores y metas para cada uno de los puntos.

La principal instancia de seguimiento de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz es la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), que ha venido operando como interlocutora, consultora y representante étnica ante la CSIVI (Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final). (CSIVI); En el marco de la estructuración de las actividades de la IEANPE fue concertado con el gobierno el establecimiento de 97 indicadores irrigados dentro de cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz, incluidos dentro del Plan Marco de Implementación del PMI, como principal mecanismo técnico de seguimiento y verificación.

Estos mecanismos e instancias se orientan también a garantizar el control y seguimiento, los ajustes normativos requeridos, los requerimientos de financiación, acompañados de herramientas de transparencia en la información y procedimiento de prevención de la corrupción, consideraciones para financiar la implementación, así como medidas para garantizar el manejo transparente de la información pública, prevenir la corrupción y promover la inclusión y participación.

Indicadores PMI Punto 6

Se registran 11 indicadores temáticos con enfoque étnico, de los cuales uno es objeto de seguimiento en este capítulo. La implementación de los once indicadores está a cargo de la Auditoría General de la República, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior.

- 1 (100%) cuenta con ficha técnica, metas aprobadas y ejecución integral en SIPO a corte 31 de marzo de 2022.

Los diferentes informes evaluados dan cuenta de las dificultades que se han presentado para el cumplimiento del numeral 6.2 del Capítulo Étnico, mediante el cual fue creada la IEANPE, instancia cuyo funcionamiento ha tenido las dificultades propias de la ausencia de recursos y herramientas adecuadas para el cumplimiento de la misión que le fue encomendada, adicionalmente se han presentado dificultades en la interacción de la Instancia con la CSIVI por cuenta de dificultades de comunicación e interacción democrática. Por otra parte, dado el grado de representatividad de los pueblos étnicos mayormente victimizados, también se hace necesario que dentro de los mecanismos de acompañamiento internacional se incluya un relacionamiento dinámico entre la IEANPE y las instancias y mecanismos de acompañamiento internacional.

No obstante, la falta de instancias permanentes de interacción entre el IEANPE y los mecanismos internacionales de verificación y monitoreo que integran la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, la Secretaría del Componente Internacional de Verificación y el Instituto Kroc, estos integrantes de los componentes de seguimiento y verificación han advertido inquietud por los rezagos en la implementación del Capítulo Étnico, respecto de los demás componentes, como también han manifestado preocupación respecto

del agravamiento de las condiciones de seguridad de los pueblos étnicos, las comunidades y los territorios.

De otra parte, se presentan reparos respecto de la aplicación efectiva de las salvaguardas del Capítulo Étnico, en especial las de Género, Mujer, Familia y Generación (GMFG), teniendo en cuenta que estos mecanismos de salvaguarda pueden representar un fortalecimiento de las garantías para la protección de la integridad de los pueblos étnicos, en especial las mujeres como sector con mayor nivel de marginación y vulnerabilidad, cuya participación es determinante para el logro de una efectiva implementación de los Acuerdos.³⁰⁷ (IEANPE, A cinco años de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz en Colombia: Un balance independiente, 2022).

Dentro de los aspectos de mayor preocupación respecto de la implementación del Punto 6, están los derechos a la participación y la autonomía de los pueblos étnicos, y como lo señala la IEANPE en su informe 2022, preocupa también la "...falta de información pública relevante, oportuna y confiable también ha dificultado el seguimiento y verificación, no solamente de la IEANPE, sino de cualquier iniciativa de veeduría ciudadana o control político independiente."

Respecto del funcionamiento del PMI, se presentan serias dificultades por la falta de seguimiento periódico (anual) del PMI, también existe inconformidad por la falta de financiación regularizada para la operación del IEANPE.

La IEANPE también ha manifestado inquietud por "falta de espacios de interlocución y seguimiento con la CSIVI," y por "el rol poco

³⁰⁷ IEANPE, A cinco años de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz en Colombia: Un balance independiente. 2022

protagónico que ha desempeñado la CSIVI, contrario a lo planteado en el Acuerdo Final”.

Respecto de los sistemas de información adoptados en el marco del seguimiento y verificación relativos al acceso y uso de la información pública, se ha enfatizado en la relevancia de la calidad de la información, y el adecuado acceso a la misma como garantía de ejercicio del derecho a la participación relacionada con derechos como el de la consulta previa.

