

Tercer Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz

Abril 2020 - Marzo 2021

Conclusiones y recomendaciones
Procuraduría General de la Nación

Agosto de 2021

Tabla de contenido

Introducción	4
Punto 1: Reforma Rural Integral	7
Acceso y uso de la tierra	8
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial	16
Planes Nacionales Sectoriales	31
Punto 2: Participación Política	42
Punto 3: Fin del Conflicto	46
Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil	47
Garantías de Seguridad	55
Punto 4: Solución al Problema de Drogas Ilícitas	66
Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	67
Programas de prevención del consumo y salud pública	77
Solución al fenómeno de producción y comercialización	79
Punto 5: Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto	82
Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	83

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	87
Jurisdicción Especial para la Paz	
Medidas de reparación integral	
Integralidad del SIVJRRR	
Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos	106
Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación	109
Capítulo Étnico	124

Introducción

La Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento de lo establecido en el Artículo Transitorio 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, presenta ante el Honorable Congreso de la República el Tercer Informe sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021. El informe analiza de manera exhaustiva e integral cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz, y genera más de 320 recomendaciones dirigidas a las entidades, que buscan contribuir a su adecuada implementación.

A partir del análisis realizado, la Procuraduría reconoce importantes avances y retos en la implementación de todos los puntos acordados. En términos generales, resulta preocupante que casi cinco años después de haber iniciado la implementación del Acuerdo de Paz, los diferentes instrumentos técnicos, programas y planes de la Reforma Rural Integral diseñados para lograr una paz estable, aún no se hayan generado las transformaciones esperadas por comunidad.

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

La situación de seguridad en los territorios continúa siendo uno de los mayores retos que enfrenta el país. Al respecto, se ha evidenciado un incremento en el riesgo para el liderazgo social y el ejercicio de defensa de los derechos humanos, así como para los exintegrantes de las FARC-EP y sus familiares. De acuerdo con las cifras de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos desde el año 2016 a junio 2021, han sido víctimas de homicidio 500 líderes y lideresas y defensores y defensoras de Derechos Humanos (438 hombres, 55 mujeres y 7 LGBTI), sólo en el primer semestre de 2021 han recibido 118 casos, de los cuales han podido verificar 38¹. Asimismo, se advierte, con preocupación, los homicidios de las

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

Asimismo, en el periodo de enero a junio de 2021, frente a los casos relacionados con masacres u homicidios colectivos, el Ministerio de Defensa² ha registrado la ocurrencia de 17 casos y 81 víctimas, esto indica una variación de 108% en relación con los 39 casos registrados en el mismo periodo para el año 2020. Por otra parte, de enero a junio de 2021, según información de la Defensoría del Pueblo³ se han registrado 97 eventos de desplazamiento forzado masivo que ha afectado a 14.208 familias y cerca de 41.999 personas, esto representa un incremento de 111% en relación con los 46 eventos registrados en el mismo periodo de 2020. Sigue siendo preocupante la persistencia de afectaciones para la población civil por el uso indiscriminado de artefactos explosivos y minas antipersonales, de enero a julio de 2021⁴ se han registrado 84 víctimas, de las cuales, 53 fueron civiles y 31 miembros de la Fuerza Pública, en particular, el incremento de víctimas de pueblos étnicos (15 a pueblos indígenas y 6 a comunidades afrocolombianas).

En contraste, se han producido avances en los autos de imputación por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en los casos 01, sobre “Toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad” y 03, sobre “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por parte del Estado”, así como en los Planes Regionales de Búsqueda (PRB) de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). No obstante, se señala la importancia de desarrollar un plan de acción concreto para la difusión del Informe Final de la Comisión de la Verdad y el seguimiento a sus recomendaciones, una vez finalice su mandato a finales de 2021. De forma complementaria, se evidencia la necesidad de diseñar un sistema integral mucho más articulado en el despliegue de sus objetivos, en coordinación con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), en aras de garantizar la reparación integral de las víctimas.

En materia de reincorporación, se resaltan los avances en la compra de predios para la consolidación de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR), y el desarrollo normativo para el acceso a vivienda. Sin

¹ Homicidios de defensoras y defensores (hchr.org.co)(participaron 192 mujeres).

² Ministerio de Defensa Nacional. Viceministerio para las políticas y asuntos internacionales. Dirección de estudios estratégicos. Logros de la Política de Seguridad y Defensa Enero-Junio de 2021 https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Logros_Secto_r_Defensa.pdf

³ Defensoría Delegada para la Movilidad Humana. Boletín Movilidad Humana Forzada, 4 de Junio de 2021. Ver en: https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Boletin_Movilidad_humana_4-2021.pdf

⁴ Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Víctimas por MAP y MUSE corte al 31 de julio de 2021.

<https://ergit.presidencia.gov.co/arcp/pre/apps/opsdashboard/index.html#/d0d6d3d731c04152b91108d220095b8c>

embargo, aún no se ha conformado aún el Sistema Nacional de Reincorporación, cuyo compromiso se deriva del Conpes 3931 de 2018.

Por otro lado, se aprobaron más de 17 resoluciones para organizar los procedimientos del PNIS y el 80% (68.950) de los cultivadores y no cultivadores había recibido el total de seis pagos de asistencia alimentaria inmediata. No obstante solo se había llegado a 6.777 familias beneficiarias (8% del total) con recursos comprometidos para proyectos de ciclo corto; a 1.792 familias con recursos comprometidos para proyectos de ciclo largo (2%), y a 726 familias con la totalidad de los 19 millones correspondientes a los dos tipos de proyectos productivos (0,8%).

Para la elaboración del Tercer Informe se tomaron como principales referentes el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en noviembre de 2016; y el Plan Marco de Implementación (PMI), aprobado mediante Conpes 3932 de 2018, junto con los productos, indicadores y responsables acordados para el cumplimiento del Acuerdo de Paz. El Informe aborda también temas estratégicos que, por su relación con la implementación, son objeto de seguimiento de este órgano de control. Entre dichos temas se encuentran, por ejemplo, instrumentos como la Hoja de Ruta Única (HRU), creada a través de la Ley 1955 de 2019 (PND 2018-2022).

Las principales fuentes de información para evaluar los avances y retos fueron los documentos enviados por más de 30 entidades a este ente de control, entre enero y abril de 2021, en respuesta a los requerimientos realizados. También se usó la información brindada por el Sistema Integral de Información para el Posconflicto (SIIPO), en la plataforma Sinergia (Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados) del DNP y demás sitios web de las entidades nacionales y territoriales. Igualmente, se revisaron documentos producidos por otros actores con funciones de seguimiento y verificación de la implementación del Acuerdo, así como informes realizados por organizaciones no gubernamentales, institutos y centros de pensamiento.

Para este informe se analizaron los 508 indicadores que a la fecha de corte se encontraban contenidos en el SIIPO. A diferencia del año anterior, en este análisis se incluyen los indicadores de género (51) y étnicos (100) que hacen parte del PMI.

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

Punto 1 Reforma Rural Integral

El Punto 1, Reforma Rural Integral (RRI), busca sentar las bases para una transformación integral del campo colombiano, con el propósito de propiciar condiciones de bienestar para los pobladores rurales y contribuir a la construcción de paz. La RRI busca, además, integrar a las regiones entre sí, cerrar las brechas entre el campo y la ciudad, contribuir a la erradicación de la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute pleno de los derechos de la ciudadanía. Este punto está compuesto por tres subpuntos: i) Acceso y uso de la tierra, ii) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y iii) Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral. A continuación, se presentan las conclusiones y recomendaciones del Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz para cada uno de estos subpuntos.

Acceso y uso de la tierra

El subpunto 1.1., sobre los mecanismos de acceso a la tierra, uso del suelo rural y gestión catastral, busca resolver problemas estructurales de la política agraria del país, como la excesiva concentración de la tierra y su distribución inequitativa, la elevada informalidad en los títulos de la propiedad rural, y el uso inadecuado de la tierra. También busca que el ordenamiento del suelo rural ofrezca alternativas equilibradas entre la protección de las Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA) y el bienestar de las comunidades que habitan o colindan con estas.

Frente al acceso y uso de las tierras rurales, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

- Se destaca la consolidación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, al cual han ingresado 6.443 predios rurales a marzo 31 de 2021, que corresponden a un área de 1.190.332 hectáreas (ha). De este total, el 70% se ubica en 15 municipios del país y el 48% se ubica en regiones PDET.
- Pese a ello, no se está logrando el objetivo de la redistribución equitativa de la tierra que persigue el Acuerdo de Paz. En primer lugar, esto se debe a que la gran mayoría de bienes continúan sin una caracterización que permita determinar su ocupación, explotación y posibilidad de ser adjudicable. En segundo lugar, muchos bienes son objeto de procesos de titulación de baldíos o de bienes fiscales patrimoniales que adelanta la Agencia Nacional de Tierras (ANT) por la vía del reconocimiento de derechos, cuando se acreditan los requisitos y obligaciones exigidas por la normatividad agraria, por lo que no están disponibles para adjudicación. En tercer lugar, en este Fondo se incluyen predios que hacen parte de formalizaciones a entidades gubernamentales para la implementación de proyectos y obras de interés público.

• En el análisis realizado por la Procuraduría se encontró que al Fondo de Tierras han ingresado predios que presentan restricciones técnicas, ocupaciones previas e irregulares, y bienes que son objeto de procesos de formalización o regularización de ocupaciones previas. En efecto, del total del área ingresada (1.190.331,8 ha), tan solo el 2% no presenta ocupaciones, por lo que es tierra disponible para su redistribución (18.909,6 ha). El 27% (326.373 ha) presenta ocupaciones previas de campesinos o comunidades étnicas, razón por la cual procede la formalización o regularización de la propiedad sobre estos bienes. Frente al 71% del área restante (845.049,2 ha), la Agencia Nacional de Tierras no ha logrado una caracterización completa para determinar su ocupación.

• La ANT informa que, a marzo 31 de 2021, con cargo al Fondo, se han regularizado ocupaciones previas sobre un total de 3.003 ha a campesinos, 34.433 ha a comunidades étnicas y 61 ha a Entidades de Derecho Público (EDP). Por esta razón se puede afirmar que a este mecanismo ingresan bienes que son objeto de formalización y no de adjudicación a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

• A marzo de 2021, existe una baja distribución geográfica del inventario de los bienes ingresados al Fondo de Tierras, pues el 71% del área ingresada se concentra en 15 municipios del país. Además, el 60% del total de hectáreas ingresadas en las 16 subregiones PDET, se concentra en el sur de Bolívar y en Arauca.

• Respecto a la destinación de los bienes del Fondo de Tierras, el 75% del área total (5.342 predios, correspondientes a 893.924 ha), está destinado a atender campesinos, seguido por el 24% (288.091,2 ha) para comunidades indígenas, el 0,6% (7.613,4 ha) para población afrocolombiana, el 0,1% (609 ha) para EDP, y 0,01% (93 ha) para personas en proceso de reincorporación o desmovilización.

• No ha habido un avance significativo de la gestión de la ANT sobre los procesos agrarios, pues estos se encuentran, en su gran mayoría, en las fases iniciales del procedimiento administrativo. A 31 de marzo de 2021, de los 34.515 procesos que se adelantan bajo el Decreto Ley 902, el 86,1% (29.731) se encuentra en dichas fases. Frente a los 2.432 que se tramitan en el marco del Decreto 1071 de 2015, el 40% (993) también está en las etapas iniciales.

• Existe una extensión importante de tierras con el potencial para ser recuperadas a través de los procesos agrarios. Por ello, la Procuraduría insiste en que requiere una gestión más eficaz por parte de la ANT, con disposición de suficientes recursos financieros, técnicos y de personal altamente calificado, para iniciar, culminar y ejecutar los procesos administrativos, así como su adjudicación o formalización.

- Se observa una dilación de los procesos y una falta de articulación efectiva entre la ANT y la Sociedad de Activos Especiales (SAE) para disponer de bienes procedentes de los procesos de extinción judicial de dominio, que no tengan ocupaciones y que estén saneados jurídica y materialmente.
- La ANT informó a la Procuraduría que solicitó a MinAmbiente la sustracción sobre un total de 508.696 hectáreas de tierras en Zonas de Reserva Forestal, a través de 19 solicitudes. De estas, cuatro tienen auto de apertura del trámite administrativo, dos se encuentran en espera de respuesta de Fondo por parte de MinAmbiente, una solicitud está suspendida, una tiene decisión de fondo de no sustracción por un área de 11.986 ha, y las 11 restantes se encuentran finalizadas con reporte de sustracción definitiva, con un área total de 47.178,6 ha. Cabe mencionar que estas últimas se dieron por gestión del extinto Incoder.
- Según la ANT, desde el inicio de la implementación del Acuerdo de Paz y hasta marzo de 2021, se han adjudicado y formalizado 2.074.250,58 ha de tierras a comunidades campesinas y étnicas, correspondientes a la regularización de 50.835 títulos, que beneficia a 64.104 familias.
- El 0,43% de las 2.074.250,58 hectáreas (9.034,87) se relaciona con procesos de adjudicación de tierras, y el 0,3% respecto a la meta de los tres millones de hectáreas adjudicadas. Estas cifras tienen en cuenta los lineamientos orientados a la asignación de derechos, a partir de los resultados en materia de entrega de subsidios de acceso a la tierra, procesos de compras directas y adjudicaciones especiales. Además, la ANT informó no haber efectuado a la fecha adjudicaciones de bienes baldíos y fiscales patrimoniales sin ocupación previa.
- La Procuraduría estima que la mayor parte de los avances de gestión reportados por la ANT obedecen al cumplimiento de la meta sobre los siete millones de hectáreas formalizadas en diez años de implementación del Acuerdo de Paz; es decir, 2.065.215,71 ha formalizadas a las comunidades, lo que significa un cumplimiento del 29,5% de la meta señalada en el indicador del PMI.
- El 99,7% del área total de baldíos formalizados a marzo 2021 (1.120.327,63 ha) corresponde a gestiones que se realizaron en fechas anteriores a la firma del Acuerdo de Paz, como lo determinan las fechas de los actos administrativos de adjudicación.
- Más de tres años después de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidieron el

Decreto 1330 del 6 de octubre de 2020 para reglamentar la operación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT). Pese a no tener resultados concretos sobre este mecanismo, se resalta la descongestión de 371 subsidios bajo modalidades anteriores con un área de 6.311,81 hectáreas.

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

de María 2, con cobertura en los municipios de El Guamo (Córdoba), y San Juan de Nepomuceno y Zambrano (Bolívar). Tampoco se encuentran avances significativos de cumplimiento en relación con el fallo de tutela que ordenó a la ANT adelantar los trámites necesarios para la constitución definitiva de tres Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en Sumapaz (Cundinamarca), Losada-Guayabero (Meta) y Güejar-Cafre (Meta).

- Al 31 de marzo de 2021 se han formalizado en total 1.120.328,23 hectáreas de predios baldíos, de las cuales el 70% beneficia a hombres y el 30% a mujeres. Sobre la titulación de este tipo de bienes rurales a parejas, se reportan 272 predios formalizados, que corresponden a 1.801,26 ha. De igual forma ha ocurrido frente a la formalización de predios privados rurales, es decir, de 12.249 títulos con un área de 17.649,63 ha, el 36% beneficia a mujeres y el 64% a hombres, y un 2,95% de esta área fue titulado a parejas.

- La política de restitución de tierras incide de manera directa y estructural en los pilares PDET de: ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, reactivación económica y producción agropecuaria, sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, reconciliación, convivencia y construcción de paz. Esta situación que demuestra la transversalidad de este componente de reparación integral a las víctimas en el punto 1 del Acuerdo de Paz y la necesidad imperiosa de acelerar el ritmo de implementación para asegurar que la restitución de tierras se concrete en las regiones.

- Uno de los retos del Acuerdo es llegar a los territorios rurales más rezagados. En 78 municipios PDET se han beneficiado 14.717 personas, sin embargo gran parte del éxito de la medida radica en la consecución de mayor número de sentencias proferidas por la especialidad de restitución de tierras y la materialización de la totalidad de las órdenes contenidas en las providencias judiciales de restitución de tierras que realmente mejore la calidad de vida de campesinos, mujeres rurales y en general de los beneficiarios de la medida.

- De manera particular, se observan retrocesos en materia de seguridad en el municipio de Florida- Valle del Cauca, puesto que se vienen presentando dificultades para la georreferenciación de predios por la presencia de minas antipersonas, así como situaciones en el Sur de Bolívar, y municipios limítrofes de Santander (Simití) y Antioquia (Yondó), en donde se ha impedido que el proceso de microfocalización se adelante con la celeridad requerida. Por otro lado, en el departamento de Guaviare varios municipios no cuentan con esquemas básicos de ordenamiento territorial

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

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

De acuerdo con lo anterior, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz recomienda:

I. A la Agencia Nacional de Tierras y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, reportar de manera diferenciada la gestión de adjudicación y formalización de tierras, pues a marzo 31 de 2021, el dato agregado corresponde a 2'074.250,6 ha. Se requiere precisión sobre los conceptos técnico-jurídicos y las fuentes que permitirán medir el avance de los indicadores del PMI de: i) tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras (A.MT.1), y ii) siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural formalizadas (A.MT.2).

II. A la Agencia Nacional de Tierras, avanzar con la caracterización completa y valoración técnica de los bienes rurales dispuestos en el Fondo de Tierras a fin de determinar su ocupación, explotación y posibilidad de ser adjudicables. Esto, dado que, a marzo 2021, el 71% del total del área ingresada al Fondo estaba pendiente de determinar la existencia de ocupaciones.

III. A la Agencia Nacional de Tierras, implementar un plan de acción concreto, con cronogramas de actividades y recursos asignados, que permita agilizar el trámite de los procesos agrarios de recuperación, extinción, deslinde y clarificación, que se encuentran en etapas de inicio al trámite administrativo. Se recomienda hacerlo de forma gradual, priorizando los procesos agrarios existentes en municipios PDET, con el fin de garantizar la disponibilidad de bienes en el Fondo de Tierras para estos municipios.

IV. A la Agencia Nacional de Tierras, formular e implementar un plan para la recuperación de los baldíos indebidamente apropiados y ocupados, priorizando los predios de grandes acumulaciones indebidas, con análisis de costo-beneficio, dada la baja tasa de tierras disponibles para la redistribución del Fondo de Tierras.

V. A la Agencia Nacional de Tierras, que, en lo posible, antes de iniciar procesos de desalojo en predios de extinción judicial del dominio que haya transferido

la SAE, valorar si los ocupantes de estos cumplen o no con los requisitos para ser sujetos de ordenamiento e inscribirlos en el RESO, con el fin de que puedan ser beneficiarios de la formalización de estos predios conforme a la normatividad agraria vigente. Con esto se podría identificar y caracterizar a las familias, en los cuales se han evidenciado ocupaciones.

VI. A la Sociedad de Activos Especiales y la Agencia Nacional de Tierras, la puesta en marcha de estrategias más efectivas de articulación entre las dos entidades, dentro del proceso de transferencia de los bienes de extinción judicial de dominio para reforma agraria. De esta manera se podrá obtener información precisa de forma efectiva sobre la vocación agrícola de estos bienes, la manifestación expresa de la ANT de recibirlos, y agilizar el trámite de saneamiento jurídico y técnico.

VII. A la Agencia Nacional de Tierras, buscar socios estratégicos y adelantar la gestión ante el Ministerio de Hacienda para conseguir los recursos faltantes que abarquen los 18 municipios focalizados que no han comenzado con la formulación e implementación de los POSPR, y reunir los recursos para incluir a un mayor número de municipios en la operación de estos planes.

VIII. A la Agencia Nacional de Tierras, realizar estudios técnicos que identifiquen con precisión las zonas donde se requiere intervenir con mayor prioridad. Esto, con el fin de aumentar la efectividad en la inversión de los recursos asignados para el proyecto de los POSPR.

IX. A la Agencia Nacional de Tierras, desarrollar un plan de acción concreto para dar respuesta a los aspirantes al Registro de Sujetos de Ordenamiento que se ubican en zonas no focalizadas, teniendo en cuenta que la implementación del parágrafo 1º del artículo 5 de la Resolución 915 de 2020 ha generado incertidumbre en varias asociaciones campesinas, las cuales han solicitado intervención de la Procuraduría con el fin de que no se les suspenda el trámite de valoración y puntuación en el RESO por esta razón.

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

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

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

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

XIV. A la Agencia Nacional de Tierras, fortalecer la aplicación del enfoque de género en el trámite administrativo de acceso a la propiedad rural. En ese sentido, se requiere priorizar las solicitudes rezagadas de formalización de predios baldíos y privados de mujeres rurales / madres de cabeza de familia, y la valoración en el RESO de titulares mujeres. Igualmente, se retoma la recomendación del Informe de la Instancia Especial de Mujeres de 2019 para el enfoque de género del Acuerdo de Paz, frente al ajuste de los requisitos de calificación de las mujeres rurales en el RESO, dado que la puntuación actual prioriza a las mujeres con carrera, formación o conocimientos técnicos y experiencia en actividades productivas. Estos aspectos que, dadas las condiciones de vida en el campo, la situación socioeconómica y la estructura social del género, son el reflejo de la desigualdad que viven las mujeres en zonas rurales, no deberían definir el acceso o no a un programa o beneficio determinado.

XV. A la Unidad de Restitución de Tierras, al Departamento Nacional de Planeación y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, definir indicadores específicos de restitución de tierras que permitan evidenciar las metas y objetivos a cumplir en el marco del PMI, teniendo en cuenta la

prórroga de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 y el deber de fortalecer esta medida de reparación contemplado en el Acuerdo de Paz.

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

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

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

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

Frente al PDET, en el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

- La Procuraduría reconoce como elemento positivo la existencia de informes de seguimiento al PDET e informes sobre las condiciones de vida de los habitantes de estos territorios. Sin embargo, aún no hay un sistema de información que dé cuenta de los avances en su implementación de manera integral y que brinde información sobre el estado actual de las iniciativas de los PATR. En los documentos de la HRU

y en información remitida por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) a la Procuraduría, se anuncian varios sistemas de información para el seguimiento al PDET (por ejemplo, uno que contiene toda la información de las iniciativas y su evolución a través de los diferentes componentes de la HRU, así como un modelo de seguimiento participativo que involucra a las comunidades). Sin embargo, a la fecha, ninguno de estos sistemas es de acceso público.

- La información de las iniciativas, recogida en la fase veredal constituye un valioso insumo de caracterización de las necesidades en este nivel territorial, que actualmente no cuenta con datos suficientes. También considera importante identificar los cruces entre los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), Planes de Retorno y PATR a nivel veredal para asegurar la implementación de las iniciativas y medidas de manera articulada. Al intentar hacer uso de esta información, la Procuraduría ha encontrado las siguientes dificultades:

I. Debido a la falta de especificidad en la formulación y redacción de ciertas iniciativas, no es posible identificar las veredas donde se formularon las iniciativas o donde se proyectaba su implementación.

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

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

- El Gobierno Nacional ha puesto en marcha una serie de acciones para dar cumplimiento al PDET, entre las que resaltan las sesiones institucionales y mesas de impulso al PDET, donde se generan compromisos y se definen las rutas de implementación de las iniciativas. Las comunidades han llamado la atención sobre la necesidad de ampliar la información sobre estos espacios y facilitar su participación.

- En los reportes realizados en el Sinergia sobre el indicador “Porcentaje de iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, con viabilidad jurídica y técnica, implementadas”, así como en la información remitida por la ART para la elaboración del presente informe, no se hace referencia a iniciativas ya implementadas, sino a las que cuentan con una ruta de implementación activada. Según la ART, lo anterior se debe a que las iniciativas pueden demandar más de un proyecto o gestión específica para su cumplimiento, y algunas de ellas requieren acciones permanentes para su ejecución. Esto advierte sobre la necesidad de definir claramente cuáles serán los criterios para dar por finalizada la implementación de las iniciativas y del PDET. El Decreto 893 de 2017 establece que los PDET se formularán una sola vez, con una vigencia de diez años, y que los PATR se revisarán y actualizarán cada cinco años de forma participativa en el territorio. De allí se entiende que los PDET concluirán al cabo de diez años, luego de los cuales habrá finalizado la implementación de las iniciativas recogidas en los PATR, cuando cuenten con viabilidad técnica y jurídica.
- A la fecha de corte de este informe existían 7.282 iniciativas con ruta de implementación activada, las cuales corresponden a 11.268 proyectos o gestiones. Esto equivale al 22,2% de las 32.808 iniciativas, y representa un aumento significativo frente a lo reportado en el Segundo Informe al Congreso, cuando la cifra equivalía al 8%. Sin embargo, vale mencionar que la información usada en el informe anterior solo contenía la asociación con proyectos y no con gestiones. De igual forma, pese al aumento en el número de iniciativas asociadas a un proyecto, resulta preocupante la diferencia abismal en el monto de la inversión reportado, que pasó de \$2,8 billones en 2020 a \$292, mil millones para la vigencia actual, lo que da como resultado un descenso de \$ 2,5 billones.
- Sobre las diferencias en los montos invertidos, la ART le ha explicado a la Procuraduría que la información sobre proyectos asociados a iniciativas está en constante actualización, validación y ajuste. A juicio de la Procuraduría, esta no es razón suficiente para justificar un descenso tan importante en el monto de la inversión entre las vigencias 2020 y 2021. A pesar de haber aclarado a través de solicitudes escritas y mesas de trabajo que se estaba remitiendo información sobre la totalidad de proyectos, recursos y fuentes asociados a las mismas, la ART manifestó que contaba con otra base más completa y que había interpretado que solo se requería información de las fuentes movilizadoras de la Agencia. En junio de 2021, la ART remitió una nueva base que registraba un monto de inversión de 780 billones, lo cual resultó desproporcionadamente elevado a juicio de la Procuraduría, e incluía otras fuentes de inversión como las regalías y el SGP. Dadas las inconsistencias reportadas, la Procuraduría hizo uso de la información remitida oportunamente por

parte de la ART para la elaboración de este informe en mayo de 2021, donde se registraba un monto de inversión de \$292,2 mil millones. Esta situación refuerza la necesidad de contar con un registro ordenado, único, sistemático y público del avance y las inversiones en las iniciativas de los PATR.