“El SIIPO es el sistema integral de información para el posconflicto y, como tal, cumple una función fundamental para garantizar el derecho al acceso y uso de la información, el derecho a la participación, así como los principios de la transparencia, control político y la prevención de la corrupción (Acuerdo Final, p. 199). Según el SIIPO, se requiere la inclusión “en los instrumentos, planes, variables, protocolos, medidas, actuaciones, procedimientos /.../ enfoque cultural y étnico racial negro, afro, raizal, palenquero, indígena y gitano” (DNP, 2022. SIIPO 2.0) Si bien es cierto que la CPEC ha publicado informes periódicos sobre el avance de la implementación, estos informes han sido cuestionados por varios actores, incluyendo las Entidades de control y la STCIV, tal como se ha evidenciado a lo largo de este informe. Así, por ejemplo, el Gobierno reportó el cumplimiento al 100% del indicador “Metas, indicadores y variables en el Plan Marco de Implementación contempladas en el SIIPO con enfoque étnico que cuentan con seguimiento”, aunque varios indicadores ni siquiera cuentan con ficha técnica y otros no cuentan con información reportada.” (DNP, 2022. SIIPO 2.0).

Adicional a las dificultades explicitadas, es generador de dificultades de acceso a la información, la falta de desagregación por pueblo étnico, como también las dificultades de acceso a la información presupuestal de la implementación.

Se reitera la observación de la Comisión Étnica respecto del funcionamiento del SIIPO:

“...resulta preocupante el reporte de información en el Sistema Integral de Información para el Posconflicto (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, y se está reportando información que no corresponde a los compromisos trazados en el Plan Marco de Implementación (PMI) y en el Capítulo Étnico.” (Comisión Étnica, 2021: 47).

A efecto del seguimiento que dentro de su misionalidad realiza la Contraloría General de la República, esta Entidad viene operando el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), mecanismo creado para hacer seguimiento permanente a los reportes relativos al manejo de los recursos de la implementación del Acuerdo de Paz, sin embargo, dentro de este sistema tampoco se reportan claramente información de los recursos destinados al Punto 6.

Conclusiones

- Se reitera la necesidad de que se brinde el reconocimiento efectivo y las garantías amplias y suficientes para que la IEANPE pueda cumplir de manera adecuada con las funciones pactadas en el marco del Acuerdo de Paz, y 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 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 que realizan en el marco de la defensa de sus derechos colectivos étnicos territoriales.
- El recrudecimiento del conflicto armado en los territorios, continúa siendo uno de los factores de riesgo de la implementación del Acuerdo de Paz, la persistencia y aumento en la siembra, producción y comercialización del cultivo de coca, asociado a la falta de garantías de seguridad a las comunidades y territorios de los pueblos étnicos y a la presencia de grupos armados, la falta de presencia del Estado en los territorios, falta de adecuación y articulación institucional. El desmantelamiento y la lucha contra las organizaciones criminales son fundamentales para la implementación del Acuerdo de Paz.
- Finalmente, se reconoce que la incorporación del Capítulo Étnico en el Acuerdo de Paz es un aporte a la visión y concepción de la paz territorial, pero, sobre todo, fue un gran avance en la apertura política y la participación efectiva como un derecho de los pueblos étnicos en Colombia.

Recomendaciones

- I. Al Ministerio del Interior, se le reitera la recomendación de fortalecer la Instancia Especial de Alto nivel con pueblos Étnicos

(IEANPE), para el seguimiento a la implementación de los acuerdos, conforme con 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 Final (CSIVI). (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2017), sin detrimento de las funciones y atribuciones que tengan instancias de gobierno propio y de participación que ya existen.

- II. A la secretaría técnica ante la CSIVI, se le reitera la recomendación de 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, se le reitera el deber de brindar todas las garantías presupuestales, anual y oportunamente al plan de trabajo de la IEANPE.
- IV. Al Departamento Nacional de Planeación, se le reitera el compromiso de generar los lineamientos para incorporar el enfoque étnico en los instrumentos de captura y reporte de información del SIIPO, así como 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 de Paz.
- V. Al Ministerio del Interior, se le reitera la obligación de garantizar el derecho a la consulta y concertación, sin dilaciones, de las normas, proyectos, obra o labor que afecten a los territorios, derechos, usos y costumbres de pueblos étnicos.