- La información sobre recursos invertidos tampoco corresponde con otros informes que ha generado la ART a través del trazador presupuestal para la paz (artículo 220 de la Ley 1955 de 2019). Al respecto, la ART ha informado que los datos disponibles sobre proyectos de inversión generalmente no permiten llegar al nivel de especificidad de una iniciativa, y que se está trabajando para mejorar el reporte de esta información.
- Llama la atención que las regalías estén ausentes del reporte de iniciativas con ruta de implementación activada, si se tiene en cuenta que el OCAD Paz (Órgano Colegiado de Administración y Decisión) es una de las fuentes movilizadoras del PDET y que la ART debe proporcionar una certificación de correspondencia entre los proyectos y las iniciativas de los PATR. Adicionalmente, en la página web del Departamento Nacional de Planeación (DNP) hay información disponible sobre los proyectos aprobados en el OCAD Paz, según la cual hay 334 proyectos aprobados por un valor de \$2,1 billones (solo en la Asignación Paz). Por tanto, a juicio de la Procuraduría, todos los proyectos aprobados deberían estar registrados en la categoría de “estructurado y financiado” de la matriz de iniciativas con ruta de implementación activada.
- La información remitida por la ART sobre iniciativas con una ruta de implementación activada, contiene la salvedad de que pueden existir otros proyectos y/o gestiones que se estén llevando a cabo por parte de diferentes entidades e instancias públicas y privadas que contribuyan a la implementación de los PATR y que no estén registrados en la información entregada. A juicio de la Procuraduría, se debe fortalecer la labor de recolección y sistematización de información de la ART, proveniente de distintas fuentes, para un reporte completo sobre la implementación del PDET. Para ello, el Decreto 1223 de 2020 le asignó a la Agencia la función de liderar la coordinación intersectorial a nivel nacional y territorial para la estructuración y ejecución de planes y proyectos de intervención territorial, así como definir el esquema de seguimiento y evaluación de los PDET.
- A partir de todas las observaciones realizadas, se hizo un análisis de las iniciativas con ruta de implementación activada, cuyos principales resultados fueron:
 - 1. Las subregiones con una mayor proporción de iniciativas en implementación son Pacífico Medio (32,3%), Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (30,7%) y Sierra

Nevada-Perijá (29,6%). En contraste, las de menor proporción son Arauca (14,0%), Putumayo (16,1%), Chocó y Montes de María (ambas con 18,8%).

II. Los montos más altos invertidos por subregión se registran en Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (\$47.689 millones), Putumayo (\$34.204 millones), Alto Patía y Norte del Cauca (\$33.919 millones) y Macarena-Guaviare (\$32.343 millones); los más bajos en Sur de Bolívar (\$3.398 millones), Montes de María (\$1.297 millones) y Pacífico Medio (\$321 millones).

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

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

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

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

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

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

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

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

- La Procuraduría considera que la estrategia de Obras por Impuestos ha sido útil para involucrar a empresas del sector privado en la implementación del Acuerdo de Paz, con intervenciones que pueden contribuir al cierre de la

brecha entre el campo y la ciudad. Sin embargo, para una mayor certeza sobre dicha contribución, además de la implementación del PDET, la percepción de las comunidades sobre las obras y la identificación de los procesos que podrían mejorar su operación, se recomienda realizar una evaluación de la estrategia. La ART informó a la Procuraduría que no ha implementado mecanismos que permitan determinar el impacto de las obras y la percepción de la comunidad.

- La HRU avanza con un modelo técnicamente robusto para la priorización estratégica de las iniciativas, en términos de la proyección de escenarios meta y la identificación de potencialidades del territorio. No obstante, persiste la urgencia de ajustar la oferta a las necesidades identificadas en los PATR. Igualmente, la HRU dota de una visión estratégica al PDET y traza las trayectorias para transformar las iniciativas PDET en proyectos de desarrollo, pese a lo cual la definición de elementos como las rutas para llevar las iniciativas a proyectos y los acuerdos de inversión no resulta concluyente. Además, persisten retos en la articulación con otras agendas de planeación del territorio.

- Un primer reto que evidencia los resultados de la HRU es que la mayor parte de las iniciativas no tiene identificado su alcance, las potenciales fuentes de financiación y/o la entidad responsable de su ejecución, es decir, no están habilitadas para proyectos. Este es el caso para el 91,1% de las iniciativas en Catatumbo, 91,6% en Sur de Córdoba y 91,9% en Sur de Bolívar. La ART ha manifestado que las líneas de acción corresponden con las sesiones institucionales y con las mesas de impulso al PDET en cada subregión. Sin embargo, al no disponer de un sistema de información que haga seguimiento al PDET, no hay forma de corroborar cómo los compromisos de las sesiones institucionales y mesas de impulso están siendo registrados en las trayectorias de implementación de las iniciativas.

- Según los resultados de la HRU, el principal cuello de botella en la habilitación de las iniciativas se encuentra en la dimensión de formulación integral, es decir, la disponibilidad de información técnica para su estructuración. En Catatumbo, solo un 8,9% de las iniciativas resultó habilitado en esta dimensión, así como el 9,8% en Sur de Córdoba y el 8,2% en Sur de Bolívar. En Catatumbo, el principal mecanismo de habilitación fue el Plan Maestro de Estructuración de la ART, lo que, según el documento de resultados, puede entorpecer el intento de fomentar la estructuración de proyectos diseñados exclusivamente para cumplir con el alcance de las iniciativas. Por el contrario, dicho mecanismo fomenta la dependencia de la oferta sectorial ya existente. Esta dificultad había sido advertida por la Procuraduría en el Segundo Informe al Congreso, donde se indicaba que no había una priorización estratégica de las iniciativas, sino que estaban asociadas a la

oferta estatal ya existente. La recomendación derivada de esta observación no fue acogida por la ART, con el argumento de poder usar la estrategia Nación-Territorio. No obstante, la Procuraduría considera que este riesgo persiste, pues mediante la HRU se identifican las iniciativas más estratégicas, pero no necesariamente se fomenta el ajuste de la oferta hacia estas.

- A juicio de la Procuraduría, uno de los elementos más valiosos de la HRU es que ordena las iniciativas e identifica las más estratégicas. Dado que, según información de la ART, las sesiones institucionales y las mesas de impulso son los espacios en los que se trazan las líneas de acción para la habilitación e implementación de las iniciativas, se esperaba que las iniciativas detonantes y dinamizadoras estén priorizadas en estos espacios. Al respecto, la Procuraduría ha evidenciado en las sesiones institucionales y mesas de impulso a las que ha asistido, que no se hace referencia explícita a estas iniciativas, ni a los resultados de la HRU. Igualmente, en la subregión Catatumbo, un 22,3% de las iniciativas son detonantes y dinamizadoras, pero solo un 8,5% está incluido en los planes de trabajo 2020-2021 y un 7,7% cuenta con una ruta de implementación activada⁵. Estas cifras son similares en Sur de Bolívar y aún menores en Sur de Córdoba. Por tanto, no hay evidencias que permitan afirmar que las iniciativas identificadas como estratégicas en la HRU estén siendo priorizadas para la implementación.

- El artículo 281 de la Ley 1955 de 2019 estableció que los proyectos con cargo a los recursos del OCAD Paz deben orientarse al desarrollo de las inversiones previstas en la HRU en los municipios PDET. Es importante entonces que para las inversiones de los recursos del OCAD Paz se prioricen las iniciativas detonantes y dinamizadoras, en particular aquellas de maduración baja. Solo a partir de la información remitida sobre iniciativas con ruta de implementación activada, no es posible corroborar si esta priorización se está dando, pues la fuente de regalías está ausente del reporte. Además, aún no se conocen los lineamientos de correspondencia de los proyectos presentados al OCAD Paz y la HRU, como quedó planteado en el Acuerdo 57 de 2020 expedido por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.

- En cuanto a la articulación de la HRU con los Planes Nacionales Sectoriales, estos se encuentran ausentes de las sesiones interinstitucionales y mesas de impulso al PDET, pues, de acuerdo con lo que ha evidenciado la Procuraduría en estos espacios, su integración no es explícita en la gestión de oferta y acciones para la implementación de iniciativas.

⁵ Como referente se puede anotar que 10.991 iniciativas están incluidas en los planes de trabajo 2020-2021 y 7.282 tienen una ruta de implementación activada, lo que representa un 33,5% y un 22,2% del total de las 32.808 iniciativas, respectivamente

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

procesos de retorno, o hacen parte de una acción de restitución de tierras, entre otras. Dado el bajo nivel de habilitación y madurez que, según los resultados de la HRU, presentan las iniciativas, la asociación con las víctimas del conflicto armado debería continuar siendo un criterio para su priorización, promoviendo su habilitación en el marco de las sesiones interinstitucionales, mesas de impulso y todas las estrategias que para este fin defina la ART.

- La Procuraduría revisó los Planes Estratégicos de Intervención Integral (PEII) formulados para las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), y observó que contaban con un capítulo de aceleración del PDET. No obstante, en el plan de aceleración que contiene las acciones específicas a implementar, no se incluyó la asociación con las iniciativas de los PATR, lo que dificulta corroborar si estas acciones contribuyen o no a la implementación del PDET.
- La Procuraduría solicitó la asociación entre las acciones de los PEII y las iniciativas de los PATR, solicitud remitida por la ART, y encontró que cada subregión presenta un formato distinto para su registro y no en todas es posible evidenciarla. En algunas de ellas se remite el listado de las iniciativas sin que se presente la acción del PEII a la que corresponde. Las subregiones donde se presenta cada intervención con su iniciativa asociada son Arauca, Pacífico Nariñense y Chocó. En comunicaciones y reuniones con la ART, se indicó que se había solicitado a los delegados presidenciales de cada ZEII remitir las iniciativas que habían quedado incorporadas en el PEII correspondiente, lo que sugiere que la asociación se realizó después de establecer las acciones de los PEII; es decir, no es claro si las iniciativas fueron tomadas como punto de partida para su formulación. Igualmente, es necesario fortalecer la acción coordinada para la protección de la población, como condición habilitante para la implementación del PDET. En los principales indicadores de seguridad, los municipios PDET continúan en desventaja frente a los demás.
- El artículo de la HRU, en la Ley 1955 de 2019, indica que deberá existir un acuerdo de inversión y un cronograma de ejecución anual por cada subregión, en el cual se identifiquen proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y recursos apropiados en las entidades competentes del orden nacional y en las entidades territoriales. En los resultados de las HRU para Catatumbo, Sur de Bolívar y Sur de Córdoba, se avanza en elementos como la identificación de proyectos, responsables y fuentes de financiación; sin embargo, no se ha informado sobre acuerdos de inversión, compromisos o cronogramas.

- En el Plan de Acción del Conpes 3932 de 2018, la siguiente acción está a cargo de la ART: “Establecer acuerdos de inversión con entidades públicas nacionales y territoriales, privadas y organismos de cooperación internacional, para garantizar la programación de los recursos de cada PATR de los PDET”. Sobre esta acción, el Sisconpes⁶ registra un avance sobre la meta final de 23,4% para el indicador “Documentos con acuerdos de inversión establecidos”, sin aclarar el número de documentos. La Procuraduría indagó a la ART por el número de acuerdos de inversión generados, entre qué entidades y por qué montos; sin embargo, en la respuesta no se proporcionó esta información. Asimismo, la ART explicó que los reportes realizados en el Sisconpes hacen alusión a las inversiones aprobadas a través de las fuentes movilizadoras, lo cual resulta confuso pues, como está planteado, el indicador debería medir el número de documentos y no el monto de las inversiones.

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

- En los análisis realizados se pudo evidenciar que la subregión Pacífico Medio es una de las más rezagadas: i) en los montos invertidos en iniciativas con una ruta de implementación activada tiene inversiones muy inferiores al resto de las subregiones y cuenta con un solo proyecto, registrado por \$321 millones, frente al promedio de \$19,4 mil millones de las otras 15 subregiones; ii) es de lejos la subregión con menos iniciativas con marcación de género (13), frente al promedio del resto de subregiones (306); iii) en las Obras PDET fue incluida hasta la Fase 3 con 24 obras, cifra inferior a la de las otras dos subregiones incluidas en esta Fase, y otras que ya habían sido beneficiadas en las Fases 1 y 2; iv) es la única subregión que no tiene obras por impuestos.

- De las 32.808 iniciativas de los PATR, 135 se ubican en la estrategia de restitución de tierras, de las cuales 41 (30,4%) tienen una ruta de implementación activada. Más allá de la implementación de las iniciativas, para la materialización de las más de 6.130⁷ providencias de restitución de tierras, se requiere de una línea estratégica coordinada que impulse el cumplimiento de las órdenes judiciales.

Así, se podrán identificar proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y recursos apropiados en las entidades competentes del orden nacional y en las entidades territoriales. Igualmente, se requiere mejorar las condiciones de seguridad para adelantar diligencias en terreno y avanzar con los procesos de micro focalización y actualizar los esquemas básicos de ordenamiento territorial, que tengan relación directa con la restitución de tierras y con las compensaciones, en caso de no restitución material.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría recomienda:

I. A la Agencia de Renovación del Territorio, continuar generando informes sobre las condiciones de vida de los habitantes de las subregiones PDET, como el de seguridad en los municipios PDET, el de caracterización económica en el marco de la pandemia, y el de género y mujer rural, además de mantenerlos actualizados, monitorear su evolución y usarlos para la toma de decisiones de la Agencia y otras entidades involucradas en la implementación del PDET.

II. A la Agencia de Renovación del Territorio, brindar mayor información de acceso público sobre el proceso de depuración de las iniciativas en cada fase del PATR, en el cual se expliquen con claridad los criterios de selección y de agrupación de las mismas. Asimismo, debe generar un control de versiones de las bases de iniciativas, y conservar códigos que permitan identificar las iniciativas eliminadas, adicionadas y modificadas en las fases veredal, municipal y subregional.

III. A la Agencia de Renovación del Territorio, definir los criterios para que una iniciativa se considere cumplida o implementada y llevar un reporte consolidado de las mismas.

IV. A la Agencia de Renovación del Territorio, se reitera la necesidad de poner a disposición del público un sistema de información, idealmente articulado al SIPO, que dé cuenta de manera integral sobre cómo avanza la implementación del PDET y que brinde información, al menos, sobre los siguientes puntos:

- El avance y el estado actual de cada una de las iniciativas de los PATR.

- Montos invertidos en la implementación de las iniciativas y fuentes, incluido el Presupuesto General de la Nación, Sistema General de Regalías, Sistema General de Participaciones, recursos propios de las entidades territoriales, privados y cooperación internacional, a partir de información completa, consistente y comparable entre vigencias.

⁶ Sistema que registra el avance en el cumplimiento del Plan de Acción y Seguimiento de los documentos CONPES. Consultado en junio de 2021.

⁷ Modelo Analítico de restitución de Tierras de la PGN con base en la información que suministra la URT, a mayo 2021.

- Registro de los compromisos de las sesiones institucionales y mesas de impulso en las trayectorias de implementación de las iniciativas, según la metodología de la HRU.
 - Cambios en las trayectorias de habilitación, a medida que avance la caracterización de cada iniciativa, lo cual debería permitir la identificación de las necesidades que las comunidades expresaron a nivel veredal.
- V.** A la Agencia de Renovación del Territorio, para el reporte de información de iniciativas con una ruta de implementación activada, llevar un registro completo de los proyectos y gestiones que se estén 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.** Al Departamento Nacional de Planeación, ajustar el Acuerdo 57 de 2020 de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías (SGR), donde se determinó que los representantes legales de las entidades que presenten proyectos al OCAD Paz deben contar con una certificación de correspondencia con las iniciativas de los PATR, suscrita por la ART, hasta que se adopte la HRU. Esto se debe a que ya se cuenta con resultados para la HRU en cuatro subregiones PDET, y se considera importante definir los lineamientos para priorizar las iniciativas identificadas como más estratégicas (detonantes y dinamizadoras), así como las de menor madurez en el marco de este instrumento.
- VII.** A la Agencia de Renovación del Territorio, aclarar con qué criterios se están planeando y ejecutando las inversiones reportadas como cumplimiento del PDET, que podrían no estar asociándose a iniciativas de los PATR.
- VIII.** A la Agencia de Renovación del Territorio, formular una estrategia de transversalización del enfoque de género en la implementación del PDET que, además de hacer diagnósticos sobre las mujeres en la ruralidad, brinde herramientas y lineamientos para abordar los problemas identificados.
- IX.** A la Agencia de Renovación del Territorio, proporcionar información sobre los resultados del componente de fortalecimiento comunitario de las Obras PDET, por ejemplo, informar si las organizaciones fortalecidas han continuado ejecutando obras. Igualmente, reunir más información de las asociaciones de las Obras con las iniciativas de los PATR; por ejemplo, en qué medida cada obra está dando cumplimiento a la iniciativa.

- X.** A la Agencia de Renovación del Territorio, realizar una evaluación de la estrategia Obras por Impuestos, para evidenciar su contribución al cierre de brechas y a la implementación del PDET, la percepción de las comunidades sobre las obras e identificar los procesos que podrían mejorar su operación.
- XI.** A la Agencia de Renovación del Territorio, formular estrategias que fomenten el ajuste de la oferta sectorial y la estructuración de proyectos diseñados exclusivamente para cumplir con el alcance de las iniciativas, especialmente aquellas que la HRU ha identificado como más estratégicas. Se insiste en esta recomendación, pues es una debilidad persistente, a juicio de la Procuraduría, y que los documentos de la HRU también identifican.
- XII.** A la Agencia de Renovación del Territorio, priorizar la implementación de las iniciativas detonantes y dinamizadoras en las sesiones institucionales y mesas de impulso, y los planes de trabajo correspondientes al periodo 2020-2021.
- XIII.** A la Agencia de Renovación del Territorio, evidenciar la articulación de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) con la implementación del PDET en las sesiones interinstitucionales y mesas de impulso al PDET para la gestión de oferta, y acciones para la implementación de iniciativas, en especial aquellas que la HRU ha identificado como estratégicas.
- XIV.** A la Agencia de Renovación del Territorio, en particular la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), se reitera la necesidad de contar con un mecanismo que permita focalizar en los núcleos veredales del PNIS, los bienes y servicios de las iniciativas con marcación PISDA. Asimismo, se recomienda que el cruce territorial entre núcleos veredales PNIS y entre iniciativas del PATR sea tomado como criterio para la priorización de su implementación en el marco de la HRU y de las sesiones interinstitucionales y mesas de impulso del PDET.
- XV.** A la Agencia de Renovación del Territorio y la Unidad para la atención y reparación integral de las víctimas, sobre el cruce entre iniciativas de los PART con las medidas y acciones de los PIRC y PRyR:
- Generar un documento técnico que presente los criterios y el proceso realizado para el cruce.
 - Identificar las iniciativas relacionadas con víctimas del conflicto armado, de manera más amplia que el cruce remitido. La Procuraduría encontró una proporción mayor de iniciativas orientadas a víctimas a partir de un análisis de texto con palabras clave.

- Revisar los PRyR de los 45 municipios PDET que no tienen asociada ninguna iniciativa en la matriz de cruce.

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

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

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

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

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

XXI. A la Agencia de Renovación del Territorio, brindar mayor información a la comunidad sobre cómo avanza la implementación del PDET e incluir a la

comunidad en los espacios donde se toman decisiones para la priorización e implementación de las iniciativas.

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

Planes Nacionales Sectoriales

El subpunto 1.3., Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, tiene como objetivos centrales, por una parte, la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. La superación de la pobreza en el campo depende, ante todo, de la acción conjunta de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, que logre la erradicación de la pobreza extrema en una fase de transición de 15 años, y la reducción, en todas sus dimensiones, de la pobreza rural en un 50%, así como la disminución de la desigualdad y la creación de una tendencia hacia la convergencia en mejores niveles de vida en la ciudad y en el campo.

Frente a los PNS, el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

- Mediante la acción conjunta de los PNS se espera que en un período de 15 años se logre la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en un 50% de la pobreza rural multidimensional. El último dato disponible de pobreza multidimensional corresponde al año 2019, cuando se ubicó en 17,5% a nivel nacional y en 34,5% para centros poblados y rurales dispersos, con una reducción de 4,1% respecto a 2018 y superando la meta registrada en el SIPO para 2019 de 38,24%. Vale mencionar que esta meta es menor a la que se había planteado inicialmente para el año 2018 y que se reportó en el primer informe al Congreso (36,1%). Actualmente, la meta que aparece en el Sistema es igual al dato del IPM (índice de pobreza multidimensional) rural para esa vigencia (39,9%). Si el indicador se redujera en 1,25% anual, en 2019 debió ubicarse en 33,85%.

- Respecto a la meta de erradicación de la pobreza extrema rural, en 2019 la meta era de 14,8% y el indicador se ubicó en 18,8%; en 2020 la meta fue de 12,71% y se ubicó en 17,6%. Para 2021, la meta es de 11,3% y en 2022 de 9,9%, la cual coincide con la del PND 2018-2022; no obstante, dado el incumplimiento

de las metas en 2019 y 2020, aún existe una brecha importante para alcanzarla. Sin embargo, entre 2019 y 2020 se dio un descenso de 1,2% en contexto de pandemia. Una posible explicación para este descenso es un menor efecto de la crisis económica y mayores ayudas institucionales en lo rural. Al respecto, se ha advertido que esta caída puede no ser sostenible porque depende de las transferencias monetarias del gobierno y lo que se requiere a largo plazo es fortalecer la inclusión productiva, en especial de los jóvenes.

- A la fecha de corte de este informe, nueve de los 16 PNS se encuentran adoptados y vigentes, seis aún no se encuentran adoptados, y uno, el de vivienda, está en actualización. Durante el año 2020 y lo corrido de 2021 se ha visto un ritmo más acelerado en la adopción de los Planes; no obstante, continúa preocupando a la Procuraduría que aún haya algunos pendientes de adopción, lo que además representa un incumplimiento del indicador del PMI “Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral adoptados”, cuyo año de finalización es 2018.

- Llama la atención que, a pesar de contar con nueve planes adoptados y que los sectores reportan acciones en cumplimiento de los indicadores del PMI asociados a los que aún no lo están, en el Documento Conpes 4023 de 2021 “Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia”, no se mencionan los Planes Nacionales Sectoriales y apenas se hace alusión a los PDET, más como una focalización territorial que como un programa con potencial para transformar las condiciones de vida de quienes habitan los territorios más afectados por la pobreza y el conflicto armado.

- Continúa sin ser evidente la articulación ente los PNS y los PDET, incluso después de conocer la metodología de la HRU; los PNS se encuentran ausentes de las sesiones interinstitucionales y mesas de impulso al PDET, donde la Procuraduría no ha evidenciado su integración explícita en la gestión de oferta y en las acciones para la implementación de iniciativas.

- A partir de 2021 se encuentra disponible en el SIPO un módulo para el seguimiento a los PNS, con información para 12 de los 16 Planes, incluido el reporte del avance de los indicadores del PMI y los propios de los Planes formulados por los sectores, además de las estrategias para el cumplimiento de los planes para 2021 e informes cualitativos de avance trimestrales. La Procuraduría reconoce estos avances, pues esta información permite hacer un mejor seguimiento a la implementación de los Planes.

- Se identifica como una dificultad persistente que aún no se haya integrado la información para el seguimiento financiero, como lo establece el Decreto 1778 de 2020. Para la elaboración de este informe fue necesario solicitar esta información a los sectores y en varios casos los reportes se remitieron incompletos o resultaron inconsistentes con los avances de los indicadores. Asimismo, es necesario contar con información territorializada de la implementación de los PNS, en particular en los territorios PDET.

Frente a la incorporación del enfoque de género en los PNS, todos los indicadores de los Planes adoptados cuentan con ficha técnica y presentan un avance favorable frente a las metas planteadas.

- Sobre el Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER):

- La Procuraduría advierte que las metas consignadas en el PNER coinciden en su totalidad con las reportadas en el SIPO. Por su parte, frente a los avances reportados por el Ministerio de Minas y Energía, se observa que, para todas las vigencias, hay un cumplimiento favorable de las metas, en particular para la vigencia 2020, año en el que los avances superaron las metas en todos los indicadores.

- A 31 de marzo de 2021, hay 4.117 nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica y 1.447 nuevos usuarios en municipios PDET; 29,6 Megavatios (MW) y 9,6MW de capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las Zonas No Interconectadas (ZNI) de municipios priorizados y municipios PDET, respectivamente; y 1.153 y 234 personas capacitadas para el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras en los departamentos de Putumayo, Vaupés, Guainía, Vichada, Chocó y Nariño.

- Sobre el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR):

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

- A 31 de marzo de 2021, hay 11 municipios PDET que cuentan con corredores identificados con participación de la comunidad y se encuentran priorizados, 102 kilómetros de vías priorizadas construidas o en mantenimiento en municipios PDET, 184 kilómetros de vías priorizadas construidas o en mantenimiento en municipios priorizados a nivel nacional, y 11 municipios priorizados en zonas más afectadas por el conflicto armado con participación de representantes de

las comunidades en las mesas técnicas.