Referencias

- ADR. (2022a). *Oficio con radicado número 202223000006092*. Bogotá D.C.
- ADR. (2022b). *Oficio con radicado número 20223000022092*.
- ANT. (2017a). *ABECÉ Decreto Ley 902 de 2017*. Obtenido de <https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2017/05/l-des-Generales-Decreto-Ley.pdf>
- ANT. (Noviembre de 2017b). *Documento conceptual de planes de ordenamiento social de la propiedad rural*. Obtenido de <https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2018/04/POSPR-G-007-DOCUMENTO-CONCEPTUAL-PARA-LOS-POSPR.pdf>
- ANT. (2021a). *Oficio con radicado número 20216000215861 del 10 de marzo de 2021*. Bogotá D.C.
- ANT. (2021b). *Oficio con radicado número 20216001521081*.
- ANT. (2022a). *Informe de gestión de la Agencia Nacional de Tierras - Vigencia 2021*. Bogotá.
- ANT. (2022b). *Oficio con Radicado Número 20226000483351*. Bogotá.
- ANT. (2022c). *Oficio con radicado número 20226000633581 del 25 de mayo de 2022*. Bogotá D.C.
- ANT. (2022d). *Oficio con radicado número 20226000784821 del 23 de junio de 2022*.
- ANT. (2022e). *Procedimiento para el otorgamiento de Derechos de Uso*. Bogotá.
- APC. (2022). *Oficio con radicado número 20224000018231. En Anexos Paz 2020-2021*.

- ARN. (2022a). *Oficio Radicado con Número OFI22-013984 / IDM 112000.*
- ARN. (2022b). *Oficio con Radicado Número OFI22-014155 / IDM 112000.* Bogotá.
- ARN. (2022c). *Oficio con radicado Número OFI22-009375 / IDM 112000.* Bogotá.
- ARN. (2022d). *Oficio con radicado número OFI22-010137 / IDM 112000.*
- ARN. (2022e). *PPT Programa de Reunificación Familiar. Reunión Mayo 25.* Bogotá.
- ARN. (19 de Mayo de 2022f). *Sala de Prensa, Noticias.* Obtenido de <https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2022/Inicia-nueva-caracterizacion-de-personas-en-reincorporacion.aspx>
- ART. (2018). *ABC Obras por Impuestos.* Obtenido de http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras_por_impuestos_2018
- ART. (2021). *Oficio con radicado número 2021000155391.* Bogotá.
- ART. (2022a). *Avances y desafíos en el territorio PDET: análisis de la pobreza multidimensional 2005-2018.*
- ART. (2022b). *Oficio con radicado número 2022000046761.* Bogotá.
- ART. (2022c). *Oficio con radicado número 20222000050401.*
- ART. (sin fecha). *Hoja de Ruta PDET.* Obtenido de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/hoja-ruta-pdet/>
- ART y MinTransporte. (sin fecha). *Metodología para la formulación del plan vial municipal - alto componente terrestre.* Bogotá.

- CADHPAZ. (2022). *Informe de Gestión Anual de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz-CADHPAZ Durante el período del 1º de mayo de 2021 al 1º de mayo de 2022*. Bogotá.
- Caracol Radio. (28 de junio de 2022). *Los siete integrantes del Comité de Seguimiento y Monitoreo*. Obtenido de Caracol Radio: https://caracol.com.co/radio/2022/06/28/judicial/1656434319_104209.html
- Castañeda, F., Caycedo, J., Gallón, G., Salamanca, R., Gonzalez, C., & y Cabrera, L. (2022). *Carta remisión de observaciones y preguntas para la elaboración del diagnóstico*. Bogotá.
- CEV. (2022a). *Hay futuro, si hay verdad: hallazgos y recomendaciones*. Bogotá.
- CEV. (2022b). Oficio con radicado número 00-1-2022-001447.
- CEV. (2022c). *Oficio con radicado número 1-2022-001140-59333*. Bogotá.
- CEV. (2022d). *Resolución 019 del 26 de abril de 2022*. Bogotá.
- CNE. (2022). *Oficio con Radicado Número CNE-S-FNFP-3173-2022-FNFPCE-900*.
- Colombia Compra Eficiente. (2022). *Oficio con radicado número RS20220506005234*. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (2017). *Acto Legislativo 01 de 2017, "Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (2021a). *Proyecto de Ley "por la cual se ordena actualizar el inventario nacional de la Red Vial Terciaria y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá. Obtenido de

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2021%20-%202022/PL%20175-21%20Inventario%20Vias.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (2021b). *Séptimo informe multipartidista de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz: ¿En qué va la satisfacción de los derechos de las víctimas?* Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (2021c). *¿En qué va la paz 5 años después de la firma del Acuerdo?*

CONPA. (2022). *II informe de balance de la implementación del capítulo étnico del acuerdo final del 2016*.

Consejería para la Estabilización. (2022a). *Avanza la sustitución con Legalidad*.

Consejería para la Estabilización. (2022b). *Estabilización en los municipios PDET*.

Consejería para la Estabilización. (2022c). *Oficio con radicado número OFI22-00042370 / IDM 13030000*.

Consejería para la Estabilización. (2022d). *Oficio con radicado número OFI22-00048307 / IDM 13030000*.

Corporación Humanas Colombia. (2018). *Obtenido de Situación de las mujeres rurales y mujeres ex combatientes en el marco del Acuerdo Final de Paz*. Obtenido de https://www.asfcandada.ca/site/assets/files/7636/report_colombia_cedaw_asfc-humanas_julio_2018_vf.pdf

Corporación Sisma Mujer. (2022). *Experiencias y narrativas de las Mujeres Líderesas y Defensoras*.

Corte Constitucional . (2018). *Sentencia C-017-2018, 21 de marzo de 2018, sección 5.4.2.5.* Bogotá.

Corte Constitucional. (2022). *Sentencia SU020/22.* Bogotá.

CPDH. (2021a). *Actualización y fortalecimiento del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos PLANEDH 2021 – 2034.* Bogotá: AltaVoz Editores.

CPDH. (2021b). *Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021 – 2022.* Bogotá: AltaVoz Editores.

CPDH. (2021c). *Oficio con radicado número OFI21-00145507 / IDM 13050000.* Bogotá.

CPDH. (20 de 05 de 2022a). *Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales.* Obtenido de <https://derechoshumanos.gov.co/Observatorio/SNIDH/Paginas/index.aspx>

CPDH. (2022b). *Oficio con radicado número OFI22-00035083 / IDM 1305000.* Bogotá.

CSMLV. (2021). *Octavo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2020 - 2021.*

DANE. (2017). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2016.*

DANE. (30 de Julio de 2020). *Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población General - ENCSPA- 2019.* Obtenido de http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/680/related_materials

DANE. (2022a). *Pobreza monetaria: GEIH 2022-2021.*

DANE. (2022b). *Pobreza multidimensional - Agregado municipios PDET.*

Defensoría. (07 de 07 de 2022). *Comisión Asesora de Derechos Humanos y PAZ - CADHPAZ* -. Obtenido de <https://www.defensoria.gov.co/public/minisite/comisionasesora/index.html>

DIAN. (2022a). Oficio con radicado número 100202153- 00242.

DIAN. (2022b). *Reunión sostenida en plataforma Teams el miercoles 4 de mayo de 2022 con la DIAN y la Agencia de Renovación del Territorio.*

DIRAN - PONAL. (2022). *Oficio con radicado número MJD-OFI22-0012293-DCD-3300.* Bogotá D.C.

DNP. (2015). *Estrategia de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.* Bogotá.

DNP. (2018). *CONPES 3931* . Bogotá D.C. .

DNP. (2021). *Conpes 4042.*

DNP. (2022a). *CONPES 4089.*

DNP. (2022b). *Oficio con radicado número 20226000389611.*

DNP. (2022c). *Oficio con radicado número 20226000484161.*

DNP. (2022d). *Presentación Comité catastro.*

DNP. (2022e). *Respuesta conjunta a Reunión de seguimiento a la política de catastro multipropósito.*

DNP. (3 de Junio de 2022f). *Sinergia.* Obtenido de <https://sinergiapp.dnp.gov.co>

DSCI. (2021a). *Documento técnico sobre desarrollo de los componentes de procesos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y desarrollos alternativos de hogares beneficiarios ubicados en áreas ambientalmente estratégicas o de importancia ecológica.*

DSCI. (2021b). *Oficio con radicado número 20216000155701.* Bogotá D.C.

DSCI. (2022a). *Oficio con radicado número 202226000048171.*

DSCI. (2022b). *Oficio con radicado número 20226000048171.*

Echavarría Álvarez, Josefina, et al. (2022). *Informe trimestral: estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final, octubre–diciembre 2021. Notre Dame (IN).* Bogotá: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales.