- Sobre el Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR):
 - La Procuraduría advierte que las metas consignadas en el PNCR coinciden en su totalidad con las reportadas en el SIIPO. Por otra parte, frente a los avances reportados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se observa que, para todas las vigencias, hay un cumplimiento satisfactorio de las metas propuestas; de mantenerse este comportamiento, se logrará cumplir la meta del Plan al finalizar el año 2022.
 - A 31 de marzo de 2021, el 98,75% de las cabeceras municipales están conectadas a internet de alta velocidad, el 100% de las cabeceras municipales de los municipios PDET (170) están conectadas a internet de alta velocidad, y el 50% de los centros poblados rurales con más de 100 habitantes en municipios priorizados y municipios PDET tienen acceso comunitario a internet.
- Sobre el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNRD-ECFC):
 - El PMI contiene dos indicadores asociados al Plan, uno temático y otro con clasificación PDET; ambos están programados para iniciar 2021, es decir, ya empezaron su ejecución. El Plan contiene nueve indicadores para el seguimiento a su implementación, de los cuales seis se encuentran en ejecución desde 2021, uno empieza en 2023, uno en 2025 y uno en 2026. A la fecha de corte de este informe, no se registraban avances de los indicadores en el SIIPO ni en la respuesta del sector. Al respecto, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) explicó que los avances cuantitativos se registrarán una vez finalizadas las intervenciones. No obstante, se presentaron algunas acciones desarrolladas en el primer trimestre de 2021, como dos PIDAR de soluciones de riego intrapredial en ejecución y tres en estructuración, además de tres distritos de riego a pequeña escala, de propiedad estatal, priorizados para rehabilitación en 2021.
 - El sector ha identificado como una dificultad la baja demanda de proyectos que incluyen la construcción o la rehabilitación de tierras, ante lo cual se está haciendo difusión del PNRD.
 - Para 2021 se tenía un presupuesto estimado de \$32.365 millones, de los cuales a la fecha de corte de este informe se habían apropiado \$5.279 millones. Los indicadores sobre proyectos de adecuación intrapredial tienen la mayor parte de los recursos presupuestados, pese a lo cual no tienen recursos apropiados. Asimismo, se ha identificado la necesidad de gestionar

fuentes complementarias de financiación, como las regalías, la cooperación internacional y los recursos propios de las entidades territoriales. En 2021 se estableció un convenio de cooperación internacional con la Unión Europea, a través del cual se invertirán \$4.686 millones en el Plan.

- Sobre el Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES):
 - La Procuraduría destaca el cumplimiento del indicador AG.15 “porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas”, el cual tiene un cumplimiento de la meta en todas las vigencias, y; para los años 2020 y 2021 dicho indicador supera las metas establecidas.
 - A 31 de marzo de 2021, hay 54 organizaciones solidarias creadas, apoyadas y financiadas, de las cuales 15 están en municipios PDET, 150 municipios cuentan con una estrategia de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada, y el 20% de las organizaciones solidarias de mujeres han sido creadas, apoyadas, financiadas y fortalecidas en sus capacidades.
- Sobre el Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNGI-ECFC):
 - El Plan cuenta con 14 indicadores, de los cuales 13 hacen parte de la batería del PMI y uno fue aprobado con el Plan. De los del PMI, siete iniciaron en 2017, los cuales contaban con fichas técnicas y avances de gestión en el SIIPO para la fecha de elaboración de este informe; en contraste, los dos indicadores que debían empezar en 2018 no contaban con fichas ni registros de gestión. Cabe mencionar que los cuatro indicadores del PMI que debían iniciar en 2020 tenían ficha técnica en marzo 31 de 2021, aunque dos aún no contaban con ningún reporte. Por último, el indicador aprobado con el PNGI-ECFC, denominado “Programas o estrategias de apoyo al emprendimiento rural implementados” (PNS.2.1), no cuenta aún con ficha técnica en el SIIPO ni con avances visibles.
 - En 2020, se resalta un avance del 35,21%, frente a una meta anual de 30%, en el porcentaje de mujeres que tuvieron acceso a crédito blando o crédito en condiciones Finagro, lo que, en términos absolutos, equivale a 174.514 del total de 495.634 personas naturales que accedieron a este servicio. También se evidencia el otorgamiento de 60.722 créditos por un monto de \$593.478 millones durante ese año, con un valor de subsidio de \$73.471 millones a pequeños productores, así como la entrega de 8.103 créditos por monto de \$78.108 millones, con un valor de subsidio de \$10.514 millones a pequeños

productores en 162 municipios PDET.

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

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

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

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

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

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

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

- A 31 de marzo de 2021, hay 182 municipios con trabajadores agrarios y empresas beneficiadas por el programa de capacitación y divulgación en

materia de derechos laborales, 803 personas con microseguros BEPS (Beneficios Económicos Periódicos) en zonas rurales de municipios PDET, y un 46,5% de municipios PDET con cobertura de inspección móvil de trabajo en áreas rurales.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría recomienda:

I. Al Ministerio de Salud y Protección Social, se reitera la necesidad de adoptar por acto administrativo el Plan Nacional de Salud Rural, el cual ya cuenta con cierre técnico.

II. Al Ministerio de Educación Nacional, se reitera la necesidad de adoptar por acto administrativo el Plan Especial de Educación Rural, el cual ya cuenta con cierre técnico.

III. Al Instituto Colombiano del Bienestar Familiar, como Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), se reitera la necesidad de adoptar por acto administrativo el Plan Nacional del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación, el cual ya cuenta con cierre técnico.

IV. Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se reitera la necesidad de dar cierre técnico y adoptar por acto administrativo el Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.

V. Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se reitera la necesidad de dar cierre técnico y adoptar por acto administrativo el Plan de Zonificación Ambiental.

VI. A la Agencia Nacional de Tierras, se reitera la necesidad de dar cierre técnico y adoptar por acto administrativo el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.

VII. A las entidades a cargo de los Planes Nacionales Sectoriales, participar y evidenciar la articulación de los PNS a la implementación del PDET en las sesiones interinstitucionales y mesas de impulso al PDET, para la gestión de oferta, acciones para la implementación de iniciativas, en especial de aquellas que la HRU ha identificado como estratégicas.

VIII. Al Departamento Nacional de Planeación, continuar fortaleciendo el módulo para el seguimiento a la implementación de los PNS en el SIIPO; primero, integrando la información para el seguimiento financiero tal como está establecido en el Decreto 1778 de 2020; y segundo, reportando información territorializada sobre los indicadores y las inversiones, en particular en las subregiones PDET.

IX. A las entidades a cargo de los Planes Nacionales Sectoriales, fortalecer e implementar las medidas específicas y diferenciadas de acuerdo con las necesidades particulares de las mujeres en el campo, para contribuir a la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres, según lo dispuesto en el Acuerdo de Paz.

Frente al Plan Nacional de Electrificación Rural:

X. Al Ministerio de Minas y Energía, realizar la respectiva actualización del PNER, la cual debió ser presentada en el año 2020.

XI. Al Ministerio de Minas y Energía, mantener los esfuerzos para lograr el cumplimiento de las metas de los indicadores A29, A29P, A388 y A388P, los cuales presentan un bajo nivel de avance en la vigencia 2021.

XII. Al Ministerio de Minas y Energía, hacer una desagregación presupuestal que permita tener rubros específicos para la implementación de los indicadores, en particular del indicador A388P.

Frente al Plan Nacional de Vías para la Integración Regional:

XIII. Al Ministerio de Transporte, se reitera la necesidad de generar un documento anexo al Plan, en el cual se desagregue tanto el presupuesto para los municipios PDET, como los recursos a nivel de cada indicador.

XIV. Al Ministerio de Transporte, revisar la información reportada para el indicador PNS.13.6 “Número de municipios con aeródromos propiedad de la Nación, priorizados con Servicios Aéreos Esenciales, intervenidos”, puesto que no hay consistencia ni en metas ni avances con lo reportado en el SIPO.

XV. Al Ministerio de Transporte, incluir en el SIPO los indicadores del PNVR asociados con: i) número de municipios con proyectos que implementan mecanismos de participación de la comunidad, ii) número de municipios con metodología de priorización implementada, y iii) número de municipios PDET con corredores identificados con criterios socio ambientales y priorizados.

Frente al Plan Nacional de Conectividad Rural:

XVI. Al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, revisar y armonizar el reporte presupuestal con los avances y metas reportadas, en particular lo correspondiente a los indicadores A32 “Porcentaje de cabeceras municipales conectadas a internet de alta velocidad” y A32P “Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a internet de alta velocidad”.

Frente al Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria:

XVII. A la Agencia de Desarrollo Rural, formular estrategias que permitan aumentar la demanda de proyectos que contengan infraestructura para la adecuación de tierras, para lograr mejores resultados frente al potencial identificado.

XVIII. A la Agencia de Desarrollo Rural, fortalecer la gestión de fuentes complementarias para la implementación del Plan, en particular del Sistema General de Regalías, para apoyar la estructuración de proyectos a ser presentados ante los OCAD.

Frente al Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural:

XIX. Al Ministerio del Trabajo, revisar y armonizar el reporte de metas y avances del sector y en el SIPO, en particular lo correspondiente a los indicadores: i) A74, “organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas”, ii) A74P, “organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas en municipios PDET”, iii) A419P, “municipios con estrategia de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada en municipios PDET”, y iv) PNS6.1., “acciones interinstitucionales implementadas para el fomento de organizaciones solidarias”.

Frente al Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria:

XX. A la Agencia de Desarrollo Rural y a la Agencia Nacional de Tierras, se recomienda la pronta definición de las líneas de base, y la formulación de los indicadores “porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados” (A.83), y “porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras en municipios PDET con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados” (A.83P).

XXI. Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se recomienda el reporte oportuno de los indicadores que iniciaron ejecución en 2020 (A.420 y A.420P), que no cuentan con registros en la plataforma SIPO ni con informes remitidos a este ente de control.

XXII. Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se recomienda la pronta aprobación de la ficha técnica del indicador “programas o estrategias de apoyo al emprendimiento rural implementados” (PNS.2.1), que no se encuentra aún

en el SIPO, pese a ser la estrategia con más presupuesto indicativo en el PNGI-ECFC.

XXIII. A Finagro, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y a la Agencia de Desarrollo Rural, establecer una instancia de coordinación para el PNGI-ECFC que permita el seguimiento y consolidación de avances físicos y financieros del plan.

Frente al Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural:

XXIV. Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, aumentar las metas anuales del indicador A71 “departamentos con esquema de asistencia técnica implementados”, debido a que el avance a la fecha representa solo el 25% del total de departamentos del país.

XXV. Al Departamento Nacional de Planeación, actualizar el reporte de metas y avances asociados al PNAPSB, en particular las relacionadas con los indicadores A69 “personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua”, A69P “personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua en municipios PDET”, A70 “personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento”, y A70P “personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento en municipios PDET.”

XXVI. Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, realizar una desagregación de recursos para cada indicador, con detalle del presupuesto destinado y la inversión ejecutada.

Frente al Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria:

XXVII. Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, adoptar en el menor tiempo posible la resolución para la creación de la Mesa Técnica Nacional para la generación de ingresos, la asociatividad rural y la comercialización rural, con delegados de las entidades del Gobierno nacional competentes, con el fin de avanzar en la gestión física y presupuestal y el seguimiento al Plan.

XXVIII. Al Ministerio del Trabajo y a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), avanzar en la gestión y el reporte del indicador de porcentaje de organizaciones solidarias creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información y logística, administren

los centros de acopio y promocionen los productos del campo; cuyos dichos indicadores fueron aprobados en 2018, y a marzo de 2021 aún no tenían reporte.

Frente al Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales:

XXIX. Al Ministerio del Trabajo, revisar y armonizar el reporte presupuestal y vincularlo con los avances y metas reportadas, en particular con lo correspondiente a los indicadores propios del Plan, además de realizar una desagregación presupuestal que permita tener rubros específicos para la implementación de los indicadores.

Punto 2 Participación Política

El Punto 2 del Acuerdo de Paz reconoce la importancia de la participación ciudadana en la construcción de paz, la generación de confianza, el fortalecimiento de una cultura de respeto, tolerancia y no estigmatización, y la apertura democrática en el país, con garantías de seguridad para el liderazgo social y el ejercicio político. Asimismo, plantea la importancia de implementar medidas afirmativas que garanticen la participación de las mujeres en los escenarios de representación política y social, teniendo en cuenta que las mujeres enfrentan mayores barreras culturales, económicas e institucionales como resultado de la desigualdad, la discriminación y la subordinación que han enfrentado históricamente, así como otros sectores tradicionalmente excluidos del ejercicio político y ciudadano, entre los cuales se encuentran las personas de la comunidad LGBTI.

En el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

- El punto de participación política continúa presentando retrasos; según información reportada en el SIPO, solo se ha avanzado en el 32,72% de los compromisos establecidos en el PMI. De los 45 indicadores del PMI analizados en el presente informe, 21 no cuentan con información de avance en el SIPO para ningún año, y de estos, solo seis incluyen la clasificación de género. De los 15 indicadores que se encontraban en etapa de finalización a 2020, a juicio de la Procuraduría, nueve no se han cumplido en los términos establecidos en el Acuerdo de Paz. Esto se debe principalmente a que dichos indicadores corresponden a reformas normativas aún no efectuadas, dentro de las que se encuentran los proyectos de ley para la garantía y la promoción de la participación de organizaciones y movimientos sociales, la movilización y la protesta social, la reforma política, entre otros.
- El proceso que adelanta el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, resulta fundamental para diferentes procesos. Dentro de estos, se encuentran: i) la puesta en marcha de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización; ii) la entrega al Ministerio del Interior del documento de lineamientos para la Política Pública de Convivencia, Reconciliación y No Estigmatización a cargo de esta entidad; iii) la aprobación del plan de acción 2020-2021 en la sesión plenaria del 27 de octubre de 2020; y iv) la promoción del Pacto político Nacional de no violencia de cara a las elecciones de 2022, el cual se debe consolidar como instancia para el trámite de las conflictividades sociales en el país.
- Se resalta la formalización de 529 Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, pese a lo cual, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y

Convivencia aún no cuenta con un diagnóstico sobre el funcionamiento de dichos consejos, lo que permitiría direccionar de manera adecuada y oportuna una estrategia para su fortalecimiento, así como la disponibilidad de recursos para el financiamiento de sus planes de acción.

- En el marco del paro nacional convocado desde el 28 de abril de 2021, la Procuraduría ha tenido conocimiento de 944 hechos relacionados con la jornada de protesta social, los cuales tienen posibles connotaciones disciplinarias, y se clasifican así: i) 189 indagaciones disciplinarias y 12 investigaciones disciplinarias, para un total de 201 acciones disciplinarias en curso; y, ii) 743 quejas en trámite de evaluación. Lo anterior evidencia la necesidad de contar con un andamiaje normativo vinculante que regule los alcances y las limitaciones del derecho a la protesta y a la movilización pacífica, para brindar las garantías a la libertad de expresión y de reunión.
- Se destaca el desarrollo de las estrategias pedagógicas para el fortalecimiento de la participación política de grupos poblacionales como mujeres, jóvenes, comunidad LGBTI y organizaciones políticas; sin embargo, se desconoce el impacto de dichas estrategias en la capacidad de incidencia de los liderazgos sociales y políticos.
- La promoción del liderazgo y la capacidad organizativa de las mujeres continúa siendo un desafío, así como su inclusión efectiva en los procesos de toma de decisiones en instancias de representación política y ciudadana.
- La Sentencia SU-150 de 2021 de la Corte Constitucional sobre el proyecto de ley que crea las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz favorece la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia estatal. Además de ser una medida de reparación, también constituye una oportunidad para los procesos de fortalecimiento de las organizaciones sociales, en especial las organizaciones de víctimas en territorios como Cauca, Arauca, Antioquia, Norte de Santander, Caquetá, Chocó, Meta, Bolívar, Nariño, Putumayo, Cesar, La Guajira, Córdoba y Tolima, de cara a su participación política.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría recomienda:

- I.** Al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia, avanzar en la definición del plan de acción, a partir de los aspectos jurídicos, técnicos y económicos de la convocatoria, para dar cumplimiento al indicador del PMI B.141, relacionado con los estímulos asignados a la financiación

para la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar la cultura de paz con justicia social y reconciliación, por parte de los medios de interés público y comunitarios, a través de concursos públicos y transparentes.

- II.** Al Ministerio del Interior, evaluar la efectividad de las medidas normativas y protocolos adoptados en el marco del desarrollo de las manifestaciones protestas realizadas en las vigencias 2020 y 2021.
- III.** Al Ministerio del Interior, finalizar la formulación de la política pública de convivencia, reconciliación y no estigmatización.
- IV.** Al Ministerio del Interior, finalizar las concertaciones técnicas para dar cumplimiento al indicador del PMI B.129, relacionado con el proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales.
- V.** Al Congreso de la República y la organización electoral, adelantar las acciones necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en lo referente a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.
- VI.** A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en calidad de secretaria técnica del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, avanzar en la preparación logística, metodológica y técnica para lograr el relevo efectivo de los miembros de la sociedad civil que cumplen su periodo de cuatro años en la presente vigencia, y en la elaboración de un diagnóstico sobre el funcionamiento de los Consejos Territoriales, que permita direccionar de manera adecuada y oportuna una estrategia para su fortalecimiento.

Punto 3 Fin del Conflicto

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

Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil

Las medidas y garantías para facilitar el tránsito de las FARC-EP de una organización armada al ejercicio de la política legal, se encuentran consagradas en el Punto 3.2.1 del Acuerdo de Paz. Para la reincorporación política de las FARC se acordaron dos componentes: el primero está enfocado en las garantías para la nueva organización política, y allí se establecieron las reglas relacionadas con la personería jurídica, la financiación y la asistencia técnica, el acceso a medios y la seguridad. El segundo componente es la representación política en el Congreso de la República, la participación en el Consejo Nacional Electoral (CNE) y las reformas que se debían tramitar para lograr una mayor apertura democrática, que se abordan en el Punto 2, Participación Política.

En el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

- En materia de reincorporación política, desde las entidades del Gobierno nacional se sigue cumpliendo con el componente político de la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP, relacionados con el desembolso de los recursos para el funcionamiento del partido Comunes (antes partido FARC), su centro de pensamiento y su participación en las sesiones del Consejo Nacional Electoral.
- Por otra parte, si bien la Procuraduría reconoce los esfuerzos del Gobierno nacional para garantizar la seguridad de los militantes del partido Comunes y de las demás personas en proceso de reincorporación política avalados por otras organizaciones políticas, aún persisten desafíos para lograr la efectividad de las medidas que permitan disminuir los riesgos a los que se enfrenten los excombatientes en el ejercicio de sus derechos políticos.
- Para evitar retrasos en el desembolso de los recursos para el funcionamiento del partido y su centro de pensamiento, es indispensable que el partido Comunes cumpla con los términos establecidos por parte de la organización electoral para el reporte de los informes de declaración de patrimonio, ingresos y gastos.

- Los militantes del partido Comunes, así como los demás exintegrantes de las FARC-EP avalados por otras organizaciones políticas, aún afrontan desafíos en materia de estigmatización, limitaciones de financiación y las posibles afectaciones que se puedan presentar en el marco del calendario electoral para los comicios de 2022.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría recomienda:

I. Al Consejo Nacional Electoral, remitir a la Procuraduría la información relacionada con los hallazgos encontrados en la auditoría externa realizada a los recursos girados al partido Comunes (antes partido FARC) en las vigencias fiscales 2017, 2018, 2019 y 2020.

II. Al partido Comunes, cumplir con los términos establecidos por parte de la organización electoral para la entrega de los informes de declaración de patrimonio, ingresos y gastos para evitar retrasos en los desembolsos que dificulten el correcto funcionamiento de la organización política.

Para garantizar la sostenibilidad del proceso de reincorporación social y económica de los excombatientes de las FARC-EP, y su participación de manera segura, activa y digna en escenarios de construcción de paz, reconciliación y desarrollo comunitario en clave de no repetición, se establecen las medidas de reincorporación social y económica. El presente análisis se centra en cinco ejes: i) situación jurídica de excombatientes; ii) arquitectura institucional; iii) componentes individuales de la reincorporación; iv) componentes colectivos; y v) enfoques diferenciales.

En el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

- De acuerdo a lo reportado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, a marzo de 2021 se había acreditado a 13.341 personas como miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). La Procuraduría reconoce avances en la acreditación de 487 personas adicionales con respecto al año anterior.
- Se destaca el avance de la Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita para solucionar la situación de las personas que tienen observaciones del Comité Técnico Interinstitucional para la Verificación de Listados. Sin embargo, frente a los 139 casos que se encuentran en observación, resulta preocupante que no se haya

convocado el Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), para avanzar en la definición de su situación.

- En materia de arquitectura institucional, se reconoce el liderazgo de la Consejería para la Estabilización y Consolidación, y de la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización (ARN), como entidades encargadas de la coordinación para la implementación de la política de reincorporación. Sin embargo, preocupa que no haya un plan para avanzar en la formalización del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), tal y como fue establecido en el Documento Conpes 3931 de 2019, y que esta no sea percibida como una instancia necesaria para avanzar en la ejecución de la política. Genera inquietud que las acciones de la ARN se continúen dilatando sin un instrumento formal que garantice el acompañamiento de la institucionalidad competente para atender a la población, como ha reiterado este órgano de control en los pasados informes al Congreso y en otras instancias.

- Se reconoce la creación de Mesas y Consejos a nivel territorial en donde se aborda el tema de reincorporación, debido a la gestión de las oficinas territoriales de la ARN y a la iniciativa de las alcaldías y gobernaciones, labor que debe continuar fortaleciéndose para que la presencia de estas instancias responda a la distribución actual de la población en el territorio y garantice la respuesta por parte de las entidades territoriales en materia de reincorporación.

- Se reitera la importancia de contar con un instrumento que permita medir el impacto de la política de reincorporación en la calidad de vida de las personas que se encuentran en proceso de reincorporación y sus familias, lo que permitiría identificar los aspectos por fortalecer en materia de acceso a la oferta social del estado.

- Se resalta la alta cobertura en materia de acceso a la Ruta de Reincorporación, con 11.586 personas en proceso de reincorporación que se benefician de ella, lo que equivale al 90,4% (2.997) del total de mujeres, y 80,7% (8.586) del total de hombres. También se hace un llamado a garantizar, a través de dicha oferta, un impacto y un mejoramiento en la calidad de vidas de las personas en proceso de reincorporación y sus familias, para así atender sus necesidades.

- En materia de reincorporación colectiva, resaltan los avances en términos normativos para el acceso a la oferta de vivienda, mediante la expedición de la Resolución 094 y la Ley 2079 de 2021, las cuales promueven la implementación de proyectos de vivienda, acceso a servicios públicos y construcción de espacios

públicos dentro de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR). Desde el Ministerio Público esto se resalta como un avance fundamental y se hace un llamado a que se continúe avanzando en su implementación.

- Frente a los enfoques diferenciales, se hace evidente la necesidad de fortalecer el compromiso por parte de las entidades competentes en la implementación de acciones de la Ruta de Reincorporación, y de la política en general, para incluir en su labor el enfoque de género, de discapacidad y de juventud.
- Respecto al acceso a tierras para población en proceso de reincorporación, el Gobierno nacional solo ha priorizado la ruta jurídica de compras directas de predios rurales, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994, en el marco de la estrategia de consolidación de los AETCR, y la correspondiente adjudicación de lotes rurales para la construcción de vivienda. Sin embargo, no se reportan avances significativos de acceso a la tierra para fines de proyectos productivos.
- El tiempo estimado para los procesos de compra de los predios privados donde se ubican los AETCR es de seis meses aproximadamente; sin embargo, este plazo se encuentra vencido, en razón de las siguientes dificultades: i) falta de información registral y predial de los predios, (ii) restricciones técnicas y de tipo ambiental que impiden su compra, (iii) desistimientos de las solicitudes de compra, (iv) morosidad por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para la entrega de la información requerida frente a las correcciones de áreas y linderos y los avalúos comerciales, (v) falta de oportunidad de los entes territoriales y autoridades ambientales para la entrega de los certificados de uso del suelo, (vi) demoras injustificadas de los informes de las visitas técnicas a cargo de la ANT, y (vii) traslape con las AEIA.
- Se adelantan 19 procesos de compras de predios privados rurales en los que se ubican 14 AETCR, de los cuales nueve predios, relacionados con siete AETCR, ya finalizaron el trámite de compra, por un área de 494,4 ha. Los bienes rurales comprados corresponden al AETCR denominado La Fila, ubicado en el municipio de Icononzo (Tolima); Llanogrande, en Dabeiba (Antioquia); Charras, en San José del Guaviare (Guaviare); El Estrecho, en jurisdicción de los municipios de Patía y El Bordo (Cauca); Santa Lucía, reubicado al municipio de Mutatá (Antioquia); La Variante, en el área rural de Tumaco (Nariño); y Colinas, en San José del Guaviare (Guaviare).
- Si bien se resalta el avance en la culminación de los procesos de compras directas, a la fecha de corte de este informe, aún se encuentran pendientes los trámites administrativos respecto a los desglobes de los bienes comprados y la entrega de los títulos de propiedad.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría recomienda:

- I.** A la Consejería para la Estabilización y Consolidación, como secretaria técnica de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), avanzar en la convocatoria del Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias de la CSIVI, para definir la situación de las 139 personas que tienen una observación no resuelta, así como en los demás casos que registren observaciones, luego de que se agote el procedimiento de búsqueda que adelantará el componente Comunes en las cárceles del país.
- II.** Al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, agilizar el proceso de revisión de cronogramas propuestos por el componente Comunes, una vez que sea presentado, con el fin de realizar visitas y entrevistas en cárceles, dando cumplimiento a los compromisos adquiridos en el marco de la Mesa de Seguridad Tripartita, para alimentar la información existente y agilizar el proceso de acreditación de todas las personas que se encuentran en observación.
- III.** A la Consejería para la Estabilización y Consolidación, se reitera la necesidad de avanzar en las gestiones para la conformación oficial del Sistema Nacional de Reincorporación. Se recomienda que dicho sistema garantice la interlocución con el nivel territorial, así como la implementación del enfoque diferencial, de género, étnico y de discapacidad.
- IV.** A la Consejería para la Estabilización y Consolidación y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, como secretaria técnica del Consejo Nacional de Reincorporación, impulsar la elaboración de un diagnóstico sobre el funcionamiento de los Consejos Territoriales y Mesas Territoriales de Reincorporación, y avanzar en un plan para su fortalecimiento y para la conformación de nuevas instancias de acuerdo a la actual distribución geográfica de la población.
- V.** A las alcaldías y gobernaciones que cuentan con presencia de población en proceso de reincorporación en sus territorios, a crear espacios o mesas de articulación institucional para generar un diálogo directo con esta población, y el diseño y seguimiento de programas para su atención.
- VI.** A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, continuar y fortalecer el seguimiento a los compromisos en materia de reincorporación incluidos en los Planes de Desarrollo Territorial.
- VII.** A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, solicitar a la CSIVI la extensión de la temporalidad del indicador C.MT.1, para garantizar que la Ruta de

Reincorporación tenga un impacto sobre la calidad de vida de las personas en proceso de reincorporación y sus familias.