FINAGRO. (2021). *Informe de Supervisión y Recibo a Satisfacción.* Obtenido de https://www.finagro.com.co/sites/default/files/informe_de_supervision_97_de_2019_publicity.pdf

FINAGRO. (2022). *Oficio con radicado número 2022012839.* Bogotá D.C.

Fiscalía. (5 de Mayo de 2022). *Oficio con radicado número 20225760003561 Oficio No. UEIPDO-11200.* Bogotá D.C.

Función Pública. (2019a). *Anexo 2: Guía pedagógica: pasos para ejercer el control social a la implementación del Acuerdo de Paz.* Bogotá.

Función Pública. (2019b). *DANE revela informe completo del censo de población.* Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/web/carta-administrativa/-/dane-revela-informe-completo-del-censo-de-poblacion#:~:text=El%20Departamento%20Administrativo%20Nacional%20de,de%2048.258.494%20colombianos%20censados>

Función Pública. (2022). *Oficio con radicado número 20225010166551*. Bogotá.

Gobierno. (2017). *Plan Marco de Implementación (PMI) Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto*.

Gobierno. (2022). *Informe Corto de Resultados Paz con Legalidad*.

Gobierno de Colombia. (2017). *Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Obtenido de /efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementación%20(PMI).pdf

Gobierno Nacional. (2018 - 2022). *Paz con Legalidad*.

Gobierno Nacional. (2021). *Superación del Estado de cosas institucionales sobre desplazamiento forzado*.

ICBF. (2022). *Oficio con radicado número 202211000000089851*.

IEANPE. (2021). *Informe de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final*.

IEANPE. (2021). *Informe de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá.

IEANPE. (2022). *A cinco años de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz en Colombia: Un balance independiente*.

IGAC. (Mayo de 2022a). *Directorio de Gestores Catastrales*. Obtenido de <https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/directorio-de-gestores-catastrales>

IGAC. (2022b). *Oficio con radicado número 2500DGC-2022-0002929-ER-000*. Bogotá D.C.

IGAC. (2022c). *Oficio con radicado número 2500DGC-2022-0003820-EE-001*.

Instituto Kroc. (2022). *Estado Efectivo de la Implementación del Acuerdo Final. Octubre 2021 - Diciembre 2021*. Bogotá.

JEP. (2022). Oficio con radicado número 202202006882.

Kroc, Instituto. (2022). *Informe trimestral estado efectivo de la implementación del Acuerdo de Paz, 1 de enero a 31 de marzo 2022*.

Krock Instituto. (2022). *Segundo Informe de Estado de Implementación de Enfoque Étnico*.

Mesa de Conversaciones. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera*. Bogotá.

MinAgricultura. (2019). *Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria*.

MinAgricultura. (2020). *Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria*. Bogotá.

MinAgricultura. (2021a). *IV Informe cualitativo avance PNGI-ECFC*.

MinAgricultura. (2021b). *Oficio con radicado número 20214000088053*. Bogotá D.C.

MinAgricultura. (24 de Junio de 2021c). *Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR)*. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/Proyecto%20Normativo%20Plan%20Nacional%20de%20Formalizaci%C3%B3n%20Masiva%20de%20la%20Propiedad%20Rural.pdf>

Minagricultura. (2022). *Exportaciones del sector agropecuario crecieron 30% y sumaron US\$4.023 millones a abril de 2022*. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/El-sector-agropecuario-creci%C3%B3-3,8-en-el-PIB-del-segundo-trimestre-de-2021.aspx>;

MinAgricultura. (2022a). *Oficio con radicado número 2022-400-036511-1*.

MinAgricultura. (2022b). *Oficio con radicado número 2022-440-014763-3*. Bogotá.

MinAgricultura. (2022c). *Oficio con radicado número 2022-580-014814-3*.

MinAgricultura. (2022d). *Oficio con radicado número 2022-580-035848-1*.

MinAmbiente. (2021a). *Oficio con radicado número 3103-2-00253*. Bogotá D.C.

MinAmbiente. (2021b). *Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz*. Bogotá D.C..

MinEducación. (2020). *Plan Especial de Educación Rural*.

MinEducación. (2022). *Oficio con radicado número 2022-EE-084047*.

MinEnergía. (2018). *Plan Nacional Sectorial de Electrificación Rural*. Bogotá.

MinEnergía. (2021). *Plan Nacional de Electrificación Rural*. Bogotá.

MinEnergía. (2022a). *Informe cualitativo avane primer trimestre de 2022, Plan Nacional de Energización Rural*. Bogotá.

MinEnergía. (2022b). *Oficio con radicado número 2-2022-009655 del 13 de abril de 2022*. Bogotá.

MinHacienda. (2018). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018*.

MinHacienda. (2022). *Oficio con radicado número 2-2022-018366. En Traza PAZ cierre 2021 - Inicio 2022*.

MinInterior. (10 de Junio de 2022a). *Oficio con radicado número OFI2022-12208-OAP-1100*. Bogotá, D.C.

MinInterior. (2022b). *Presentación avance componente de medidas integrales de prevención*. Bogotá.

MinInterior. (2022c). *Programa Integral de Seguridad y protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios. Informe General de Avance*. Bogotá.

MinJusticia. (2021). *Oficio con radicado número MJD-OFI21_0041068-DVC-3000*.

MinJusticia. (2022). *Oficio con radicado número MJD-OFI22-0013531-VPJ-2000*. Bogotá D.C.

MinJusticia y Universidad del Rosario. (2021). *Caraterización y estimación económica de la cadena de valor del narcotráfico en Colombia*.

MinSalud. (2021). *Oficio con radicado número 202126101757251*.

MinSalud. (2022). *Oficio con radicado número 3103-E2-2022-00137*. Bogotá.

MinSalud. (2022a). *Oficio con Radicado Número 1202242300758522_00004*. Bogotá.

MinSalud. (2022b). *Oficio con radicado número 201912000218901*.

MinSalud. (2022c). *Oficio con radicado número D 202242300758522 y 202242300903372*.

MinTic. (2019). *Plan Nacional de Conectividad Rural*. Bogotá.

MinTIC. (2021). *Respuesta a las recomendaciones incluidas en el Tercer Informe sobre el Estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá D.C.

MinTic. (2022). *Oficio con radicado 222039205*.

MinTrabajo. (2020). *Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales*.

MinTrabajo. (2022). *Oficio con radicado número 08SE202111000000900004*.

MinTransporte. (2021). *Informe cualitativo avance Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR)*. Bogotá.

MinTransporte. (29 de Abril de 2022a). *Respuesta a requerimiento con radicado MT N° 20221200477561*. Bogotá.

MinTransporte. (2022b). *Informe cualitativo avance Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR)*. Bogotá.

MinTransporte. (31 de mayo de 2022c). *Mesa Técnica entre MinTransporte y Procuraduría*.

MinTransporte. (31 de 05 de 2022d). *Reunión virtual sostenida con Entidades del sector transporte: MinTransporte y Aereocivil el martes 31 de 2022 via Teams*. Bogotá.

MinVivienda. (2020). *Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable Y Saneamiento de Agua Potable Y Saneamiento* .

MinVivienda. (2022a). *Oficio con Radicado Número 2022EE0040211*. Bogotá.

MinVivienda. (2022b). *Oficio con radicado número 2022EE0040573*.

MinVivienda. (2022c). *Oficio con radicado número 2022-256650*.

MinVivienda. (2022d). *Respuesta Institucional Radicado GDC-PL-01*. Bogotá.

Nacional, G. (2022). *Informe de Resultados Paz con Legalidad*. Bogotá.

OACP. (2021a). *Informe de Transparencia (Artículo 7) de la Convención con las minas antipersonal para el año 2021*. Bogotá.

OACP. (18 de Noviembre de 2021b). *Oficio con radicado número OFI21-00158115/IDM 13020001*. Bogotá D.C.

OACP. (2022a). *Oficio con radicado número OFI22-00041751 / IDM 13020000*. Bogotá.

OACP. (2022b). *Oficio con radicado número OFI22-00057163/IDM13020001*.

OACP. (s.f.).
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/UR3yaawseg3AuK9n>.
Obtenido de
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/UR3yaawseg3AuK9n>

ONU. (2017). *Consejo de Seguridad*.

ONU. (2022). *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. Bogotá.

ONU, Consejo de Seguridad. (2022). *Informe del Secretario General - Misión de Verificación*.

Partido Comunes. (2022). *Informe de Gestión, Balance de Bancada*. Bogotá D.C.

PGN. (2021). *Tercer Informe al Congreso sobre el avance en la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.

PNN . (2021). *Respuesta a las recomendaciones de la Procuraduría del Tercer Informe al Congreso sobre el Acuerdo de Paz*. Bogotá D.C.