VIII. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, adelantar un proceso de caracterización de las personas en proceso de reincorporación y sus familias, que incluya variables que permitan medir la calidad de vida de esta población, a partir de información detallada sobre su situación actual. A su vez, se recomienda que dicho ejercicio permita contar con información sobre los procesos de reincorporación colectiva por fuera de los AETCR para conocer y atender sus necesidades.

IX. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, adelantar acciones para la participación de las y los monitores, en los procesos pedagógicos de la Hoja de Ruta, de manera que puedan ser parte activa de este, y así fortalecer sus conocimientos y capacidades, y garantizar un mayor acercamiento a las personas en proceso de reincorporación.

X. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, evaluar la posibilidad de ampliar la fase de transición para la elaboración de la Hoja de Ruta, teniendo en cuenta la importancia de esta para su construcción.

XI. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, adelantar acciones para garantizar la sostenibilidad en la adquisición de seguros de vida para las personas en proceso de reincorporación, según el grado de vulnerabilidad en el que se encuentren.

XII. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, y al Servicio Nacional de Aprendizaje, fortalecer los procesos de asistencia técnica que se brindan para el desarrollo y la sostenibilidad de los proyectos productivos individuales y colectivos en todas las etapas de su desarrollo.

XIII. Al Ministerio del Interior, que, en el marco de la construcción de acciones y espacios de concertación de la Política de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia y No Estigmatización, se garantice un diálogo directo con el Componente Comunes para que se consideren sus recomendaciones en lo que tenga que ver con la estigmatización de las personas en proceso de reincorporación.

XIV. Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, continuar avanzando en la estrategia para facilitar el acceso a distintas fuentes de recursos y lograr el cierre financiero de proyectos de vivienda en zona urbana, de la mano del Fondo Nacional del Ahorro y las entidades de orden territorial, para garantizar el acceso a vivienda de las personas en proceso de reincorporación y sus familias que se encuentran por fuera de los AETCR.

XV. Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, garantizar la priorización de las familias que se encuentran por fuera de los AETCR Colinas, El Estrecho, Charras y La Variante, beneficiadas inicialmente por las resoluciones 933 y 934 de 2019.

XVI. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, realizar un proceso de caracterización de las personas en proceso de reincorporación colectiva en iniciativas colectivas por fuera de los Antiguos Espacios Territoriales de Consolidación y Reincorporación, y generar canales de comunicación directos que permitan atender sus necesidades para contribuir a su proceso de reincorporación social, económica y comunitaria.

XVII. Al Ministerio de Educación Nacional, implementar herramientas para medir la calidad de la educación que están recibiendo las personas en proceso de reincorporación y sus familias.

XVIII. Al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, adelantar acciones para garantizar la conectividad, el acceso y uso de sistemas de información para la población en proceso de reincorporación por fuera de los Antiguos Espacios Territoriales de Consolidación y Reincorporación.

XIX. Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, fortalecer las acciones para garantizar la reunificación familiar en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, y así contribuir en el cumplimiento del componente de familia de la Ruta de Reincorporación.

XX. A la Unidad Administrativa Especial de Servicio Público de Empleo, generar y fortalecer estrategias para la generación de empleo a la población en proceso de reincorporación y así contribuir a su sostenibilidad económica.

XXI. A la Consejería para la Estabilización y Consolidación y la Agencia para la Reincorporación y Normalización, como secretaria técnica del Consejo Nacional de Reincorporación, se reitera el llamado a impulsar la elaboración de una herramienta de política pública que permita establecer un sustento técnico y jurídico al proceso de consolidación de los Antiguos Espacios Territoriales de Consolidación y Reincorporación.

XXII. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, implementar estrategias para garantizar el acceso a la oferta del Estado de las personas en proceso de reincorporación colectiva en iniciativas colectivas por fuera de los Antiguos Espacios Territoriales de Consolidación y Reincorporación, especialmente en materia de tierras, vivienda, acceso a servicios públicos, y suministro de víveres.

XXIII. Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, avanzar en el desarrollo de proyectos de vivienda, espacio público, servicios públicos, equipamiento y vías para los Antiguos Espacios Territoriales de Consolidación y Reincorporación, tal como lo plantea la Ley 2079 de 2021, y extender proyectos similares a favor de la población en otras iniciativas colectivas.

XXIV. A las alcaldías con presencia de colectivos de personas en proceso de reincorporación, adelantar un proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para evaluar, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015, la posibilidad de adelantar una modificación excepcional del POT y avanzar en el desarrollo de proyectos de vivienda para esta población y su comunidad.

XXV. A la Agencia Nacional de Tierras, culminar el trámite administrativo de compras directas de la totalidad de bienes rurales para la consolidación de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación. Se recomienda también finalizar los procesos de desenglobe de los predios rurales comprados y la entrega de los actos administrativos de adjudicación de lotes a los núcleos familiares de los exintegrantes de las FARC-EP.

XXVI. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, apoyar la identificación de predios rurales para los Antiguos Espacios Territoriales de Consolidación y Reincorporación pendientes de reubicación por inviabilidades técnicas y riesgos de seguridad que limitan la permanencia de la población.

XXVII. A la Agencia Nacional de Tierras, llevar a cabo jornadas de diligenciamiento de Formularios de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO) para población en proceso de reincorporación, a fin de valorar su inscripción en el RESO, para la entrega de tierras rurales para fines productivos y agropecuarios.

XXVIII. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, brindar lineamientos a las entidades competentes de la implementación de acciones en todos los componentes de la ruta, para que incorporen el enfoque en discapacidad en los programas que desarrollan, de acuerdo al modelo social de la discapacidad.

XXIX. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, adelantar procesos de acompañamiento y asesoría a personas certificadas como menores de edad en el marco del Acuerdo, para que adelanten su proceso de declaración para su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), y para que presenten la solicitud de ayuda humanitaria.

XXX. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, como entidad responsable de las 18 acciones de género del CONPES 3931 de 2019, presentar una solicitud al Departamento Nacional de Planeación para la modificación de las

entidades responsables de su implementación, y así garantizar el compromiso de las entidades competentes.

XXXI. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, adelantar una revisión sobre los motivos por los que las personas en proceso de reincorporación no están siendo incluidas en el RUV, teniendo en cuenta que se reportan casos de no inclusión por la causal “no serán considerados víctimas los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley”.

Garantías de Seguridad

La situación de seguridad en los territorios continúa siendo uno de los mayores retos que enfrenta el país. En el desarrollo de su función preventiva, la Procuraduría ha evidenciado un incremento en el riesgo para el liderazgo social y el ejercicio de defensa de los derechos humanos, así como para los excombatientes de las FARC-EP y sus familiares. De acuerdo con las cifras de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos desde el año 2016 a junio 2021, han sido víctimas de homicidio 500 líderes y lideresas y defensores y defensoras de Derechos Humanos (438 hombres, 55 mujeres y 7 LGBTI), sólo en el primer semestre de 2021 han recibido 118 casos, de los cuales han podido verificar 38⁸. Asimismo, se advierte, con preocupación, los homicidios de las personas en proceso de reincorporación, los cuales, desde la firma del Acuerdo de Paz a la fecha, ascienden a 278 (270 hombres y 8 mujeres), según el informe trimestral con corte a junio de 2021 de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas.

Este contexto de violencia en los territorios, como se ha reiterado en informes anteriores, requiere de la acción integral y oportuna del Estado para fortalecer y poner en marcha los programas enfocados a garantizar la seguridad en los territorios, y darles un impulso determinante a las medidas contempladas en el Acuerdo de Paz. En especial, es necesario fortalecer la capacidad de respuesta institucional para garantizar los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de los líderes sociales, defensores de derechos humanos y las personas en proceso de reincorporación, así como fortalecer a las entidades en función de la prevención, protección y atención a la población más vulnerable, como garantía de no repetición.

⁸ [Homicidios de defensoras y defensores \(hchr.org.co\)](https://hchr.org.co)

En el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

Respecto del Pacto Político Nacional:

- La creación e implementación de la ruta para la promoción del pacto político nacional no presenta ningún reporte de avance en el SIPO. No obstante, el Ministerio del Interior informó que la suscripción de los pactos políticos se realizó durante las elecciones atípicas realizadas en el 2020 en cinco municipios Repelón, Atlántico; Achí, Bolívar; Sutatausa, Cundinamarca; San Zenón, Magdalena y Providencia, Nariño. Sin embargo, no alcanzó para cumplir con la meta establecida en la vigencia 2020.

Respecto del funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) y el cumplimiento de sus funciones:

- Para el periodo de corte del informe, la CNGS sesionó en 3 ocasiones (sesiones plenarias). Asimismo, se llevaron a cabo 21 sesiones técnicas, 5 sesiones territoriales, 20 sesiones temáticas de género y 4 sesiones temáticas – étnicos. Preocupa a la Procuraduría que, desde marzo de 2021, no se convocan sesiones técnicas ni plenarias de esta instancia, pese a que el Decreto Ley 154 de 2017 establece que la CNGS se debe reunir una vez al mes.
- A juicio de la Procuraduría, las funciones de la CNGS son fundamentales de cara a la protección de los derechos de los líderes y lideresas sociales, de los defensores y las defensoras de derechos humanos, de los excombatientes de las FARC-EP y en general de las poblaciones rurales que continúan sufriendo los impactos desproporcionados de los grupos armados ilegales. Las acciones que de allí se deriven son fundamentales en el compromiso de las entidades del Estado para garantizar acciones de no repetición y dar cumplimiento al Acuerdo de Paz.
- La Procuraduría reconoce la gestión realizada por el Ministerio de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura para la creación de 11 juzgados penales del circuito especializado con carácter permanente durante la vigencia 2020, los cuales tienen competencia para conocer los procesos por casos de homicidio en personas protegidas como defensores de derechos humanos y líderes sociales. Además, para esta vigencia, cuenta con disponibilidad presupuestal para continuar financiando la creación de nuevos cargos permanentes en despachos judiciales. La Procuraduría reconoce la importancia de fortalecer

la capacidad de respuesta frente a las necesidades de la administración de justicia para procesar a los responsables de la vulneración y afectación de los derechos de los sujetos de especial protección.

Respecto de la Unidad Especial de Investigación (UEI):

- Sobre los avances relacionados con su gestión, con corte al 31 de marzo de 2021, la entidad había avanzado en el esclarecimiento del 64,51% de los casos de homicidio contra líderes y lideresas, y defensores y defensoras de derechos humanos, de los 417 casos bajo su jurisdicción. Respecto de las afectaciones contra personas en proceso de reincorporación y sus familiares, la entidad reportó avances investigativos en el 53,76%, sobre 193 hechos victimizantes (homicidios, tentativas de homicidio y desapariciones) de un total de 359 casos.
- Frente a los avances en las investigaciones por amenazas en contra de las personas en proceso de reincorporación, a la fecha de corte de este informe, la UEI tenía conocimiento de 297 hechos, de los cuales 255 fueron en contra de hombres y 42 en contra de mujeres; el 52% de los casos ocurrió en zona urbana (155), mientras que el 47,65% se cometió en zona rural (142).
- En cumplimiento de la orden tercera de la Directiva 001 de 2020, a mayo de 2021, la Procuraduría General de la Nación ha constituido 250 agencias especiales en los procesos penales que se adelantan por hechos victimizantes contra las personas en proceso de reincorporación, y son Cauca (49), Antioquia (27) y Nariño (26) los departamentos con mayor número de agencias especiales constituidas.

Respecto del funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP):

- Se destacan las actividades adelantadas para transversalizar el enfoque de género en las instancias del SISEP, particularmente, mediante las subcomisiones temáticas de género de la CNGS y las sesiones del Comité Operativo de Mujer y Género en el marco de las funciones de la Instancia de Alto Nivel.
- Si bien desde la OACP se han adelantado acciones para poner en funcionamiento las instancias y programas que integran el SISEP, preocupa a este órgano de control que luego de cuatro años de expedido el Decreto Ley 895 de 2017, aún se encuentren en la estructuración y/o reglamentación de los programas de protección contemplados en los artículos 12 y 16 del Decreto en mención, así como, del Sistema de planeación, información y monitoreo, el Comité de

Seguimiento y Evaluación y el Comité de impulso a las investigaciones, lo cual se ha reiterado a través de las recomendaciones elevadas en los informes de seguimiento y en las distintas instancias de seguridad y protección.

Frente a las medidas de seguridad, prevención y protección para exintegrantes de las FARC-EP:

- De acuerdo con el reporte en el SIIPO sobre el funcionamiento de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, en el 2020 solo se realizaron nueve de las 25 sesiones programadas, lo que corresponde a un 36% del avance de la meta para esa vigencia, menos que durante la vigencia anterior (40%).
- Se reconocen los esfuerzos para cumplir con el plan especial de descongestión de órdenes de trabajo de las vigencias 2019 y 2020. No obstante, preocupa que persista el represamiento con las solicitudes de medidas de protección allegadas en la presente anualidad, el déficit de analistas y de agentes escoltas y las limitaciones presupuestales que afronta la entidad para tramitarlas de manera oportuna.
- Delegados del partido Comunes han manifestado su inconformidad frente al Plan Estratégico de Seguridad y Protección consolidado por la Consejería para la Estabilización en cumplimiento del Auto SAR AT-026-2021, pues allí no se recogen las observaciones realizadas a dicho Plan. Sin embargo, desde la Procuraduría se reconoce el proceso de discusión liderado por la Consejería, en el marco de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección para su concertación y posterior aprobación.
- La Consejería para la Estabilización informó que la ruta de evacuación de emergencia “funciona mediante la respuesta interinstitucional articulada por parte de la Fuerza Pública y el Ministerio de Defensa, autoridades territoriales, la UNP y la ARN, entre otras entidades, en función de sus competencias, dada su responsabilidad en esta materia. Se aplica cuando la materialización de la amenaza o riesgo es inminente, con lo cual se busca sustraer a las personas de las zonas de riesgo para su reubicación”. Este procedimiento ha sido desplegado en 26⁹ oportunidades.

⁹ Frontino, Antioquia (4); Ituango, Antioquia (3); Arauquita, Arauca (2); Fortul, Arauca; Murindó, Antioquia; Valdivia, Antioquia; Urrao, Antioquia; Bogotá; Tibú, Norte de Santander; El Tarra, Norte de Santander; Ataco, Tolima; Tumaco, Nariño; Montecristo, Bolívar; Putumayo; Timbiquí, Cauca; Miranda, Cauca; Guapi, Cauca y Quibdó, Chocó.

- Resulta preocupante que, a la fecha de corte de este informe, aún no se habían aprobado los actos administrativos para la reglamentación del Programa de Protección Integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y del Programa de Protección para organizaciones políticas declaradas en oposición, según lo estipulado en los artículos 12 y 16 del Decreto 895 de 2017.
- El Ministerio de Defensa Nacional informó que se encontraba trabajando, con la Consejería para la Estabilización, en un plan de acompañamiento para focalizar los esfuerzos de la seguridad de las personas en proceso de reincorporación, en coordinación con las entidades territoriales en cinco municipios: Algeciras, Huila; Puerto Asís, Putumayo; Tumaco, Nariño; Caldon, Cauca; y Macarena, Meta. La Procuraduría estará atenta a los resultados de este plan piloto.
- Se destaca la expedición de la Directiva Permanente No Radicado 012008153202/MDN- COGFM-CCOET-DIMES-DICOI del 1 de noviembre de 2020, por parte del Comando General de las Fuerzas Militares, en la cual se imparten lineamientos para fortalecer las medidas de seguridad de la población en proceso de reincorporación.
- Frente a los avances del Sistema Integrado de Seguridad Rural, con corte a abril de 2021, se destacan las actividades desarrolladas por parte de las Unidades Básicas de Carabineros (UBICAR)-UNIPPEP, entre los que se destacan: 2.546 procedimientos de prevención; 364 actividades preventivas; 1.568 de patrullaje a pie y 1.821 actividades de control.

Al respecto del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios:

- El Ministerio del Interior ha adelantado 22 procesos de acompañamiento a organizaciones y comunidades para brindarles herramientas que contribuyan a prevenir, minimizar y neutralizar los riesgos que impactan en el desarrollo de sus actividades.
- Preocupa que a la fecha no se evidencian avances significativos en la implementación del Programa, que resulta prioritario ante la situación de violencia que se vive en algunos territorios del país.

Al respecto del Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales:

- Al 31 de marzo de 2021, la Defensoría del Pueblo ha emitido 205 Alertas Tempranas y 72 Informes de Seguimiento, remitidos al Ministerio del Interior, en calidad de secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Del total de las alertas emitidas, 7410 advierten sobre riesgos para población en proceso de reincorporación y 32 refieren a riesgos para la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD). Asimismo, durante 2020 y el primer trimestre del año en curso, se consumaron 367 riesgos advertidos; Antioquia y Chocó fueron los departamentos con mayor número de riesgos materializados.
- El Ministerio del Interior reportó el desarrollo de 311 sesiones para hacer seguimiento y evaluación a las recomendaciones emitidas en las alertas. No obstante, a partir de los informes preventivos elaborados por la Procuraduría, se ha concluido que: i) la CIPRAT no puede continuar siendo un espacio para la rendición de cuentas por parte de las entidades concernidas en las alertas tempranas, ni mucho menos para repetir lo que ya se ha venido haciendo. Por el contrario, debe ser un espacio en donde se den respuestas extraordinarias a las situaciones de riesgo, amenaza o vulnerabilidad, y que no dan espera ante dilaciones y trámites institucionales. ii) Debe darse una articulación efectiva y una coordinación interinstitucional nación-territorio para que la respuesta ante los escenarios de riesgo advertidos sea integral. Para ello es fundamental una adecuada comunicación y flujo de información entre las diferentes entidades, sin superponer sus funciones y competencias. iii) Por último, impulsar un fortalecimiento técnico y presupuestal en los territorios para que las autoridades territoriales puedan cumplir con el rol que les asigna el Decreto 2252 de 2017 como primeros respondientes del Presidente de la República en sus territorios.

Respecto de las acciones de la Procuraduría para la prevención y protección de los líderes y defensores de derechos humanos:

- En cumplimiento de la Directiva 02 de 2017, en la vigencia 2020 y lo corrido de 2021 se han desarrollado siete Mesas de Protección por la Vida. Asimismo, la Procuraduría ha adelantado 29 acciones disciplinarias. Estos casos incluyen

¹⁰ Posterior a la fecha de corte de este informe, la Defensoría del Pueblo emitió tres alertas tempranas que advertían riesgos contra las personas en proceso de reincorporación.

conductas, también disciplinables, tales como presuntos homicidios, presuntas lesiones personales, presuntas estigmatizaciones, presuntos excesos en el uso de la fuerza o abusos de autoridad, o presuntas omisiones a deberes funcionales de los servidores públicos.

- Se han constituido 420 agencias especiales en los procesos penales que se adelantan por crímenes contra los líderes sociales, en su mayoría por el delito de homicidio (88%), y por amenazas contra estas personas de especial protección constitucional (10%).

Respecto del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras:

- Se tiene conocimiento sobre el avance de la territorialización del Programa en el departamento de Putumayo y en la región de Montes de María, y se han dado esfuerzos para iniciar este proceso en los departamentos del Cauca, Chocó y Magdalena.

Se reconoce la importancia de la implementación del Programa a nivel territorial, sin embargo, es urgente contar con lineamientos para su territorialización y continuar con la conformación de los Comités de Impulso, así como resolver las dificultades de conectividad de las lideresas sociales.

- No hay claridad frente a los avances en la implementación del Protocolo de Análisis de Riesgo para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos de la UNP, especialmente en la incorporación del enfoque de género al interior de la entidad para garantizar que las acciones iniciadas respondan a lo establecido en el Protocolo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría recomienda:

Respecto al Pacto Político Nacional:

I. Al Ministerio del Interior, definir la ruta para la promoción del pacto político nacional elaborada en los tiempos establecidos en el PMI y en los términos estipulados en el Acuerdo de Paz.

II. Al Ministerio del Interior, coordinar con el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, de cara a los comicios del próximo año, el desarrollo de acciones conjuntas para la promoción del Pacto político Nacional.

Respecto del funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) y el cumplimiento de sus funciones:

- III.** A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en calidad de secretaria técnica, avanzar en las discusiones para la definición y aprobación del reglamento interno de la instancia.
- IV.** A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en calidad de secretaria técnica, avanzar en el cumplimiento de las funciones de la CNGS, establecidas en el Decreto 154 de 2017.
- V.** A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en calidad de secretaria técnica, definir una ruta clara para la implementación de los lineamientos y el plan de acción de la política pública y criminal, frente al desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales que establece el artículo 1 del Decreto Ley 154 de 2017.
- VI.** A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, avanzar en la elaboración del concepto solicitado por el DNP para la definición de la entidad competente para el cumplimiento de la meta trazadora del PMI, relacionada con la reducción significativa de organizaciones criminales continuadoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo desmanteladas (C.MT.4).
- VII.** Al Ministerio de Justicia y del Derecho, remitir a la Procuraduría un balance frente a la implementación de las cinco líneas de la estrategia territorializada para el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización de las entidades del sector justicia para el desmantelamiento de organizaciones criminales.
- VIII.** Al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Consejo Superior de la Judicatura, informar sobre el avance en la creación de cargos permanentes en despachos judiciales que tengan competencia de procesos penales de conductas punibles cometidas contra líderes sociales y defensores de derechos humanos para la vigencia 2021.

Respecto de la Unidad Especial de Investigación:

- IX.** A la Unidad Especial de Investigación, avanzar en la priorización territorial, teniendo en cuenta la concentración de la victimización en varias regiones del país, e informar acerca del resultado de la evaluación sobre la apertura de un equipo itinerante en la región del Magdalena Medio.

Respecto del funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP):

- X.** A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, finalizar las discusiones alrededor de la estructuración del Comité de Impulso a las Investigaciones y el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo del SISEP.

Respecto de las medidas de prevención, protección y seguridad para exintegrantes de las FARC-EP:

- XI.** A la Unidad Nacional de Protección, avanzar en la contratación de los agentes escoltas necesarios para completar la implementación de los esquemas de protección.
- XII.** A la Unidad Nacional de Protección, remitir un informe sobre el balance del plan de descongestión de las órdenes de trabajo.
- XIII.** A la Unidad Nacional de Protección, realizar las reevaluaciones de riesgo de los AETCR para el mantenimiento y/o fortalecimiento de los esquemas de protección colectiva.
- XIV.** A la Consejería para la Estabilización y Consolidación, remitir el informe sobre el avance en la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, de conformidad con lo establecido en la disposición décima de la Directiva 001 de 2020.
- XV.** A la Consejería para la Estabilización y Consolidación, informar sobre el balance de la inclusión de las acciones del Plan Estratégico de Seguridad y Protección en los planes institucionales de las entidades concernidas en dicho Plan.
- XVI.** Al Ministerio de Defensa Nacional, informar sobre los resultados del plan piloto para el acompañamiento de la población dispersa en proceso de reincorporación implementado en los municipios de Algeciras, Huila; Puerto Asís, Putumayo; Tumaco, Nariño; Caldon, Cauca; y Macarena, Meta.
- XVII.** Al Ministerio de Defensa Nacional, informar sobre los logros alcanzados con la Directiva Permanente No Radicado 012008153202/MDN-COGFM-CCOET-DIMES-DICOI del 1 de noviembre de 2020 expedida por parte del Comando General de las Fuerzas Militares.

Respecto al Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios:

XVIII. Al Ministerio del Interior, remitir el balance de los planes operativos anuales para la implementación de los componentes del Programa.

XIX. Al Ministerio del Interior, brindar asistencia técnica a las entidades territoriales para la actualización de los Planes Integrales de Prevención.

Respecto del Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales:

XX. Al Ministerio del Interior, informar los resultados de la evaluación realizada para mejorar el funcionamiento de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas para la Reacción Rápida (CIPRAT).

XXI. Al Ministerio del Interior, informar sobre el estado de avance del cumplimiento de las recomendaciones emitidas en las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo reportadas en la plataforma SIGOB-CIPRAT.

Respecto del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras:

XXII. Al Ministerio del Interior, fortalecer el equipo responsable de la implementación del Programa Integral de Garantías, para garantizar su acompañamiento a los procesos de territorialización.

XXIII. Al Ministerio del Interior, emitir y formalizar los lineamientos para la territorialización del Programa Integral de Garantías, como marco de referencia para los procesos de conformación de las Mesas de Garantías y Comités de Impulso, la elaboración y concertación de los Planes de Acción Territorial, y la articulación entre las entidades a nivel nacional y territorial.

XXIV. Al Ministerio del Interior, evaluar los resultados de las acciones consignadas en el Plan de Acción Nacional y analizar la disponibilidad presupuestal de cara a su actualización en 2022.

XXV. A la Fiscalía General de la Nación, a través de la Vicefiscalía, continuar con la participación en las Mesas de Seguimiento a Casos para el fortalecimiento en la investigación de casos de violaciones de derechos humanos de líderes y defensoras.

XXVI. A la Unidad Nacional de Protección, adelantar acciones para la implementación del Protocolo de Análisis de Nivel de Riesgo de Mujeres

Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos con perspectiva de género para garantizar una atención respetuosa y diferenciada a las líderes y defensoras.

XXVII. A la Unidad Nacional de Protección, avanzar en la elaboración de un Protocolo para la atención y sanción de casos de violencia sexual y otras formas de violencia de género ejercida por parte de los agentes escoltas en contra de las beneficiarias de sus programas de protección.

Punto 4 Solución al Problema de Drogas Ilícitas

El Acuerdo de Paz plantea la necesidad de encontrar una solución definitiva e integral al problema de las drogas ilícitas, con enfoque territorial, y propone una aproximación integral pero diferenciada que considera tres dimensiones: i) el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS), ii) programas de prevención del consumo y salud pública y iii) la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

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

El PNIS tiene el objetivo de promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito para que las comunidades que habitan en zonas afectadas por dichos cultivos gocen de mejores condiciones socioeconómicas y bienestar, y para que las personas directamente afectadas por los cultivos puedan desvincularse definitivamente de esa actividad.

Frente al PNIS, en el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

- Después de más de cuatro años de implementación del Acuerdo de Paz y de la firma de los primeros acuerdos individuales del Programa, este aún cuenta con importantes retrasos y ajustes que deben ser solucionados para llevarse a cabo apropiadamente, en especial frente a su componente productivo y su articulación con la Reforma Rural Integral. El PNIS continúa sin presentar modificaciones que permitan su ejecución desde un enfoque territorial, la transformación de los territorios donde se implementa y la celeridad en la prestación de bienes y servicios con condiciones de seguridad.
- A pesar de lo anterior, se presenta un avance importante en la adopción de al menos 17 actos administrativos con lineamientos para reglamentar el funcionamiento del PNIS y formalizar los procedimientos de asistencia técnica, entrega de bienes para proyectos y nuevos modelos de sustitución.
- En el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2020 y el 31 de marzo de 2021 se redujo en un 59% el número de familias suspendidas del PNIS. Sin embargo, 3.600 familias continúan en indefinición jurídica y suspensión de beneficios. El número de exclusiones del PNIS asciende a la cifra de 10.248 familias, lo que corresponde al 10% del total con acuerdos individuales. La razón más recurrente de retiro es que los territorios no cuentan con alta densidad de cultivos ilícitos, la

cual es una variable técnica para focalizar a los municipios que debió gestionar la DSCI, más no una variable de exclusión. Esta situación resulta preocupante.

- Aún no ha sido adoptado un procedimiento administrativo que delimite y desarrolle taxativamente las causales y trámites por los cuales se suspende o se retira un núcleo familiar del PNIS. Según la DSCI, no procede la reglamentación, pues el PNIS no es un instrumento de política pública de carácter sancionatorio, ni definitivo, ni responde a ritualidades procesales, sino que parte de las generalidades establecidas en el Decreto Ley 896 de 2017.
- El PNIS ha realizado importantes esfuerzos para completar los pagos de asistencia alimentaria inmediata de las familias, ya que se pasó de 49.768 (60% del total de 82.242) familias con la totalidad de los pagos de asistencia alimentaria inmediata en marzo de 2020, a 68.950 (83,8%) en marzo de 2021.
- Aún no se ha logrado avanzar lo suficiente en cuanto a los proyectos productivos. Según datos de la DSCI, a marzo de 2021, el número de familias con recursos comprometidos para proyectos de ciclo corto llegó a 6.777 (8% del total), mientras que el número de familias con recursos ejecutados en ese componente fue de 4.776 (6%). De forma complementaria, se habían destinado recursos para 1.792 (2%) familias en fase de proyectos de ciclo largo, y solo 726 (0,8%) efectivamente habían recibido los 19 millones, correspondientes a la totalidad de recursos de los dos tipos de proyectos productivos.
- La Procuraduría reconoce las limitaciones presupuestales con que ha contado el Programa para la ejecución de los proyectos productivos de ciclo corto y de ciclo largo, pues se pasó de \$300.799 millones de pesos distribuidos en 2019 para todo el PNIS, a \$191.000 millones en 2020, y aún hacían falta \$2,4 billones para cumplir con los compromisos del Plan de Atención Inmediata y los pagos a recolectores, sin contar allí lo relacionado con el PISDA y el PAI Comunitario. A marzo de 2021, se habían distribuido \$41.000 millones, y se encontraban en proceso de formalización \$262 mil millones adicionales. No obstante, se considera relevante adelantar, entre 2021 y 2022, los mayores esfuerzos posibles de gestión de recursos, de eficiencia del gasto y de trabajo interinstitucional para acelerar su ejecución, promover la sostenibilidad a las inversiones ya realizadas, y dar cumplimiento a las metas que se vencen en 2022, tanto en el PMI como en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
- Además de las barreras presupuestales, la formulación y la ejecución de proyectos de ciclo corto y largo presentan retos técnicos y de gestión. A marzo de 2021, el 86% de las familias de cultivadores y no cultivadores había recibido asistencia técnica para proyectos (70.606). No obstante, de este total, 70.138

habían recibido servicios por un valor de hasta \$1.6 millones, lo que equivale a la mitad de los \$3.2 millones de este componente, y solo 468 familias habían recibido el valor total. Esto evidencia que el servicio de asistencia técnica se ha prestado de forma intermitente, según la disponibilidad de recursos para la contratación de operadores, que durante su vigencia realizan visitas de caracterización, definición de planes de inversión, capacitaciones, y entrega de insumos y materiales a través de proveedores.

- Dado que, hasta la fecha, los proyectos de seguridad alimentaria y de ciclo corto se han realizado a manera de apalancamiento de iniciativas productivas que ya tenían en marcha los beneficiarios, se requiere de un acompañamiento técnico permanente que permita la planeación y el engranaje de los proyectos de ciclo corto y largo, orientada a resultados, con consistencia y periodicidad en las actividades, y que fortalezca las capacidades de los beneficiarios durante la operación del Programa. El rezago en la implementación de los proyectos de ciclo corto y largo es, en cierta forma, una oportunidad para articular las diferentes fases del PNIS en contrataciones futuras.
- Frente a los retos de gestión, el Contrato 262 con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) expuso importantes oportunidades de mejora:
 - Las diferencias entre los precios locales conocidos por los beneficiarios y los precios del mercado ofrecidos por los proveedores para la entrega de materiales e insumos, ocasionaron quejas y alertas por parte de los beneficiarios por presuntos sobrecostos, que fueron transmitidas a la Procuraduría. En múltiples ocasiones, estas diferencias fueron resueltas a través de espacios de clarificación, y se sugirió el uso de sistemas de precios locales y de veedurías ciudadanas. En cualquier caso, es necesario que el Gobierno nacional ponga en marcha un mecanismo para hacer seguimiento al avance físico y financiero de los contratos firmados a través del Fondo Colombia en Paz (FCP), como el firmado con la OEI.
 - El reducido uso de las instancias de participación territorial del PNIS para socializar los avances de la ejecución de los contratos de los operadores, generó desconfianza por parte de los beneficiarios sobre la transparencia de los procesos. De igual forma, es necesario fortalecer el liderazgo de las coordinaciones territoriales de la DSCI frente a los operadores, para facilitar su relacionamiento con la comunidad.
 - Se requiere fortalecer la Estrategia Nación Territorio para promover el apoyo de alcaldías y gobernaciones en la implementación del PNIS, a través de acciones

como la provisión de lugares de almacenamiento, transporte y gestión para la entrega de materiales e insumos, e incluso asistencia técnica, entre otros.

- El desarrollo de mecanismos para la contratación de organizaciones y asociaciones comunitarias sigue siendo una deuda de la implementación del Acuerdo de Paz, ya que estas tienen el interés de participar en licitaciones, pero no cuentan con la solvencia económica y las características técnicas para hacerlo.
- La focalización del PNIS a nivel familiar ha dificultado la estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial (PIDAR), liderados por la ADR, cuya unidad de análisis son los esquemas asociativos. No obstante, ante el rezago y la falta de recursos para la ejecución de los proyectos productivos del PNIS, urge poner en marcha un plan de acción conjunto entre la DSCI y la ADR para estructurar los planes de familias que podrían contar con esquemas de este tipo a nivel local, y su apalancamiento a través de los Planes de la Reforma Rural Integral.
- En 2020, la DSCI y MinAmbiente formularon al menos tres circulares, resoluciones y lineamientos para la ejecución del PNIS en Áreas de Especial Interés Ambiental, sin contar aún con familias que puedan generar ingresos en áreas de Parques Nacionales Naturales. En la vigencia 2021 se espera un cambio en esta situación, ya que se destinaron \$262 mil millones del impuesto al carbono para apoyar iniciativas que permitan la sustitución y la generación de ingresos, el acceso a contratos de derechos de uso en Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, y la implementación de un incentivo tipo Pago por Servicios Ambientales en la categoría A, en diferentes zonas del país con familias beneficiarias del PNIS.
- Desde la perspectiva de la Procuraduría, el ejercicio de los PISDA en municipios no PDET recoge las recomendaciones realizadas por este ente de control en su Segundo Informe al Congreso, en tanto se identificaron iniciativas a nivel veredal que serán implementadas en los núcleos donde se ejecuta el PNIS. No obstante, surge el desafío de traer la oferta de las entidades nacionales y territoriales para dar cumplimiento a dichas iniciativas, teniendo en cuenta que estos no son municipios PDET y que, por ende, estas iniciativas no hacen parte de ninguno de los PATR, o de otros instrumentos de gestión como la HRU, las mesas de impulso del PDET ni de los municipios priorizados por los Planes Nacionales Sectoriales.
- Con respecto a las iniciativas del PATR con marcación PISDA, se identificó un universo de 812 iniciativas para 48 municipios donde coinciden el PDET y el PNIS.

De estas, 268 contaban con una ruta de implementación activada, y 353 estaban contenidas en los Planes de Trabajo 2020- 2021. A pesar de ello, aún no es clara la manera en que la marcación PISDA puede contribuir a la focalización de bienes y servicios en los núcleos veredales donde se implementa el PNIS, pues tanto las iniciativas de PATR con marcación como aquellas que no la tienen, se podrían ejecutar en áreas del municipio con poblaciones no necesariamente relacionadas con el PNIS.

- Para las iniciativas consignadas en los PATR de los 48 municipios PNIS que también son PDET, se registran los mismos cuellos de botella reportados por la Procuraduría en la sección del informe destinada al análisis de los PDET.
- En cuanto al componente de formalización para sustituir, se reporta un total de 80.113 ha de tierra formalizadas a 2.382 familias vinculadas al PNIS. Sin embargo, el 91% de esta gestión corresponde a formalizaciones de predios baldíos realizados en años anteriores a la firma del Acuerdo de Paz, cuando la constancia de registro del acto administrativo no había sido cargada a la plataforma Sinergia del DNP. En consecuencia, el avance real en materia de formalización a familias PNIS es de 6.583 hectáreas formalizadas en los años de implementación del Acuerdo de Paz, que corresponden a procesos de adjudicación de baldíos con ocupaciones previas, entrega de subsidios integrales de tierras y compras directas o adjudicaciones especiales.
- La ANT reporta que se han entregado 290 títulos sobre predios privados rurales en áreas afectadas por cultivos de uso ilícito, no priorizadas para la implementación del PNIS, lo que representa un total de 1.310,6 ha y beneficia a 289 núcleos familiares. No obstante, esta gestión se concentra en la formalización de microfundios, lo que podría dificultar la puesta en marcha de iniciativas productivas en el marco de proyectos de desarrollo alternativo.
- En materia de nuevos modelos de sustitución, y en especial de aquellos hechos a la medida, se identificaron avances en la formulación de posibles alternativas en los departamentos de Antioquia, Bolívar y Nariño. Sin embargo, en todos los casos, la propuesta aún se encuentra en etapa de estructuración y gestión de recursos, en algunos casos vía OCAD Paz. Preocupa que ningún modelo se encuentre en proceso de formulación en el departamento de Chocó, a pesar de que allí se firmaron cinco acuerdos colectivos de sustitución de cultivos en territorios donde el PNIS no llegó. Estas regiones no cuentan a la fecha con ninguna alternativa de sustitución. En cualquier caso, la Procuraduría insiste en la necesidad de que su formulación se realice con enfoque territorial, base en la evidencia y en la identificación de los éxitos y opciones de mejora del PNIS, y con claridad sobre las competencias para su ejecución, financiación y

secuencialidad con la erradicación.

- A partir de información de la DSCI y MinDefensa, con corte a octubre 2020, la Procuraduría identificó 953 veredas en las que se suscribieron acuerdos voluntarios de sustitución, que no fueron incluidas en la focalización del PNIS; de estas, 396 han registrado operaciones de erradicación forzada entre 2016 y 2019. Los departamentos en los que más hubo veredas con acuerdos colectivos sin individualizar y que registraron erradicaciones forzadas fueron Nariño, con 138 veredas en los municipios de Olaya Herrera, Barbacoas, Roberto Payán y Policarpa; Cauca, con 83 veredas en Corinto, Balboa y Cajibío; Caquetá, con 60 veredas en Milán y Puerto Rico; y Antioquia, con 42 veredas, principalmente en Valdivia.
- La Procuraduría reconoce el funcionamiento de instancias técnicas en el marco del Pilar 2 de la Ruta Futuro como un gran paso para la articulación de las estrategias de sustitución y de erradicación a nivel nacional. No obstante, llama la atención que en el nivel territorial no se cuente con instancias que permitan el diálogo y la articulación de las entides territoriales, la DSCI, MinDefensa, MinAmbiente y PNN, para lograr la coordinación de las estrategias de sustitución, de erradicación forzada de cultivos y el diálogo social. En las instancias del PNIS, creadas por el Decreto 362 de 2018 no se discute la erradicación, en los Comités Departamentales de Drogas no participa la DSCI, y en las instancias creadas por la Directiva 013 de 2020, no se cuenta con presencia de las entidades territoriales.
- A la fecha de elaboración de este informe, se habían desarrollado dos misiones de verificación de erradicación voluntaria de cultivos. A marzo 31 de 2021, la DSCI aún no tenía la programación para realizar la tercera misión de verificación, cuyo alcance, según información remitida por la DSCI, es monitorear el cumplimiento de los compromisos suscritos en los acuerdos individuales y evidenciar los avances en el Plan de Atención Inmediata (PAI) familiar, el PAI comunitario y el PISDA.
- Se resalta como positiva la expedición del Plan de articulación de acciones en seguridad para liderazgos que apoyan el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos, cuya formulación había iniciado en 2019. Esta acción da cumplimiento a la recomendación remitida por la Procuraduría en el Segundo Informe al Congreso.
- Se resalta la aprobación de la Resolución 09 de 4 de abril de 2021, por medio de la cual la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos adopta el Protocolo de Género del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y se dictan otras disposiciones.

- También se evidencia la inclusión de lineamientos de género en los pliegos para la contratación de operadores de proyectos productivos, y la aprobación de un proyecto para la generación de ingresos de la población de mujeres gestoras comunitarias del Programa, financiado con recursos de PNUD, del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto (MPTF) y de la DSCI, y que será desarrollado por UNODC.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría recomienda:

- I.** A la Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio, reglamentar el procedimiento administrativo por medio del cual se toman las decisiones sobre la suspensión y exclusión de los núcleos familiares del PNIS. De igual forma, continuar con el proceso de resolución de casos de suspensiones y de revisión de casos de retiro de beneficiarios.
- II.** A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio, realizar en el menor tiempo posible la tercera visita de verificación del cumplimiento de los compromisos suscritos en los acuerdos individuales, evidenciar los avances en el PAI familiar, el PAI comunitario y el PISDA, a través de encuestas. Para la visita, se recomienda adoptar el procedimiento administrativo antes mencionado.
- III.** A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio y al Departamento Nacional de Planeación, en articulación con la tercera verificación de cumplimiento de compromisos, adelantar una evaluación de operaciones del PNIS, que permita identificar los factores y territorios en donde este logró mayores resultados, y aquellos en donde logró 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.
- IV.** A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio, continuar desarrollando con periodicidad sesiones de las instancias territoriales del PNIS, establecidas en el Decreto 362 de 2018, con la participación permanente de las alcaldías y gobernaciones, las entidades del sector agropecuario y ambiental, y los operadores contratados. De igual forma, generar los espacios de preparación previa con las comunidades, para que las sesiones de las instancias puedan cumplir su rol de planeación participativa, seguimiento y evaluación de los proyectos productivos e implementación del PISDA.

V. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio, a la Consejería para la Estabilización y Consolidación, a la Agencia Nacional de Tierras, a Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales y a la Agencia de Desarrollo Rural, adoptar una estrategia interinstitucional para la ejecución efectiva de los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo del PNIS, y su respectiva asistencia técnica, para el segundo semestre de 2021 y para la vigencia 2022, que se impulse desde un alto nivel ejecutivo. Se sugiere involucrar en la estrategia a la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura, Colombia Compra Eficiente, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), el Ministerio de Ambiente, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, al Ministerio de Defensa Nacional, y gobernaciones y alcaldías donde se implementa el PNIS.

VI. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizar la priorización del gasto requerida para avanzar con los componentes del PNIS, en especial de los proyectos productivos, de acuerdo con las solicitudes de distribución realizadas por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, tanto en materia de inversión como de funcionamiento, que permitan cumplir con la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, de alcanzar el 100% de las familias con proceso de sustitución finalizado.

VII. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, desarrollar un instrumento que permita el seguimiento a los productos, resultados y la ejecución de recursos destinados a proyectos, financiados a través de contrataciones realizadas por el Fondo Colombia en Paz, en particular de los contratos realizados desde la Subcuenta de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Como parte de estos instrumentos, se sugiere la creación de baterías de indicadores en la plataforma de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) del Departamento Nacional de Planeación. De igual forma, desarrollar los mecanismos para la marcación de los recursos distribuidos a través de la Bolsa Paz, subcuenta sustitución, con el trazador presupuestal de paz.

VIII. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio y al Fondo Colombia en Paz a través de la Consejería para la Estabilización, generar procesos de convocatoria y licitación para operadores regionales que presten, en un mismo contrato, los servicios de asistencia técnica, planeación y ejecución de los dos proyectos productivos del PNIS, para promover criterios de sostenibilidad, eficiencia en las inversiones públicas, y fortalecimiento de las capacidades de los beneficiarios para la generación de ingresos, con

acciones diferenciadas para las mujeres pertenecientes al programa.

IX. A la Agencia de Desarrollo Rural y al Ministerio de Agricultura, desarrollar líneas de cooperación con la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, en el marco del Decreto 362 de 2018, que apoyen la implementación de los proyectos de ciclo corto y de ciclo largo del PNIS, para comunidades beneficiarias del PNIS incluidas en esquemas asociativos, y que faciliten la articulación de las asociaciones de beneficiarios con esquemas alternativos de comercialización, compras públicas de alimentos, beneficios para la extensión agropecuaria, entre otras.

X. A los departamentos y municipios donde se implementa el PNIS, en el marco del Decreto 362 de 2018, realizar las gestiones necesarias, en el marco de sus competencias y medios, para facilitar la planeación, el desarrollo y la sostenibilidad de proyectos de huertas caseras, proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo, y asistencia técnica, dentro de los que pueden encontrarse el préstamo de instalaciones de bodegas, servicios de transporte, servicios de asistencia técnica y caracterización de insumos y precios a nivel regional. Asimismo, participar de forma activa en las instancias del PNIS a las cuales sean convocados.

XI. Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural y a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, continuar trabajando de manera articulada con la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y definir con claridad las competencias para la formulación y ejecución de iniciativas que permitan generar ingresos a los beneficiarios del PNIS en Parques Nacionales Naturales, Zonas de Reserva Forestal y demás Áreas de Especial Interés Ambiental, en especial en el marco de las licitaciones 007 y 009 abiertas durante los meses de mayo y junio de 2021, y dar continuidad a la adopción de indicadores del PMI sin ficha técnica en el SIIPO, como el D.288 y D.289.

XII. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio y a la Consejería la Estabilización y la Consolidación,, se reitera la necesidad de contar con un mecanismo que permita focalizar, en los núcleos veredales del PNIS, los bienes y servicios de las iniciativas con marcación PISDA, ya que a la fecha no se identifica cómo estos benefician a los núcleos veredales del PNIS. Asimismo, se recomienda que el cruce territorial entre núcleos veredales PNIS y entre iniciativas del PATR sea tomado como criterio para la priorización de su implementación el marco de la HRU, y de las sesiones interinstitucionales y mesas de impulso del PDET.

XIII. A la Agencia Nacional de Tierras y a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, acelerar la implementación del convenio suscrito en marzo de 2021, con

una cobertura de atención a 2.250 procesos de formalización de la propiedad rural para familias con acuerdos individuales de sustitución, vinculadas al PNIS. En ese mismo sentido, se recomienda la implementación del modelo Formalizar para Sustituir, adoptado bajo la Resolución 29 del 2020, con el fin de buscar alternativas económicas en zonas con acuerdos colectivos de sustitución incumplidos o en las que se vienen adelantando operaciones de erradicación forzosa, pues además de resolver la inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, permite también la implementación de proyectos productivos.

XIV. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio, avanzar con la definición, planeación, formulación y, en especial, la ejecución de los modelos de sustitución “Hechos a la medida” y “Sustitución con legalidad”, con énfasis en aquellos territorios a los cuales el PNIS no llegó, y en los que las comunidades manifestaron su voluntad de sustitución. Lo anterior, haciendo uso de las lecciones aprendidas del PNIS, ejercicios adecuados de planeación y presupuestación, y los principios de focalización territorial establecidos en el Acuerdo de Paz.

XV. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio, promover la ejecución del Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, la elaboración, la implementación y el seguimiento del PNIS, aprobado mediante la Resolución 09 del 4 de abril de 2021, con énfasis en sus componentes productivos y de participación en las instancias del Programa.

XVI. A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, priorizar los municipios PNIS para el desarrollo del desminado humanitario y en aquellos donde no sea posible, implementar la educación en el riesgo de minas y fortalecer la asistencia integral a víctimas por MAP/MUSE/AEI, para mitigar los riesgos para las comunidades y familiares beneficiarias del PNIS.

Programas de prevención del consumo y salud pública

El Acuerdo de Paz entiende el consumo de drogas como un fenómeno multicausal que debe ser abordado desde una perspectiva de salud pública y de desarrollo humano basado en derechos. En este sentido, su atención requiere del trabajo

conjunto entre diferentes actores públicos, la comunidad y las familias, en torno a una política de promoción en salud, prevención, atención integral e inclusión social con énfasis en niñas, niños y adolescentes.

Frente a este tema, en el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

- En el periodo comprendido entre marzo 2020 y marzo 2021 se presentaron importantes avances en el desarrollo y la discusión de instrumentos en materia de la política de prevención y atención al consumo. Por un lado, se elaboró y se puso a disposición de la ciudadanía el proyecto de decreto para la creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, como una Instancia de Alto Nivel. No obstante, a la fecha de corte de este informe, aún no se contaba con la expedición de dicho decreto.
- Por otro lado, en diciembre de 2020 se realizó la presentación de los principales resultados de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019 (ENCSPA), y se elaboró el Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia con datos desagregados por género.
- Por otra parte, la Procuraduría reconoce un gran avance en la inclusión de las preguntas sobre identidad de género, pese a lo cual se recomienda que, en próximas encuestas, la incorporación del enfoque también sea objeto de análisis de resultados, para formular al respecto recomendaciones basadas en evidencias.
- Sobre los resultados de la ENCSPA, resulta preocupante para este ente de control que la prevalencia del uso de marihuana en el último año por parte de mujeres registró un aumento de 1,23% en 2013 a 1,26 % en 2019, y del uso de cocaína, de 0,18% a 0,21% en el mismo lapso¹¹.
- El PMI contiene el indicador denominado “Porcentaje de departamentos acompañados en la formulación y ejecución plena de planes departamentales para la promoción de la salud, prevención, atención del consumo de sustancias psicoactivas” (D.295). Con corte a marzo 31 de 2021, MInSalud registró 37 planes de salud departamentales y distritales adoptados, con metas asociadas a la convivencia social y salud mental, con lo que se da cumplimiento al componente

¹¹ Estos datos demuestran la importancia de fortalecer las estrategias de género dentro de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, y dar cumplimiento al indicador del PMI sobre Lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas (D.G.7).

del indicador relacionado con el apoyo en la formulación de planes territoriales de salud.