Presidencia de la República . (2017). *Decreto 588 del 5 de abril de 2017, "por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición"*.

Presidencia de la República. (2011). *Decreto 4803 de 2011 "Por el cual se establece la estructura del Centro de Memoria Histórica"*. Bogotá.

Presidencia de la República. (2018). *Decreto 660 de 2018 "Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de . Bogotá.*

Procuraduría. (2019). *Primer informe al Congreso sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.

Procuraduría. (Septiembre de 2020). *Segundo Informe al Congreso de Seguimiento al Acuerdo de Paz 2017-2020*. Bogotá.

Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales. (2022). *Oficio con radicado número No. 1512840000000- E-2022-209348/CVBR Auto AT 072 de la JEP sobre seguimiento s ls UEI*.

Procuraduría General de la Nación. (2020). *Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz en Catatumbo*. Bogotá.

- Procuraduría General de la Nación. (2021). *Tercer Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación. (2021a). *Informe sobre el enfoque reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. Con apoyo de ACNUR.
- Procuraduría General de la Nación. (2021b). *Tercer Informe al Congreso sobre el seguimiento a los derechos establecidos en la Ley 1909 de 2018 - Estatuto de la Oposición Política*. Bogotá D.C.
- Procuraduría General de la Nación. (2022a). *Informe Final sobre el Enfoque Reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET*. Con apoyo del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas.
- Procuraduría General de la Nación. (2022b). *Oficio con Radicado Número 1512840000000 E-2022-181339-RABY*.
- Restrepo , J. C., & Bernal Morales, A. (2014). *La Cuestión Agraria*. Bogotá: Debate.
- RNEC. (04 de Mayo de 2022). Oficio con radicado número SG-OJ-0377. Bogotá, D.C.
- RUV. (2022). *Víctimas por Hecho Victimizante*. Obtenido de <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/hechos>
- SAE. (2022). *Oficio con radicado número CS2022-009742*.
- Salcedo, D. (2022). *Acta de llamada, 9 de mayo*.
- Secretaría de Transparencia. (12 de Noviembre de 2021). Oficio con radicado número OFI21-00156823 / IDM 11040000.

Secretaría de Transparencia. (2022). *Oficio con radicado número OFI22-00041955 / IDM 11040000* . Bogotá.

UARIF. (2020). *Las víctimas del conflicto armado colombiano en el exterior: Una caracterización*.

UARIV. (2022). *Oficio con radicado número 202272014958771*. Bogotá.

UBPD. (2020). *Plan Nacional de Búsqueda (PNB)*. Bogotá.

UBPD. (2021a). *Actualización del informe de rendición de cuentas*. Bogotá.

UBPD. (2021b). *Informe de gestión y rendición de cuentas 2020*. Bogotá.

UBPD. (2021c). *Oficio con radicado número UBPD 3000-1-202102671*. Bogotá.

UBPD. (2022a). *Oficio con radicado número UBPD-1-2022-004331*. Bogotá.

UBPD. (2022b). *Oficio con radicado número UBPD-2-2022-001726*. Bogotá.

UEI. (2021). *Respuesta a recomendaciones del Tercer informe al Congreso*. Bogotá .

UEI. (2022a). *Respuesta a solicitud de información para audiencia de seguimiento en la JEP*. Bogotá.

UEI. (2022b). *Respuesta solicitud de información para la elaboración del cuarto informe al Congreso de la República sobre avances en la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.

UNODC. (2021). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*. Bogotá.

UPRA. (2016a). *Distribución de la propiedad rural en Colombia*. Obtenido de https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/Distribuci%C3%B3n_propiedad_rural

UPRA. (26 de mayo de 2016b). *Portal de la UPRA*. Obtenido de https://upra.gov.co/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/GEKyUuxHYSXZ/content/el-65-8-del-suelo-apto-del-pais-no-se-aprovecha

UPRA. (2021a). *Abecé de la nueva metodología de la UAF*. Obtenido de https://www.upra.gov.co/web/guest/busqueda?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2F&_101_assetEntryId=218630&_101_type=content&_101_urlTitle=abece-de-la-

UPRA. (2021b). *Regularización de la propiedad rural y acceso a tierras*. Obtenido de <https://www.upra.gov.co/documents/10184/159215/Regularizaci%C3%B3n.pdf>

Anexos

Anexo 1. Balance de Indicadores PMI

Anexo 2. Presupuesto e inversiones PNS