- Con respecto al fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de los planes de salud departamentales, MinSalud informó contar con un plan de asistencia técnica para brindar capacitación, asesoría y acompañamiento a los sectores y entidades con competencias en la ejecución de la política de salud mental y la política de prevención y atención del consumo. A juicio de la Procuraduría, este es uno de los componentes de mayor relevancia, tanto en la actual vigencia como en las administraciones posteriores, especialmente en los territorios donde se observa un aumento en la prevalencia de consumo en el último año de cualquier sustancia, según la ENCSPA 2019, como lo son Atlántico (1,46% a 1,57%), Bogotá (3,39% a 3,69%), Cauca (1,63% a 2,27%), Cundinamarca (1,49% a 2,62%), Norte de Santander (2,65% a 2,86%), y Orinoquía y Amazonía (1,91% a 2,22%).

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría recomienda:

- I.** Al Ministerio de Salud y Protección Social, avanzar con la adopción del decreto por el cual se crea el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas como una Instancia de Alto Nivel.
- II.** Al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Salud y Protección Social, con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo, revisar los indicadores, la línea de base y las metas de las políticas públicas recientemente aprobadas en la materia.
- III.** Al Ministerio de Salud y Protección Social, avanzar con el plan de asistencia técnica para brindar capacitación, asesoría y acompañamiento a los sectores y entidades con competencias en la ejecución de la política de salud mental y la política de prevención y atención del consumo. En especial en los territorios donde se observa un aumento en la prevalencia de consumo en el último año de cualquier sustancia, según la ENCSPA 2019, como lo son Atlántico, Bogotá, Cauca, Cundinamarca, Norte de Santander, Orinoquía y Amazonía.
- IV.** Al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Salud y Protección Social, publicar y avanzar, con mayor celeridad, en la difusión a nivel nacional y territorial de los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo, y del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas establecidas en el Acuerdo de Paz.
- V.** Al Ministerio de Salud y Protección Social, tener en cuenta los lineamientos de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de SPA para

la elaboración del Plan Decenal de Salud 2022-2031, e involucrar componentes compatibles con el cumplimiento del Acuerdo de Paz.

VI. Al Ministerio de Salud y Protección Social, fortalecer las acciones y estrategias para la atención y prevención del consumo en mujeres y población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, y fortalecer los mecanismos de medición de las afectaciones para esta población.

VII. Al Ministerio de Salud y Protección Social, se reitera la importancia de poner en marcha un sistema de seguimiento y evaluación a la política que cuente con instancias participativas de monitoreo a nivel municipal y departamental, como organizaciones sociales, consumidores, padres de familia, y entidades educativas.

Solución al fenómeno de producción y comercialización

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

Frente a este tema, en el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

- Se han creado instancias para articular las medidas de sustitución y erradicación de cultivos de coca, en el marco de la implementación de la Ruta Futuro. No obstante, a abril de 2021, no se habían adelantado los debates correspondientes en el Consejo Nacional de Estupefacientes sobre las estrategias y la secuencialidad que debe ser aplicada en los territorios que cumplían con los criterios para la sustitución voluntaria, a donde el PNIS no llegó, y en donde aún no se materializan alternativas de sustitución novedosas en el marco de los modelos hechos a la medida, establecidos en el Decreto 1223 de 2020 de la ART. Este hecho resulta preocupante.
- El 26 de junio de 2021, fue aprobado por el Consejo Superior de Política Criminal el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, con acciones orientadas a la prevención del delito, la reconstrucción de los lazos comunitarios en el marco de la justicia restaurativa, la resocialización, entre otros; e incluye enfoques transversales que parten de la base de que la sanción penal debe ser la última de las alternativas del Estado para el tratamiento de las conductas criminales¹².

- Con respecto a avances en las estrategias territoriales que permitan el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización, durante el año 2020 se realizaron cinco talleres territorializados con autoridades locales y judiciales de cerca de 20 municipios de las cinco Zonas Futuro (Pacífico Nariñense, Chiribiquete, Bajo Cauca, Arauca y Catatumbo. Asimismo, en el primer trimestre de 2021 se formuló una primera propuesta de Estrategia Territorializada que se encontraba en revisión del Director de Política Criminal y Penitenciaria para la fecha de corte del presente informe.
- A juicio de este ente de control, las investigaciones realizadas por parte de MinJusticia y UNODC en torno a la dinámica de producción y rendimiento de los cultivos de coca, durante el periodo 2005- 2019, son de la mayor relevancia para adelantar los análisis y evaluaciones sobre los resultados de las estrategias del Pilar 2 de la Ruta Futuro, y para la generación de recomendaciones para su fortalecimiento en clave tanto de reducción del cultivo, producción y comercialización de narcóticos, y para el mejoramiento de las condiciones de vida de los productores. Por ejemplo, el documento Estudio de producción y rendimiento Cuarta Fase resulta del mayor interés, ya que hace uso de encuestas comparadas por periodos, que incluyen información sobre características socioeconómicas de los productores agropecuarios, sobre el uso de insumos para la producción de los cultivos y la extracción del alcaloide, sobre la dinámica del rendimiento y los factores asociados, sobre las prácticas y rendimientos de la extracción aplicados en terreno, y sobre la dinámica de precios relacionada con los principales subproductos.
- Por último, se identificó un avance positivo en la elaboración de la estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, con el apoyo de la UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) y la financiación de la Embajada del Reino Unido, que da cumplimiento al indicador D.309 del PMI. Este avance coincide con las recomendaciones realizadas por este ente de control a la Secretaría de Transparencia de Presidencia en el Segundo Informe al Congreso.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría recomienda:

- I. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Defensa Nacional, a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio, y a las gobernaciones de los 14 departamentos donde se implementa el PNIS, desarrollar o adaptar las instancias existentes en el marco de la Ley 30

¹² “Por primera vez, Colombia cuenta con un Plan Nacional de Política Criminal”. Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/POR-PRIMERA-VEZ-COLOMBIA-CUENTA-CON-PLAN-NACIONAL-POLITICA-CRIMINAL.aspx>. Tomado el: 09/08/2021.

de 1986, del Decreto 362 de 2018, de la Directiva 013 de 2020 de Ministerio de Defensa o instancias propias como la creada mediante el Decreto 557 de 6 de noviembre de 2020 de la Gobernación de Nariño, para avanzar con el diálogo y la articulación entorno a la coordinación y secuencialidad de las estrategias de sustitución, de erradicación forzada de cultivos y el diálogo social, con énfasis en los territorios donde se desarrollarán nuevos modelos de sustitución.

II. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, avanzar con la Estrategia territorializada para el fortalecimiento de capacidades de investigación y judicialización para el desmantelamiento de la criminalidad organizada y la disrupción de los circuitos financieros, para continuar la lucha contra las economías y las redes criminales.

III. A Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio, compartir los resultados de los estudios elaborados por el Observatorio de Drogas de Colombia, y en especial del Estudio de producción y rendimiento Cuarta Fase, de tal manera que se pueda tomar como insumo para el fortalecimiento del PNIS y de los nuevos modelos de sustitución, tanto en Áreas de Especial Importancia Ambiental, como en territorios indígenas y de comunidades negras.

IV. A la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, continuar avanzando en la estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, en articulación con las entidades competentes, y definir el plan de trabajo para su puesta en funcionamiento.

Punto 5

Acuerdo sobre las víctimas del conflicto

El punto 5 del Acuerdo de Paz es la materialización del principio de centralidad de las víctimas. Fue construido de manera participativa con víctimas de diferentes sectores poblacionales y establece medidas para reparar los daños causados a aquellas personas que han padecido el conflicto armado de manera directa en sus territorios. Como resultado, el Acuerdo de Paz establece diferentes mecanismos que buscan contar la verdad sobre lo ocurrido, brindar justicia por los crímenes cometidos en el marco del conflicto, reparar a las víctimas con medidas simbólicas y materiales, y garantizar la no repetición.

Este capítulo incluye los avances y desafíos identificados por la Procuraduría General de la Nación en el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, respecto de la implementación y el cumplimiento del mandato de las entidades que hacen parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), cuyo nombre cambió en junio de 2021 a Sistema Integral para la Paz¹³. Dichas entidades tienen dentro de sus funciones garantizar a las víctimas el derecho a la verdad y la justicia, la reparación integral; se trata de: i) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; ii) Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas; iii) Jurisdicción Especial para la Paz; y iv) Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Finalmente, se incluye un análisis sobre el estado de la implementación del Compromiso sobre los derechos humanos, establecido en el subpunto 5.2 del Acuerdo Final.

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) constituye el mecanismo de carácter temporal y extrajudicial del SIVJRNR que se encarga de explicar la verdad de lo ocurrido en el conflicto armado y promover procesos de reconciliación y de convivencia en los territorios para garantizar la no repetición. Para el cumplimiento de su mandato, la entidad definió los objetivos misionales de esclarecimiento, reconocimiento, convivencia y no repetición, los cuales se desarrollan a partir de cuatro fases: i) preparatoria, que culminó con el inicio formal del mandato de la Comisión en noviembre de 2018, ii) de escucha y sistematización, ii) de elaboración del informe final y iv) de seguimiento. El Decreto Ley 588 de 2017 le otorgó un periodo de tres años de mandato a la CEV, los cuales finalizan en noviembre de 2021.

¹³ Para efectos del presente informe, y teniendo en cuenta que su fecha de corte es marzo del 2021, se hará referencia al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición- SIVJRNR

No obstante, sobre la finalización del mandato de esta entidad, recientemente el Consejo de Estado, emitió el Concepto 2021-00046¹⁴, en el que responde a una consulta del Departamento Administrativo de la Función Pública, en el que se especifica: “teniendo en cuenta que el Decreto 588 de 2017 omitió fijar el término en el que habrá de realizarse la socialización del informe final, tarea sustancial cuya competencia fue asignada por el ordenamiento a la Comisión, es menester que el Presidente de la República, mediante decreto ejecutivo, especifique los términos en que dicha competencia debe ser ejecutada”. Asimismo, el pasado 14 de julio de 2021 fue admitida una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por varias organizaciones de víctimas con el objetivo de que se prorrogue el mandato de la CEV¹⁵, principalmente por las circunstancias generadas por la emergencia sanitaria del COVID-19 que impidieron la realización de muchas de las actividades previstas por la CEV.

Frente al despliegue del mandato de la CEV, la Procuraduría identifica los siguientes avances y desafíos:

- Se resalta la implementación del 100% del Sistema de Información Misional al interior de la entidad y se celebra la recopilación de 13.025 testimonios, con la participación de 23.995 personas, y la recepción de 482 informes y 251 casos relevantes para la construcción del Informe Final. No obstante, persisten los retrasos en la entrega de información por parte de algunas entidades, entre las que se encuentra el Ministerio de Defensa. Por tanto, se les reitera el deber de aportar la información solicitada por la CEV, relacionada con el conflicto armado y las violaciones a los derechos humanos, en el marco de la Ley 1712 de 2014, el Decreto Ley 588 de 2017 y la Sentencia C-017 de 2018.
- Se destaca el aumento en el porcentaje de entrevistas de actores del conflicto armado: de 1,6% en 2020, se pasó a 7,5% en marzo de 2021, para un total de 977 entrevistas individuales y colectivas a actores con participación en el conflicto armado. Sobre los aportes particulares de comparecientes ante la JEP, se han finalizado 84 entrevistas, de las cuales el 62% corresponde a miembros de la Fuerza Pública. No obstante, persisten algunas dificultades, como la falta de voluntad de los comparecientes para contribuir a la verdad, así como el acceso a los datos de algunos comparecientes y sus abogados.
- Frente al despliegue territorial de la CEV, se destacan los esfuerzos por promover el diálogo entre actores en torno a afectaciones y dinámicas en el marco del conflicto armado. La Procuraduría destaca los esfuerzos por superar

¹⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=30929>.

los obstáculos causados por la pandemia del COVID-19 y resalta como buena práctica de difusión los mensajes a través de radio y televisión, que podrían tener mucho éxito para el posicionamiento a largo plazo del legado de la Comisión. No obstante, se reitera la preocupación, advertida en el Segundo Informe de la Procuraduría, sobre la participación limitada de las víctimas en los territorios donde hay falta de garantías de seguridad y convivencia, pues esto desestimula la participación ante la CEV e impide la presencia de la entidad en lugares remotos, donde aún persisten las confrontaciones armadas.

- Con relación a la participación y el reconocimiento de las víctimas, se resalta la adecuación de espacios y eventos pese a las condiciones generadas por la pandemia del COVID-19. Desde el inicio del mandato y hasta el 31 de marzo de 2021 se han llevado a cabo nueve versiones del Encuentro por la Verdad y se han propiciado 51 espacios privados de reconocimiento de responsabilidades. Adicionalmente, se resalta el Encuentro por la Verdad de junio de 2021, denominado “Verdades que liberen: reconocimiento de responsabilidades de secuestro por parte de Farc”, como un evento público de diálogo entre víctimas y victimarios en torno a los hechos de secuestro en el marco del conflicto armado.
- Con relación a la transversalización del enfoque de género, la Procuraduría destaca el trabajo realizado en 2020 con personas de orientación sexual y de género diversas, para garantizar su participación efectiva en los objetivos de la entidad. Frente a las actividades que la Comisión lleva a cabo, el 61% de los participantes son mujeres, el 12% corresponde a población LGBTI y el 18% son hombres cisgénero. Además, de las 11.207 entrevistas tomadas por los equipos en territorio, 700 se han realizado a víctimas de violencias sexuales.
- Para la elaboración del informe final, la CEV expidió la Resolución 0009 de 2021 para definir lineamientos y acuerdos al interior de la entidad, y se establecieron los capítulos que estarán contenidos allí. Adicionalmente, se reportó la adecuación de espacios con entidades nacionales y territoriales para promover la adopción, por parte de la institucionalidad, de las recomendaciones derivadas de los espacios de la CEV. Este órgano de control considera importante continuar con este tipo de relacionamiento para garantizar una adecuada difusión del informe final, tanto a nivel nacional, como en los territorios más apartados del país.
- La Procuraduría observa una adecuada articulación interna para la elaboración del informe Final y la conformación del Comité de Seguimiento y Monitoreo. No obstante, preocupa la falta de planificación en materia de socialización y difusión del documento, teniendo en cuenta que de ello depende la apropiación adecuada de su contenido por parte de toda la sociedad.

- La Procuraduría considera que la conformación y el posterior funcionamiento del Comité de Seguimiento y Monitoreo, constituyen un aspecto fundamental para la sostenibilidad en el mediano y largo plazo del legado de la CEV. La implementación de las recomendaciones contenidas en el Informe Final contribuye significativamente al fortalecimiento de medidas de reparación integral a las víctimas, al estudio de reformas institucionales y a garantizar la no repetición del conflicto armado.

En este sentido, la Procuraduría recomienda:

- I.** A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, y a la Jurisdicción Especial para la Paz, continuar con el trabajo articulado para alcanzar un mayor número de aportes de información a la CEV por parte de los comparecientes ante la JEP.
- II.** Al Ministerio de Defensa Nacional, se reitera la recomendación del Segundo Informe de Seguimiento al Acuerdo de Paz, relacionada con acelerar el proceso de entrega de información solicitada por la CEV, teniendo en cuenta la normatividad relacionada con el acceso a la información de violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
- III.** A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, continuar avanzando en las estrategias de pedagogía implementadas, para fortalecer el legado de la entidad y el Informe Final.
- IV.** A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, en cumplimiento de su tercer objetivo, fortalecer las estrategias y metodologías existentes, como la articulación con otras medidas relacionadas con el Programa de Paz, Convivencia y Reconciliación, Consejos Territoriales de Paz, entre otros, para promover la convivencia y la construcción de paz en los territorios.
- V.** A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, en articulación con la UARIV y el Ministerio de Salud, continuar con el fortalecimiento en materia de atención psicosocial a las víctimas que participan en las actividades de la Comisión, pues esta resulta fundamental para la construcción del tejido social en los territorios.
- VI.** A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y a la Fuerza Pública, se reitera la recomendación del Segundo Informe de articular y coordinar medidas de prevención y protección que garanticen la seguridad de quienes participan en la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 2.2.7.7.10 del Decreto 1084 de 2015.

VII. A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, fortalecer el proceso de planeación que se adelanta para la difusión, las estrategias pedagógicas y la contribución del Informe Final antes de la finalización de su mandato.

VIII. A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, y al Centro Nacional de Memoria Histórica, de cara a la publicación del informe final, desarrollar acciones tanto a nivel nacional como territorial, para contribuir al proceso conjunto de construcción de memoria colectiva, tal como establece el Conpes 4031 de 2021 en la Línea de Acción 10.

IX. A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, mantener y fortalecer el vínculo con las entidades territoriales de cara a una efectiva implementación de las recomendaciones que surjan del Informe Final y garanticen el legado de la Comisión en los territorios.

X. A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, garantizar el enfoque de género, étnico y los demás enfoques diferenciales, en la composición del Comité de Seguimiento y Monitoreo, a través de la representatividad de diferentes organizaciones enfocadas en víctimas y en derechos humanos.

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

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

En el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

- Frente a las acciones humanitarias de búsqueda, la Procuraduría resalta la identificación de cuatro personas que fueron halladas vivas y el posterior reencuentro con sus familiares a finales de 2020; la coordinación y/o contribución en la entrega digna de 10 cuerpos hallados, correspondientes a personas dadas por desaparecidas; el desarrollo de 37 procedimientos de prospecciones realizadas con base en las hipótesis de los planes regionales de búsqueda; y la recuperación de 33 cuerpos de personas dadas por desaparecidas.

- Sobre el acceso a la información de personas dadas por desaparecidas en el contexto del conflicto armado, se destacan los siete acuerdos de voluntades suscritos con entidades estatales para el intercambio de información. No obstante, preocupan las dificultades reportadas frente al acceso a la información de la Fiscalía General, sobre todo en lo referente a las solicitudes de acceso a expedientes.
- En cuanto a la construcción del Capítulo Especial en el Registro Nacional de Desaparecidos y la puesta en marcha del Registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas, preocupa la lentitud de los avances en ambas labores, teniendo en cuenta la importancia de contar con información sistematizada y actualizada para superar las dificultades de sub-registro y dar una explicación al fenómeno de la desaparición forzada en Colombia.
- Se celebra la construcción participativa del Plan Nacional de Búsqueda, pero preocupa que aún no se cuente con el documento de operación del Plan, que deberá contener un cronograma, una lista de responsables y los indicadores pertinentes.
- Se celebran también los avances en los Planes Regionales de Búsqueda y el aumento en el número de acciones llevadas a cabo en los territorios. Resulta importante involucrar en estos Planes a las entidades territoriales y a las instituciones relativas al tema de desaparición forzada.
- En cuanto a los aportes de actores que participaron en el conflicto, se observan pocos avances en contraste con el Segundo Informe, y continúa la dificultad reportada sobre la ausencia de incentivos para participar. Entre abril de 2020 y marzo del 2021, la UBPD recibió 33 aportes voluntarios de personas que tuvieron participación en el conflicto armado y 12 aportes de comparecientes a la JEP.
- Frente al régimen de condicionalidad, la Procuraduría destaca la expedición de la Resolución 452 de 2021, la cual establece la ruta de valoración en torno a los aportes de información a la UBPD, por parte de los comparecientes ante la JEP, y constituye un logro avanzar en la satisfacción, en la mayor medida posible, de los derechos de las víctimas.
- La Procuraduría celebra las 10.570 solicitudes de búsqueda que se encuentran en trámite y el inicio de la ruta de 4.357 personas. Se evidencian avances importantes en el fortalecimiento de los procesos de participación de los familiares y seres queridos en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, no solo frente a las cifras reportadas, sino también sobre la puesta en marcha de lineamientos para la participación en los procesos de búsqueda en la UBPD.

- Preocupa el continuo recrudecimiento del conflicto en los territorios, que impacta negativamente el despliegue de las entidades del SIVJNR, particularmente para los equipos de la UBPD en el territorio. Esto plantea desafíos frente a los desplazamientos o ingresos a ciertas zonas, el establecimiento de relaciones de confianza con las personas que participan de las actividades y, en general, frente al desarrollo de las actividades relacionadas con la búsqueda y localización de cuerpos de personas dadas por desaparecidas debido al conflicto armado.
- Se reconocen los esfuerzos desplegados para fortalecer el enfoque diferencial en los procesos de búsqueda de la entidad, que incluyen el desarrollo de lineamientos para el desarrollo de actividades con niños, niñas, adolescentes y jóvenes; mujeres y niñas; personas LGTBI; pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; y un protocolo de relacionamiento con pueblos indígenas.
- Se destaca la construcción de un protocolo de prevención y protección para las operaciones en terreno y se espera su socialización e implementación antes de que finalice el año 2021, teniendo en cuenta que las condiciones de seguridad en los territorios impiden el despliegue de muchas de las funciones de la UBPD.

De acuerdo con lo anterior, se emiten las siguientes recomendaciones dirigidas a la UBPD y a las entidades relacionadas:

- 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. Se recomienda priorizar las acciones de fortalecimiento de la infraestructura tecnológica para poner en marcha dicho capítulo.
- II.** A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, avanzar de forma prioritaria en la puesta en marcha del Sistema que contendrá el Registro Nacional de Fosas, cementerios ilegales y sepulturas. De esta forma, la base de datos que almacenará la información sobre los posibles sitios de disposición de cuerpos se podrá consolidar lo más pronto posible y actualizarse de forma periódica.
- III.** A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, se reitera el llamado a avanzar de forma prioritaria en la operativización del Plan Nacional de Búsqueda, a través de un cronograma para 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.

IV. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, avanzar en la definición de un mecanismo que facilite la entrega de información a las familias sobre las personas dadas por desaparecidas. Esto se recomienda en cumplimiento de la función que tiene la entidad de entregar a los familiares un reporte oficial sobre la información obtenida acerca de la persona o las personas dadas por desaparecidas. Esta tarea, a juicio de la Procuraduría, es de especial relevancia para la satisfacción de los derechos de las víctimas, en la mayor medida posible.

V. A la Fiscalía General de la Nación, atender y responder oportunamente todas las solicitudes realizadas por la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, en el marco del convenio de intercambio de información suscrito entre las dos entidades.

VI. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, acelerar la implementación y socialización del “Protocolo de Actuación con relación a riesgos y amenazas a personas y organizaciones que buscan, aportantes de información y terceros participantes en el marco del proceso de búsqueda humanitaria”, teniendo en cuenta el aumento de situaciones de riesgo en los territorios y la presencia de grupos armados.

VII. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y al Ministerio de Defensa Nacional, desarrollar acciones coordinadas que garanticen la seguridad y la protección en el desarrollo de las acciones humanitarias de búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

VIII. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, como coordinadora de la Acción Integral contra Minas, coordinar acciones que garanticen una mínima protección cuando se realicen labores de prospección y búsqueda de personas dadas por desaparecidas en territorios con presencia de artefactos explosivos.

IX. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, implementar la Resolución 452 de 2021, para materializar mayores aportes de información por parte de las personas comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz y contribuir al cumplimiento del régimen de condicionalidad.

X. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, mantener y fortalecer el intercambio de información con las personas en proceso de reincorporación y priorizar el trabajo en los AETCR, y en las nuevas zonas de agrupamiento de los excombatientes, para superar las dificultades causadas por la pandemia, y acelerar el proceso de recolección de información humanitaria.

Jurisdicción Especial para la Paz

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) es el componente de justicia del SIVJRN, que se encarga de investigar, esclarecer, juzgar y sancionar los crímenes más graves ocurridos en Colombia hasta el 1 de diciembre de 2016.

Respecto a la JEP, en el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

- La Jurisdicción Especial para la Paz registra un total de 12.918 personas incorporadas al proceso. El número de comparecientes corresponde en un 76% a exintegrantes o colaboradores de las extintas FARC-EP (9.803). Además, se registra el sometimiento de 2.963 miembros de la Fuerza Pública (22.9%), 140 agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública (1,0%) y 12 personas relacionadas con actos de protesta social (0,1%).
- La Procuraduría destaca la expedición del Acuerdo AOG 003 de 27 de enero de 2021, con el que se aprobó un plan de movilidad interna con destino a la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, para darle mayor celeridad a los siete macrocasos e impulsar líneas de investigación sobre las cuales se espera priorizar otros.
- Frente a la Resolución 8017 de 2019, “por medio de la cual se establece la acumulación de investigaciones y procesos atendiendo el contexto y los patrones de macrocriminalidad para las solicitudes de sometimiento de otros agentes del Estado diferentes a miembros de la fuerza pública y terceros en la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la Jurisdicción Especial para la Paz”, llama la atención que a la fecha aún no exista claridad sobre i) los criterios de asociación que sustentaron su emisión; ii) la forma en que se ha materializado su aplicación desde una perspectiva procesal, y iii) las gestiones de coordinación que ha desplegado la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ) con las demás células judiciales que conforman la Jurisdicción Especial para la Paz para el tratamiento de los fenómenos de victimización que esta abarca.
- La Procuraduría resalta los estándares fijados por la Sección de Apelación, en particular la SENIT 1, para el análisis que hace la SDSJ sobre las acciones restaurativas contenidas en los Compromisos Claros, Concretos y Programados. Sin embargo, es importante que la Mesa Técnica sobre Sanción Propia, Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador (TOAR) y Régimen de Condicionalidad, desarrolle con mayor profundidad los criterios para la valoración de estos compromisos.

- La Procuraduría destaca los esfuerzos para documentar, verificar y certificar los TOAR por parte de la JEP. A la fecha de corte del presente informe, 64 solicitudes de certificación de TOAR han sido entregadas por comparecientes ante la jurisdicción.
- Se resalta la expedición de la Resolución 2574 del 11 de mayo de 2021 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mediante la cual se amplió el mandato de la Misión de Verificación para monitorear el cumplimiento y la implementación de las sanciones propias de la JEP. Esta labor resulta fundamental de cara a la ejecución y materialización adecuada de las sanciones propias.
- La presentación de informes por parte de las víctimas y sus organizaciones constituye el principal mecanismo de participación ante la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad, Determinación de Hechos y Conductas (SRVR). Al 26 de marzo de 2021, se habían presentado a la JEP 353 informes por parte de organizaciones de víctimas e instituciones del Estado.
- Se celebra la expedición del Acuerdo AOG 006 de 2021, mediante el cual se adopta la “Política de igualdad y no discriminación por razones de sexo, género, identidad de género, expresión de género y orientación sexual”, que contiene lineamientos específicos para evitar los estereotipos y avanzar en la eliminación de cualquier acción discriminatoria por parte de los servidores y servidoras de la JEP, así como generar un marco de acción institucional que debe ser implementado por los órganos y unidades de la jurisdicción, con el propósito de incorporar el enfoque de género en los procesos misionales, estratégicos y de apoyo.
- La Procuraduría reconoce la importancia de los esfuerzos y las acciones adoptadas por la JEP para garantizar la participación de las víctimas durante la pandemia de COVID-19. A través del Comunicado 064 de 2021, la Jurisdicción Especial para la Paz informó que la Secretaría Ejecutiva posibilitó la conectividad de internet a 1.674 víctimas en 664 diligencias judiciales.

Teniendo en cuenta lo anterior, se emiten las siguientes recomendaciones dirigidas a la JEP y a las entidades relacionadas:

- I.** A la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ) de la Jurisdicción Especial para la Paz, difundir los “criterios y parámetros para asociar casos y patrones de macro criminalidad” que sustentaron la Resolución 8017 de 2019, para que los sujetos procesales puedan conocerlos, como garantía fundamental al debido proceso.
- II.** A la Jurisdicción Especial para la Paz, adelantar acciones que permitan una mayor coordinación y articulación entre la SDSJ y la SRVR, frente a los aportes

que hacen a la verdad los comparecientes en sus diferentes salas, con el fin de garantizar a las víctimas el derecho a la verdad.

III. A la Jurisdicción Especial para la Paz, en particular a la Secretaría Ejecutiva, implementar jornadas de capacitación dirigidas a los abogados que integran al Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa, así como a los demás sujetos que litigan ante la JEP. Se sugiere que las capacitaciones sean impartidas con el apoyo de instituciones de educación superior, para respetar la plena autonomía de los defensores en sus estrategias de litigio ante la JEP.

IV. A la Jurisdicción Especial para la Paz y al Ministerio de Defensa Nacional, coordinar acciones que permitan definir un modelo de sanciones propias para agentes del Estado y miembros de la Fuerza Pública.

V. A la Jurisdicción Especial para la Paz, avanzar en la articulación entre las diferentes salas y la Secretaría Ejecutiva, y a partir de allí diseñar herramientas que permitan verificar la viabilidad técnica y financiera de las propuestas restauradoras de los Compromisos Claros, Concretos y Programados, así como el origen y la destinación de los recursos aportados en los casos en que aplique.

VI. A la Jurisdicción Especial para la Paz, consolidar la articulación entre las diferentes entidades del orden nacional y territorial, para que la ejecución de las sanciones propias y TOAR se enmarque, en lo posible, dentro de los programas y proyectos existentes, orientados a reparar los daños individuales y colectivos sufridos por las víctimas del conflicto armado.

VII. A la Jurisdicción Especial para la Paz, estudiar la ampliación del periodo para la presentación de informes ante la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la JEP, en atención a las restricciones que han afrontado las organizaciones de víctimas, indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palanqueras, Rrom y de derechos humanos, para su elaboración, a consecuencia de la emergencia sanitaria por el COVID-19.

VIII. A la Jurisdicción Especial para la Paz, establecer una estrategia de socialización del Sistema de Coordinación para la Participación Colectiva de Víctimas en la JEP, que permita conocer los avances sobre la conformación y el funcionamiento de las vocerías de las comunidades y de las víctimas acreditadas ante la JEP, así como de las mesas de coordinación del litigio estratégico y la representación común, para lograr una participación colectiva y coordinada de las víctimas en las actuaciones que se adelanten ante la JEP.

IX. A la Jurisdicción Especial para la Paz, implementar la “Política de igualdad y no discriminación por razones de sexo, género, identidad de género, expresión de género y orientación sexual”¹⁶, entre otras razones, para fortalecer la incorporación del enfoque de género en las distintas salas, articuladas entre sí, y lograr una mayor unidad en sus actuaciones y decisiones frente a la aplicación de dicho enfoque.

X. A la Jurisdicción Especial para la Paz, continuar con la investigación de patrones de violencia sexual por causa, ocasión, o relación directa o indirecta con el conflicto armado, que permita la eventual apertura de un macro caso de violencia sexual en el marco del numeral 2 del Auto TP-SA 502 de 2020.

XI. A la Jurisdicción Especial para la Paz, a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura, promover una mayor articulación entre las entidades para identificar la totalidad de los procesos en los que se verifica la competencia concurrente de dichas autoridades y, conforme a ello, diseñar estrategias investigativas coordinadas mediante canales interinstitucionales permanentes, y la interacción expedita entre los fiscales de conocimiento y los despachos encargados de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Medidas de reparación integral

Teniendo en cuenta lo establecido por el Acuerdo de Paz frente al fortalecimiento de la Política Pública para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, uno de los pilares del SIVJRNR, el Tercer informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz aborda los principales avances y dificultades en los temas de reparación colectiva, los retornos colectivos, la rehabilitación psicosocial, actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y adecuación, y el fortalecimiento participativo de la política pública de víctimas.

Para el Tercer Informe, la Procuraduría identificó los siguientes avances y desafíos:

- Existen avances en el fortalecimiento de las medidas de reparación previstas en la Ley 1448 de 2011. Por ejemplo: i) 28 sujetos de reparación colectiva han cerrado su proceso tras la implementación de sus Planes, y ii) 1.011 acciones (51%) coinciden con 768 iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional. La ART ha reportado que, de esas 768 iniciativas, 208 presentan avances en su implementación, materializados en acciones y gestiones de activación (cuentan

con una ruta de implementación activada). Se esperan avances significativos adicionales en la implementación de estos planes, especialmente frente a la ampliación de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 hasta el año 2031.

- La implementación del Punto 5 del Acuerdo de Paz aún no refleja el impacto esperado en el fortalecimiento de la reparación colectiva, pues solo el 4% de los sujetos de reparación colectiva ha finalizado dicho proceso y aún se presentan cuellos de botella en su implementación, recrudescidos como consecuencia de la pandemia.
- Frente a las estrategias móviles de atención psicosocial en zonas rurales y la implementación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial, se advierte un posible estancamiento o retroceso frente a la garantía del derecho a la rehabilitación. Para la vigencia 2020, no hubo avances en los compromisos asumidos por el Estado y consignados en indicadores y metas en el PMI.
- Si bien el Gobierno Nacional reporta algunos esfuerzos en la articulación intersistémica, no se observa una aceleración en la implementación de las medidas y acciones derivadas del Programa de Reparación Colectiva y los planes de retorno, en el marco de los Planes de Acción para la Transformación Regional en los municipios PDET. Al respecto, se observa que: i) tan solo el 5,6% de las acciones en los planes de retorno y reubicación (5.811) en municipios PDET tiene relación con iniciativas de los PATR, ii) las acciones incluidas en las actas de entendimiento en el marco del Pilar 8 firmadas por los entes territoriales en zonas PDET, equivalen tan solo al 0,15% del total y, iii) las acciones que se están implementando de manera articulada por parte de la Unidad para las Víctimas y la ART corresponden al 0,13% del total. Es necesario que continúen los esfuerzos en la articulación institucional entre estas entidades, para que, desde la implementación del Acuerdo de Paz, se contribuya con la implementación de los planes de retorno y de reubicación.
- No es claro cuáles son las comunidades en proceso de retorno y reubicación, y solo se conocen aquellas que cuentan con un plan formulado a la fecha, lo que dificulta la formulación de una política pública acorde a la demanda de atención. Tampoco se ha actualizado el diagnóstico y la caracterización de las comunidades en el ajuste de los Planes. No es claro cómo, a través del Protocolo de retornos y reubicaciones, expedido mediante la Resolución 3320 de 2019, se espera superar las prácticas inconstitucionales y los bloqueos institucionales que existen en la actualidad. En el proceso de ajuste de los planes de retorno y reubicación, es necesario continuar con las acciones necesarias para superar las vulnerabilidades derivadas del desplazamiento forzado.

¹⁶ Adoptada mediante Acuerdo 06 del 8 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/organosgobierno/Acuerdo%20AOG%2006%20de%202021.pdf>.

- Tanto el protocolo de retornos y reubicaciones como el proceso de ajuste de los planes deben ser coherentes con el objetivo principal del acompañamiento de “lograr la cesación de la condición de vulnerabilidad que se origina por el desplazamiento forzado”¹⁷.
- Existe una disminución de las acciones de planes de retorno y reubicación relacionadas con iniciativas PDET; de 1.826 en 2019, se pasó a 325 en 2021. Adicionalmente, la omisión de las veredas y corregimientos en las matrices de la ART y la UARIV dificulta los cruces en este nivel territorial y e impide verificar la implementación de las acciones dirigidas hacia la estabilización socioeconómica de las comunidades víctimas de desplazamiento forzado, en escenarios de soluciones duraderas.
- Aunque se reporta un avance del 100% en el indicador E.394, para la Procuraduría no es claro cómo se establece dicho avance, pues no es posible determinar el numerador de la fórmula; el Ministerio de Defensa Nacional manifestó desconocer la cantidad de apreciaciones de seguridad existentes en los Consejos de Justicia Transicional donde se aprueban dichos conceptos.
- La Procuraduría reconoce los avances alcanzados con la realización de los actos tempranos de responsabilidad colectiva, y su contribución al trabajo de la Comisión de la Verdad. Sin embargo, es necesario reconocer la responsabilidad de los PIRC en el marco del SIVJRNR.
- Persisten las dificultades para dar una respuesta institucional oportuna e integral a las víctimas en el exterior que desean regresar al país: (i) las falencias en el registro pueden obstaculizar la atención diferencial y adecuada, e impedir el seguimiento a la atención de sus derechos. (ii) Es necesario diseñar y ampliar una oferta institucional diferenciada que promueva la estabilidad socioeconómica de los hogares, para lo cual se debe mejorar la articulación institucional. (iii) Las dificultades en la verificación del principio de seguridad se han convertido en un cuello de botella para gestionar las solicitudes de retorno o reubicación. Es necesario establecer acuerdos y convenios con los países receptores y las organizaciones sociales, con el fin de gestionar recursos para las víctimas de desplazamiento forzado que desean retornar al país o reubicarse, pero que no pueden costear los gastos de transporte debido a su situación económica.
- Se requiere diseñar y ampliar la oferta institucional diferenciada que promueva la estabilidad socioeconómica de los hogares retornados o reubicados del

¹⁷ Auto 326/20 de seguimiento a la Sentencia T-025/04 de la Corte Constitucional.

exterior. Para esto, no solo es fundamental la creación de programas dirigidos a la población desplazada que regresa del exterior, sino también la articulación entre las entidades del SNARIV y aquellas surgidas con el Acuerdo, para mejorar las condiciones socioeconómicas de los hogares beneficiados.

- Los actos de reconocimiento de responsabilidad son fundamentales en el proceso de reconciliación y su implementación debe ser garantizada en el marco del cumplimiento del Acuerdo Final. Por lo tanto, es necesario que la JEP conozca las medidas de satisfacción de los PIRC, relacionadas con dichos actos, incluidas aquellas que fueron eliminadas en el proceso de ajuste.
- Dado que la implementación del Acuerdo Final impulsa el cumplimiento de los Planes de Reparación Colectiva, la exclusión de acciones relacionadas con los actos de reconocimiento de responsabilidad de las medidas de satisfacción de dichos planes restringe el acceso de las víctimas a las medidas que contribuyen a la verdad y a la reconciliación. Por lo tanto, es necesario revisar lo establecido en la Resolución 3143 de 2018 e impulsar los actos de reconocimiento de responsabilidad a través del Programa de Reparación Colectiva.
- La política pública de restitución de tierras hace parte transversal de los puntos 1 y 5 del Acuerdo Final. Pese a ello, aproximadamente el 90% de las actividades del PMI relacionadas con la restitución de tierras se encuentra en ejecución, por lo que aún no es posible determinar un avance frente a todas las actividades descritas en los pilares que inciden en la restitución.
- En materia de restitución de tierras, se evidencia un incremento en la intervención de microzonas a partir de 2016 y en el marco de la firma del Acuerdo Final, donde se establecieron 675 zonas de intervención (o zonas microfocalizadas), con un área de 4.767 ha (9.371 m²), lo que representa el 42% del área del país. Es evidente el contraste frente al periodo 2011-2015, donde se establecieron 507 zonas de intervención, con un área de 1.428 ha (7.467 m²), lo que representa el 13% del área del país. No obstante, persisten las condiciones de inseguridad que impiden avanzar en los procesos de restitución de tierras, situación que va en contra de los reclamantes, los colaboradores de la URT, la Fuerza Pública y los funcionarios de la Rama Judicial que adelantan los procesos.
- El acceso material a la restitución de derechos sobre la tierra y el territorio tiene una relación directa con los procesos de asentamiento definitivo de las familias en procesos de retorno y reubicación. Esto exige una mayor articulación institucional para el acompañamiento de las comunidades en aras de lograr la seguridad jurídica de los predios y la concreción de una base patrimonial para las familias.

- Los procesos de restablecimiento de derechos sobre la tierra de la población retornada o reubicada incluyen acciones de formalización, restitución, protección, adjudicación de tierras, constitución, saneamiento y ampliación de territorios. A su vez, dichas acciones requieren la intervención del Estado a través de una coordinación institucional que procure la estabilidad socioeconómica de los hogares, la reducción de las economías ilegales, la disminución de la violencia, y el acceso a los derechos, bienes y servicios necesarios para la reconstrucción del proyecto de vida y del tejido social de las comunidades.
- No puede darse por cumplido lo establecido en el Acuerdo de Paz frente a la adecuación y el fortalecimiento participativo de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas, mientras que no se haya ajustado conforme a las necesidades y oportunidades del nuevo contexto, y mientras no haya contribuido efectivamente a la buena convivencia, la no repetición y la reconciliación. Los ajustes normativos realizados resultan menores en relación con lo previsto, y con la expectativa de las víctimas que hicieron parte del proceso participativo. Se continúa a la espera de una reforma legislativa que modifique aspectos estructurales y de fondo de la Ley 1448 de 2011.
- Se reconocen los esfuerzos en la formulación del Conpes 3041 de 2021 como hoja de ruta para la implementación de la Ley 1448 de 2011 a 2031. Sin embargo, preocupa que este no incluya las acciones necesarias para garantizar los derechos de las víctimas. No se presentan acciones concretas que permitan identificar cambios en los problemas estructurales, ni estrategias que fortalezcan de manera efectiva la implementación de la política de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas de desplazamiento. Tampoco se proyectan los recursos necesarios para el restablecimiento de los derechos de las víctimas, y las acciones para superar los problemas del diagnóstico resultan insuficientes cuantitativa y cualitativamente.
- La Procuraduría reconoce los avances para la constitución del patrimonio autónomo, como fondo que administre los bienes de las extintas FARC-EP, y destinado a la reparación integral de las víctimas, aunque esta no fuera la opción más eficiente según la Sociedad de Activos Especiales. Por otro lado, la Unidad para las Víctimas ya cuenta con la identificación de medidas y acciones de los PIRC que se implementarán con los recursos derivados del inventario.

Teniendo en cuenta los hallazgos descritos, la Procuraduría emite las siguientes recomendaciones:

- I.** Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, se reitera la recomendación de ajustar las fichas técnicas de los indicadores del Plan Marco de Implementación que hacen parte de la estrategia de Reparación Integral para la Construcción de Paz, al incluir metas para los años posteriores al 2021, de acuerdo con la prórroga de la vigencia inicial de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. También se recomienda diseñar las fichas técnicas de los indicadores de esta estrategia que aún no cuentan con ellas (E.MT.3, E.325 y E.E.4), y publicarlas en el SIPO, junto con las cifras actualizadas correspondientes al cumplimiento de cada medición.
- II.** A la Unidad para las Víctimas, retomar la implementación del Programa de Reparación Colectiva, y las acciones relacionadas con retornos, reubicaciones y rehabilitación, suspendidas a causa del COVID-19.
- III.** A la Unidad para las Víctimas, a las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y a la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, continuar con las gestiones de articulación que permitan complementar los esfuerzos del Estado para que, a través de los PIRC y los PRyR, se contribuya a la implementación del Acuerdo de Paz y se pueda avanzar en las medidas y acciones establecidas en el marco de la Ley 1448 de 2011 para garantizar la transformación de las condiciones de vida de las víctimas, el restablecimiento de sus derechos y la superación de las afectaciones del conflicto.
- IV.** A la Agencia para la Renovación del Territorio, la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, dado el bajo nivel de habilitación y madurez que según los resultados de la HRU presentan las iniciativas, usar aquellas asociadas con las víctimas del conflicto armado y restitución de tierras como un criterio de priorización, promoviendo su habilitación e implementación en el marco de las sesiones interinstitucionales, mesas de impulso y todas las estrategias que para este fin se definan.
- V.** A la Unidad para las Víctimas, establecer rutas claras para la gestión de las medidas que están consignadas en los PIRC y los PRyR, que no coinciden con las iniciativas de los PATR, para fortalecer la gestión de estas medidas en otros instrumentos de planeación territorial.
- VI.** Al Ministerio de Salud y Protección Social, avanzar en el cumplimiento de los indicadores del PMI E-452, “Víctimas atendidas a través de estrategias móviles

de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados” y E-317, “Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado”.

VII. Al Ministerio de Salud y Protección Social, informar la fecha para la adopción por acto administrativo y puesta en marcha del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición.

VIII. A la Unidad para las Víctimas, garantizar la atención psicosocial en la totalidad de los Centros Regionales. Una vez superada la emergencia derivada del COVID-19, retomar la atención en modalidad individual, explorando los alcances y limitaciones de la implementación de la atención psicosocial en la modalidad familiar y comunitaria.

IX. A la Unidad para las Víctimas, identificar las comunidades en proceso de retorno y reubicación, indicando el momento en el que se encuentran, de acuerdo con la Ruta de Acompañamiento a Comunidades establecida en la Resolución 3320 de 2019 (Protocolo de Retornos y Reubicaciones).

X. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Defensa Nacional, revisar el porcentaje de avances reportados en el SIIPO para el indicador E.394 y ajustarlo de acuerdo con la fórmula de cálculo.

XI. Al Departamento Nacional de Planeación, a la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Defensa Nacional, revisar y ajustar la descripción y la fórmula de los indicadores de retorno E.394 (Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas), E.G.3 (Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género) y E.324 (Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación), para que puedan medir efectivamente los avances en la implementación del Acuerdo de Paz. Para ello se debe tener en cuenta que las fuentes para su cálculo provienen de documentos formulados que no necesariamente implican el acceso a planes, programas y proyectos por parte de las comunidades retornadas.

XII. A la Unidad para las Víctimas, impulsar y acompañar la actualización de la caracterización y el diagnóstico de las comunidades retornadas y reubicadas, cuyos planes están siendo actualizados.

XIII. A la Unidad para las Víctimas, socializar con las comunidades retornadas o reubicadas la versión definitiva del plan actualizado, previa a su discusión y aprobación en el Comité Territorial de Justicia Transicional.

XIV. A la Unidad para las Víctimas, revisar el Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 3320/19), dado que persisten las falencias que impiden la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), específicamente aquellas relacionadas con: i) dos años para la implementación de las acciones que contienen los 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) la medición de la superación de situación de vulnerabilidad para el cierre del acompañamiento.

XV. A la Unidad para las Víctimas, como coordinadora del Sistema, y al Ministerio del Interior, como secretaria técnica del Subcomité Técnico Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, solicitar a los entes territoriales, sobre los cuales hay solicitudes de retorno y reubicación, el cronograma de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, en especial aquellos en los que se discutirá el concepto de seguridad.

XVI. A la Unidad para las Víctimas y a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, diseñar un indicador para el seguimiento a los retornos individuales de las víctimas que se encuentran en el exterior, con el fin de medir los avances de dichos procesos.

XVII. A la Unidad para las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación, diseñar una estrategia de acompañamiento y asesoría técnica, acorde con la capacidad territorial y la categoría de los municipios, para la formulación de proyectos y el trámite de recursos para cumplir con los PRyR, los PIRC y los PATR.

XVIII. A la Unidad para las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio, evaluar la posibilidad de incorporar, en la Hoja de Ruta, las acciones de los PIRC y PRyR que se aprueben en el futuro y que coincidan con el objetivo de estos instrumentos. Se recomienda realizar el cruce de iniciativas PATR y las acciones de los PIRC y PRyR de manera periódica, pues aún faltan algunos planes en el marco de la Ley 1448 de 2011 por aprobarse e iniciar su implementación en los municipios PDET.

XIX. A la Unidad para las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio, revisar detalladamente los PRyR de los municipios PDET que no tienen asociada ninguna iniciativa de los PATR en la matriz de cruce.

XX. A la Unidad para las Víctimas, reducir el criterio de un año de permanencia fuera del país para que el retorno o la reubicación pueda considerarse del exterior; tras un tiempo tan prolongado, podría restringirse el acceso a la atención diferencial en casos en los que, por falta de garantías en el país receptor u otras

situaciones, los hogares se vean forzados a solicitar el acompañamiento o a regresar a Colombia sin haber cumplido dicho requisito. Este criterio permite el subregistro de víctimas connacionales.

XXI. A la Unidad para las Víctimas, fortalecer el seguimiento de la expedición y actualización de los conceptos de seguridad en municipios con solicitudes de retorno o reubicación, pues sin estos no habrá viabilidad para dichos procesos.

XXII. A la Unidad para las Víctimas, diseñar una estrategia para que las entidades territoriales se apropien de los lineamientos contenidos en la guía operativa para la validación del principio de seguridad. De esta manera, podrán coordinar con las entidades del SNARIV y la ART.

XXIII. A la Unidad para las Víctimas, articular, con la Jurisdicción Especial para la Paz, la socialización de las acciones de los PIRC que contemplan actos de reconocimiento de responsabilidad y peticiones de perdón, incluyendo las eliminadas en el proceso de ajuste de dichos planes.

XXIV. A la Unidad para las Víctimas, revisar la Resolución 3143 de 2018 para incluir los actos de reconocimiento de responsabilidad en los Planes de Reparación Colectiva, de acuerdo con lo establecido en el literal J del artículo 139 de la Ley 1448 de 2011, y diseñar una ruta para su implementación, articulada al SIVJNR, en los casos en que sea pertinente.

XXV. A la Jurisdicción Especial para la Paz, se reitera la importancia de avanzar en las medidas acordadas con las víctimas en los PIRC, para lograr su reparación integral.

XXVI. A la Unidad de Restitución de Tierras, avanzar en la sistematización de la información de las sentencias proferidas en el marco del proceso de restitución de tierras, identificando el estado de cumplimiento, la tipología de las órdenes contenidas en los fallos de restitución de tierras, la identificación y la clasificación de sentencias por territorios colindantes y/o vecinos en los que se facilite el seguimiento integral, y la coordinación con los sistemas de información de la totalidad de entidades ordenadas.

XXVII. A la Unidad de Restitución de Tierras y la Alta Consejería para la Estabilización, promover espacios de participación efectiva de las víctimas en el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz y su articulación con la política de restitución de tierras, tanto en la ruta individual como en la colectiva, a fin de asegurar su transparencia, verificación y rendición de cuentas.

XXVIII. A los jueces y magistrados involucrados en la restitución de tierras, promover el diálogo entre la judicatura y las entidades involucradas directa o

indirectamente en las órdenes dispuestas en las sentencias, para aproximarse a la realidad de las víctimas en los territorios restituidos, y lograr que la reparación adquiera vocación transformadora.

XXIX. Al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, adelantar la reforma necesaria para cumplir con lo establecido en el Acuerdo de Paz (5.1.3.7) frente al fortalecimiento de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Así, esta se podrá adecuar a las necesidades y oportunidades del nuevo contexto, y garantizar su contribución efectiva a la convivencia, la no repetición y la reconciliación, según el resultado del proceso amplio y participativo ya realizado.

XXX. A la Sociedad de Activos Especiales, avanzar de manera decidida en la administración de los bienes de las extintas FARC-EP para que estos sean monetizados a la mayor brevedad posible y sus recursos destinados a la reparación integral de las víctimas.

XXXI. A la Unidad para las Víctimas, implementar las medidas y las acciones priorizadas en los planes de reparación colectiva que se beneficiarán de los bienes entregados por las extintas FARC-EP, con la participación de los sujetos de reparación colectiva, y contribuir de manera efectiva en su proceso de reparación.

Integralidad del SIVJNR

En el marco del seguimiento preventivo que se viene realizando a las entidades del SIVJNR, la Procuraduría ha reiterado en diversas ocasiones el llamado para que los componentes de este sistema fortalezcan y aceleren la implementación del plan de acción conjunto. Aunque este parte de las particularidades de cada entidad permitiría definir unas rutas de participación ágiles y articuladas para las víctimas, atender las necesidades pedagógicas en los territorios y abordar temas de especial relevancia como el cumplimiento del régimen de condicionalidad y la garantía de las condiciones de seguridad en los territorios para quienes participan en el SIVJNR.

En este sentido, en la elaboración del Tercer Informe, se identificaron los siguientes avances y desafíos:

- Se subraya la necesidad de aplicar el principio de integralidad al SIVJNR, teniendo en cuenta que sus componentes tienen misiones diferentes pero que apuntan a objetivos comunes. Se reitera que este principio es extensivo a la articulación con el SNARIV, en los términos establecidos por la Corte Constitucional, en las sentencias C-080 de 2018 y C-588 de 2019.

- Se destaca la realización de la primera sesión del Comité de Coordinación Interinstitucional entre las entidades del SIVJNRN, así como sus acciones concretas en el CONPES 4031 de 2021, de “Lineamientos de actualización de metas, presupuesto y seguimiento del Plan nacional de atención y reparación integral a las víctimas”.
- Se identificaron avances importantes en el relacionamiento bilateral entre la UBPD y la JEP en el marco de las medidas cautelares ordenadas por la JEP sobre la protección de cementerios y fosas comunes. No obstante, frente a las solicitudes que la UBPD y la CEV le hacen a la JEP, es importante darle celeridad a la respuesta de solicitudes relacionadas con información de comparecientes, para agilizar el cumplimiento del régimen de condicionalidad.
- Se reconocen los avances en materia de participación de víctimas, la cual incluye las capacitaciones sobre el SIVJNRN en el marco de las mesas departamentales y municipales de víctimas. Sin embargo, persiste el reto de articularse con los espacios creados en el marco de la Ley 1448 de 2011, en especial en torno a la participación de los sujetos de reparación colectiva.
- Si bien las entidades del SIVJNRN y la UARIV han reportado la realización conjunta de acciones, espacios y reuniones, dichos esfuerzos no cuentan con un diálogo estratégico que fije el hilo conductor de la articulación entre ambos sistemas, a partir del cual se despliegue una actuación armónica que contribuya a garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas.
- Se destaca la continuidad que se le ha dado a la articulación entre la UBPD, la UARIV y el Ministerio de Salud para la rehabilitación y la atención psicosocial para familiares de víctimas de desaparición forzada.
- Se observa con preocupación que no existen mayores resultados en la articulación para la implementación de los PIRC en el marco del diseño de sanciones propias y TOAR. A juicio de la Procuraduría, este es un tema prioritario para la reparación de las víctimas en los territorios.
- En general, el intercambio de información entre las entidades del SIVJNRN, así como con la UARIV, ha dado resultados, aunque la CEV ha reportado alertas importantes que deben subsanarse. Se destacan los avances en la gestión de información y el acceso a sistemas por parte de la UARIV hacia las entidades del SIVJNRN.
- Los avances reportados frente a la coordinación entre el SIVJNRN y el SNARIV evidencian la presencia de acciones que, si bien contribuyen al logro de los objetivos de las diferentes entidades, no están enfocados en una acción integral como sistemas codependientes que avancen hacia la reparación de las víctimas

y la construcción de una paz estable y duradera de manera conjunta.

En consecuencia, la Procuraduría emite las siguientes recomendaciones:

- I.** Al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, asegurar la presencia permanente de la Unidad para las Víctimas en las sesiones del Comité de Coordinación Interinstitucional y cumplir con lo establecido en el artículo 155 de la Ley 1957 de 2019, sobre el funcionamiento de este Comité. Se recomienda elaborar un plan de trabajo que reúna las líneas estratégicas necesarias para garantizar la reparación integral a las víctimas.
- II.** Al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, acelerar la implementación de la “Estrategia de fortalecimiento institucional para el despliegue y funcionamiento territorial articulado del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, para unirse a los esfuerzos de la respuesta integral a las víctimas del conflicto armado y la garantía de sus derechos.
- III.** Al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, incluir en su estrategia conjunta el fortalecimiento de acciones urgentes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los comparecientes ante las distintas entidades. Esto incluye acciones pedagógicas que permitan a los comparecientes conocer las obligaciones adquiridas en virtud del régimen de condicionalidad y su contribución en los componentes extrajudiciales del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.
- IV.** Al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, y al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, realizar un proceso de planeación estratégica para definir los lineamientos que orienten la coordinación entre los dos sistemas, en especial frente a la reparación integral de las víctimas, para lo cual deberá seguir directrices en materia de: i) reparación colectiva; ii) retornos y reubicaciones; iii) rehabilitación; iv) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial; v) intercambio de información; y vi) articulación a nivel territorial.
- V.** Al Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, instruir a las entidades integrantes de este sistema para que, en ejercicio de la colaboración armónica, contribuyan al cumplimiento de los objetivos del SIVJNRN, para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

VI. A la Unidad para las Víctimas, fortalecer las estrategias de articulación del SNARIV con el SIVJNRN, a través de los escenarios contemplados en la Ley 1448 de 2011 como los subcomités técnicos, los comités de justicia transicional y herramientas de planeación como los planes operativos de los subcomités, los planes de acción de las entidades nacionales, y los PAT.

VII. Al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, fortalecer los espacios de diálogo con las mesas municipales, departamentales y la Mesa Nacional de participación efectiva de víctimas, especialmente en los territorios en los cuales se focaliza la intervención, incluyendo y promoviendo la participación de los sujetos de reparación colectiva.

VIII. Al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, trabajar en conjunto para garantizar la implementación de los Planes de Reparación Colectiva y los Planes de Retorno y Reubicación, de manera articulada con la formulación de las sanciones propias y los TOAR.

IX. Al Ministerio del Interior y a la Unidad para las Víctimas, orientar a las entidades territoriales y demás entidades encargadas de la identificación de riesgos y adopción de medidas en el marco de los planes de prevención y protección, para que garanticen la participación de las víctimas y los actores del conflicto en los diferentes espacios y procesos de las entidades del SIVJNRN.

X. A la Unidad para las Víctimas, fortalecer los programas de reparación colectiva y de retornos y reubicaciones, según lo establecido en los puntos 5.1.3.3.2 y 5.1.3.5 del Acuerdo Final, en articulación con la ART, en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral.

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

El Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos establecido en el subpunto 5.2 del Acuerdo de Paz, se materializa en tres estrategias: i) promoción de los derechos humanos, que incluye el fortalecimiento del sistema de monitoreo a la situación de derechos humanos y el fortalecimiento del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), ii) protección a la labor de defensores de derechos humanos, que incluye el plan de fortalecimiento para el seguimiento a las denuncias e investigaciones por violaciones a los derechos de los

defensores de derechos humanos y el protocolo de protección integral a su labor; y 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.

Sobre los avances en el cumplimiento del compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos, la Procuraduría identificó:

- Respecto del PNADH, se destaca la construcción participativa del documento con entidades del orden nacional y territorial, organismos internacionales y sociedad civil. Preocupa que a la fecha no se haya implementado el plan, teniendo en cuenta el incremento de la violencia y el tiempo que resta del actual gobierno.
- Frente al PLANEDH, la Procuraduría celebra la existencia de un primer documento borrador de fortalecimiento del Plan, y se espera que este sea aprobado de manera ágil para dar inicio a la implementación de las 118 acciones allí contenidas, y que se incluyan medidas de difusión y pedagogía del Informe Final de la Comisión de la Verdad.
- En cuanto al Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos (SNIDH), y la actualización de sus diferentes herramientas, en particular el mapa de riesgos, se destacan los esfuerzos por diseñar una herramienta que permita el almacenamiento adecuado de datos e información. Se espera que el proceso de actualización ocurra de manera ágil para identificar a tiempo los patrones de violaciones a los derechos humanos, fortalecer la planeación nacional y territorial para la prevención de dichas violaciones, y proteger a las personas y comunidades en riesgo, además de tomar decisiones informadas sobre la situación de derechos humanos en el país.

En este sentido, se emiten las siguientes recomendaciones:

- I.** A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, incluir dentro de los ejes del PNADH un mayor número de acciones concretas que garanticen la implementación del Acuerdo de Paz y su articulación con otras medidas de reparación a las víctimas y garantías de no repetición.
- II.** A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, implementar lo antes posible el PNADH, teniendo en cuenta el recrudecimiento de la violencia en los territorios y los ataques contra los derechos humanos.

III. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, incluir en el PNADH acciones de protección de los derechos humanos tanto de mujeres como de personas con orientaciones sexuales y de identidad de género diversas.

IV. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, en articulación con la Comisión de la Verdad, incluir en el PNEDH una estrategia de difusión y pedagogía del Informe Final de la Comisión de la Verdad según lo establecido en el punto 5.2.1 del Acuerdo de Paz.

V. A las entidades que conforman el Sistema Nacional de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, implementar las acciones del PNADH con enfoque de género y diferencial.

VI. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, se reitera la recomendación del Primer y Segundo Informe, de actualizar de forma oportuna y periódica el SNIDH, para responder y atender los riesgos relacionados con los derechos humanos en el país.

VII. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, garantizar que el mapa de riesgos y las demás herramientas del SNIDH expongan las afectaciones diferenciales a los derechos humanos de las mujeres y de personas con orientación sexuales e identidad de género diversas.

Punto 6

Implementación, Verificación y Refrendación

El Gobierno Nacional se comprometió a poner en marcha los mecanismos y herramientas para el impulso de lo acordado en el Punto 6, en el que se definieron los mínimos necesarios para garantizar la sostenibilidad del Acuerdo. Para ello, se han dispuesto las herramientas necesarias para optimizar y articular la gestión pública: identificar las necesidades institucionales, políticas y normativas para una implementación efectiva; reconocer la necesidad de una articulación eficiente entre el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales; establecer los mecanismos que se deben poner en marcha para propiciar la transparencia y la participación ciudadana; definir el acompañamiento técnico internacional necesario para el seguimiento y la verificación de lo acordado, y dictar los principios orientadores que deben regir la implementación. A juicio de la Procuraduría, el presente punto del Acuerdo brinda instrumentos en cada una de las fases del ciclo de política pública¹⁸, en los que se involucra a la sociedad civil, al sector privado y a la comunidad internacional.

Con respecto a la planeación y medidas de transparencia, la Procuraduría identificó:

- La posibilidad de realizar un balance de los indicadores del Plan Marco de Implementación SIPO, con corte a marzo de 2021, requiere de la disponibilidad de sus fichas técnica en el SIPO y de sus metas. En este sentido, se resalta que, con corte a marzo de 2021, el 81% de los indicadores contaba con fichas técnicas, frente al 73% en marzo de 2020. También se destaca la resolución del 86% de las solicitudes sobre cambios a los indicadores, realizadas por las entidades a la Consejería para la Estabilización.
- No obstante, en esa misma fecha, aún estaban pendientes por ser aprobadas y por ingresar al SIPO las fichas técnicas de 94 de los 508 indicadores que contiene el PMI siendo la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, aquellas con mayor número de fichas por ser aprobadas.
- El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 incluyó indicadores asociados con 194 de 508 (38%) indicadores del PMI e incluyó una sección con parte de los compromisos del Acuerdo de Paz en “Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas”. Debido a que solo una porción de las disposiciones del Acuerdo de Paz y del PMI fueron incorporados en dicho instrumento de desarrollo, la Procuraduría reitera la importancia de

¹⁸ El ciclo de política pública contempla 4 fases: 1. identificación de la necesidad, 2. planeación del plan, programa o proyecto, 3. implementación y 4. seguimiento y evaluación. Dicho ciclo supone la adaptabilidad y el ajuste de los planes, programas y proyectos, de acuerdo con los resultados obtenidos en el proceso de implementación, evidenciados y analizados en la fase de seguimiento y evaluación.

continuar utilizando el PMI como marco de referencia para la implementación del Acuerdo de Paz en el mediano plazo y largo plazo, y de fortalecer al SIPO como su instrumento de seguimiento.

- La Procuraduría celebra la voluntad de las partes que integran la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI) de dar continuidad a su mandato hasta 2022, a pesar de los retos que han superado para la construcción consensos y de diálogo.
- Se reconoce el trabajo adelantado por parte de la Instancia Especial de Mujeres, la Consejería para la Estabilización y la Consolidación y demás entidades a nivel nacional y territorial, en función de la elección de las próximas mujeres que formarán parte de la Instancia, a pesar de algunos aspectos por fortalecer para garantizar una mayor participación de mujeres.
- Preocupa el funcionamiento de la Instancia Especial de Mujeres en cuanto a la falta de apoyo logístico y financiero para las mujeres que la conforman, lo que limita las posibilidades de participación de mujeres sin los medios económicos y red de apoyo para el cuidado, que faciliten su acompañamiento.
- En materia de medidas de transparencia para la implementación, a la fecha no se cuenta con la aprobación del Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, ni con información del número de veedurías y observatorios que han sido creados y acompañados por el Ministerio del Interior y la Secretaría de Transparencia, y persiste el desconocimiento de los avances en su implementación y despliegue territorial en municipios PDET. Por otro lado, se destaca la implementación del Plan nacional de formación de veedores, sin embargo, se desconoce el impacto que tiene dicho plan en el ejercicio de control social a la gestión pública realizado por los ciudadanos formados.
- Se resaltan los procesos de formación para fortalecer la capacidad técnica de las veedurías ciudadanas en su función de vigilancia y monitoreo a los planes, programas y proyectos de su interés. Sin embargo, es necesario implementar estrategias complementarias que contribuyan a aumentar la participación de las mujeres en la gestión pública a nivel nacional y territorial.
- En cuanto a las matrices de riesgo de corrupción, se adjudicó a la Secretaría de Transparencia la responsabilidad de actualizar la guía para la Identificación de riesgos, y la formulación de los lineamientos para la identificación de los riesgos de corrupción. Se recomienda definir dentro del PMI los productos, indicadores, responsables y plazo, observando la urgencia propia de un asunto que lleva

aproximadamente cuatro años de retraso y que según, lo proyectado por la Secretaría de Transparencia, requiere lo que resta del año en curso.

- Con respecto al Mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción en el marco del Acuerdo de Paz, creado y en funcionamiento, (B.154), entre enero de 2020 y marzo de 2021, la Procuraduría no realizó reportes de avance cuantitativos en la plataforma SIPO, pues espera hacerlo una vez se haya acordado con las entidades competentes el producto y el indicador. Sin embargo, se ha manifestado su voluntad y gestiones para los respectivos avances y ajustes durante la actual vigencia.
- En relación con las herramientas de difusión y comunicación, a la fecha se han puesto en operación las emisoras ubicadas en Chaparral (Tolima), Ituango (Antioquia), San Jacinto (Bolívar), Convención (Norte de Santander), Fonseca (La Guajira), Algeciras (Huila), Florida (Valle del Cauca), Riosucio (Chocó), Arauquita (Arauca), Bojayá (Chocó) y El Tambo (Cauca). Además, se definió un nuevo punto en Mesetas, Meta. No obstante, aún están pendientes por definir los puntos geográficos de las ocho emisoras restantes. En cuanto al programa con contenido audiovisual denominado “Mimbre” se han producido y emitido 104 episodios, con lo cual se da cumplimiento total al compromiso pactado en el Acuerdo de Paz.

A partir de lo anterior, la Procuraduría recomienda:

- I.** Al Departamento Nacional de Planeación y a la Agencia Nacional de Tierras, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a la Fiscalía General de la Nación, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Agencia de Renovación del Territorio, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, a la Agencia de Desarrollo Rural, a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a Colombia Compra Eficiente, a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, a la Defensoría del Pueblo y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizar las gestiones necesarias para la aprobación de las fichas técnicas faltantes en el SIPO.
- II.** Al Departamento Nacional de Planeación y a la Consejería para la Estabilización y Consolidación, se reitera la necesidad de emitir los informes periódicos contemplados en el Consejo Nacional de Política Económica y Social 3932 de 2018, que presenten un balance integral de la implementación del Acuerdo de

Paz en todos los niveles de Gobierno y con las respectivas cifras de ejecución de los recursos asignados. En particular, se recomienda realizar un informe de final de cuatrienio, con el balance de los compromisos de paz incluidos en el PND 2018-2022, que facilite a los mandatarios entrantes conocer los programas y estrategias exitosas, ajustar aquellas que no lograron avances significativos y se deben reestructurar, y estimar las metas y recursos necesarios para continuar con la implementación del Acuerdo de Paz.

- III.** Al Ministerio del Interior y la Secretaría de Transparencia, presentar el Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia a la RIAV para su aprobación.
- IV.** Al Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Consejería para la Estabilización, remitir un balance sobre la implementación de las acciones establecidas en la Circular Conjunta 100-001 del 25 de enero de 2021 sobre los lineamientos para la rendición de cuentas de la implementación del Acuerdo de Paz.
- V.** Al Departamento Administrativo de la Función Pública, implementar estrategias que complementen las estipuladas en el Plan Nacional de Formación de Veedores, quienes pueden contribuir a aumentar y fortalecer la participación de las mujeres en los ejercicios de control social nivel nacional y territorial.
- VI.** A la Secretaría de Transparencia, acelerar la estrategia para la elaboración de matrices de riesgos de corrupción e incorporar en esta estrategia acciones que permitan la definición de acciones para la mitigación de los riesgos y su seguimiento.
- VII.** Al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a la Radio Televisión Nacional de Colombia, se reitera la necesidad de acelerar la definición de los puntos geográficos de las emisoras restantes, en aras de dar cumplimiento a este compromiso en los tiempos definidos en el PMI.
- VIII.** A las entidades nacionales competentes para la implementación de los 51 indicadores de género del PMI, abrir espacios periódicos de diálogo con la Instancia Especial de Mujeres para recibir recomendaciones sobre la labor adelantada y, de considerarlo pertinente, acatarlas para garantizar un mayor impacto en la vida de las mujeres.
- IX.** A las entidades territoriales, llevar a cabo una convocatoria rigurosa, que responda a las dinámicas del territorio, para llevar a cabo asambleas de elecciones, además de las acciones que permitan obtener recursos para el desplazamiento de las mujeres desde los diferentes municipios hasta el lugar de la asamblea, y así garantizar su participación. También se recomienda garantizar que el lugar donde se lleven a cabo las asambleas de elección de la Instancia, sea

accesible en materia de desplazamiento desde otros municipios, y permita una participación segura por parte de las mujeres, teniendo en cuenta las dinámicas de violencia y riesgo en los territorios.

X. A la Consejería para la Equidad de la Mujer, para las próximas elecciones de la Instancia Especial de Mujeres, en el marco del fortalecimiento iniciado en las administraciones territoriales, y en particular a las Secretarías de la Mujer, oficinas de género, o entidades similares, socializar el ejercicio de la Instancia Especial de Mujeres, y el rol que jugarían estas dependencias en la convocatoria y la logística de las asambleas.

Con respecto a los recursos financieros para la implementación, la Procuraduría identificó:

- Las Vigencias Futuras (VF) son una herramienta de ejecución presupuestal que permite a una unidad ejecutora del presupuesto público adelantar un acto administrativo que comprometa recursos de vigencias (anuales o bienales) posteriores al año en que se celebra. Entre sus beneficios se encuentra la posibilidad de planear, en términos financieros, la ejecución de un proyecto que prevé recibir los bienes o servicios contratados de manera gradual en varias vigencias, sin afectar la continuidad de la entrega entre los periodos presupuestales. Al momento de ser aprobadas, las VF se constituyen como una inflexibilidad presupuestal, pues comprometer recursos de vigencias posteriores bloquea el espacio de gasto disponible en esa vigencia.
- Las VF se clasifican como una autorización presupuestal y, según su fuente, tanto los tipos como sus procedimientos pueden variar. Para el caso de la fuente del Sistema General de Regalías (SGR), existen dos tipos de VF: i) Vigencias Futuras de recursos y ii) Vigencias Futuras de ejecución. Básicamente, ambas herramientas permiten comprometer recursos de vigencias futuras, pero su diferencia radica en los pagos: mientras que la primera usa los recursos de cada año para hacer los pagos, la segunda permite aprovisionar los recursos de la vigencia actual para hacer los pagos en las siguientes. Estas autorizaciones, para el caso del SGR, son aprobadas por el OCAD PAZ, el cual toma como insumo las autorizaciones máximas permitidas que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) le comunica, con base en la Ley 2056 de 2020 y el Decreto 1821 de 2020.
- Las solicitudes de este tipo de autorizaciones se pueden dar en la etapa de formulación de los proyectos, es decir, desde el inicio del proyecto se puede prever su ejecución por más de un periodo bienal. Pero también pueden ocurrir en la etapa de ejecución y, derivado de alguna externalidad, se puede ajustar su

temporalidad. En ambos casos, las solicitudes deben ser aprobadas por el OCAD Paz antes de iniciar cualquier trámite, sea administrativo o técnico.

- En cuanto las fuentes de información de este tipo de autorizaciones, básicamente se concentran en la Secretaría Técnica (ST) del OCAD Paz (DNP). Esta instancia tiene la capacidad de proveer toda la información relacionada con estas autorizaciones, como criterios de aprobación, montos, bienalidades comprometidas, liberaciones presupuestales y/o usos, entre otras. En cuanto al seguimiento sobre la ejecución de los proyectos que usan esta herramienta, el sistema Gesproy del DNP provee información sobre avances financieros y físicos de estos proyectos.
- La ubicación geográfica de las vigencias futuras de ejecución y de recursos corresponde a cinco subregiones PDET. La Procuraduría no ha verificado la existencia de unos criterios claros para la autorización de vigencias futuras de manera que su uso no se supedita solo a aquellos municipios o subregiones que tienen mayores capacidades y conocen mejor sobre el alcance de este tipo de autorizaciones.
- La demanda de información sobre los aportes financieros y los resultados físicos generados a partir de las fuentes de financiación como el Sistema General de Participaciones (SGP) y Recursos Propios (RP) para la política de paz o cualquier otra de carácter transversal, instan al Gobierno Nacional y territorial a trabajar de manera conjunta en el diseño y apropiación de mecanismos que permitan tener un proceso de programación, ejecución y seguimiento presupuestal más transparente para la toma de decisiones y evaluaciones posteriores.
- Actualmente, persisten las dificultades para un seguimiento físico y financiero adecuado al aporte de las fuentes de financiación del SGP y RP de las entidades territoriales a la implementación del Acuerdo de Paz. Los avances financieros en el aporte de estas fuentes aún se basan en supuestos técnicos y no en registros oficiales de las entidades territoriales, por lo tanto, los avances identificados pueden estar sub o sobrestimados. Además, no se cuenta con información de avances físicos para contrastar la relación entre presupuesto ejecutado y resultados obtenidos.
- En la etapa de planeación, es evidente un hecho frente a la relación entre los tres instrumentos financieros dispuestos por el Acuerdo de Paz: si se compara el PGN 2020 para la paz, con los promedios simples de las estimaciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2017 y del PPI Paz¹⁹, su desempeño es

positivo. Así, el MFMP 2017 se previó un aporte total del PGN por \$53,71 billones (a precios de 2020), lo que significa un monto promedio anual de \$3,58 billones. En contraste, en el PPI Paz, este valor correspondió a \$12,1 billones (a precios 2020), con un promedio simple de \$3,02 billones anuales. En cuanto al PGN 2020, el monto apropiado correspondió a \$4,95 billones, que estaría por encima de los promedios inicialmente mencionados.

- Igualmente, se observa que algunos puntos del Acuerdo de Paz tienen una menor participación en el PGN a la esperada en el MFMP 2017: en el Punto 1, Reforma Rural Integral (85,5% de participación en el MFMP, frente al 72% en el PGN Paz 2020), en el Punto 2, Participación Política (3,3% a 0,3%), y en el Punto 4, Solución al problema de las drogas (6,4% a 5%). En contraste, llama la atención la importante participación del Punto 3, Fin del Conflicto, que es 6 veces mayor a lo proyectado (1,5% en MFMP a 9% en PGN Paz 2020) y en el Punto 5, Víctimas, que corresponde a 4 veces más (3,3% a 12%). No es posible conocer el detalle de estas diferencias, pues la información del MFMP 2017 es agregada y solo se cuenta con aquella que está publicada en el documento respectivo.
- En la etapa de programación se analizan las asignaciones presupuestales programadas en el PGN para el cumplimiento del Acuerdo de Paz, entre las vigencias 2020 y 2021. Con corte a 31 de marzo de 2021, el DNP y el MHCP reportan un monto total programado por las entidades del orden nacional para el año 2021 en el trazador de Construcción de Paz por \$5,86 billones, lo que representa un crecimiento del 18% con respecto al cierre financiero de 2020, que reportó una focalización por \$4,95 billones.
- En lo que respecta a los gastos programados en 2021 por el rubro de inversión, corresponden a \$4,3 billones, lo que representa un crecimiento del 9% entre las vigencias analizadas. Los puntos del Acuerdo de Paz con mayores variaciones porcentuales entre ambas vigencias son el 2 (186%) y el 3 (136%), donde se registran mayores inversiones por parte del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en el Punto 2), el Ministerio del Interior, la ANT y la Defensoría del Pueblo (Punto 3). El Punto 4, por su parte, es el más afectado entre ambas vigencias al presentar una disminución del 96%, la cual, sin embargo, podría ser modificada una vez la Bolsa Paz sea distribuida por parte del MHCP en la presente vigencia. En inversión, hay 47 las entidades del orden nacional que registran información en el trazador de Construcción de Paz, donde se destacan los programas para el desarrollo integral a la primera infancia,

Colombia Mayor, Programa de Alimentación Escolar, el servicio de formación profesional del SENA y el programa de Subsidio Familiar de Vivienda del Fondo Nacional de Vivienda.

- Con respecto al gasto de tipo funcionamiento, se presenta una focalización inicial en 2021 por \$1,56 billones, lo que representa un crecimiento del 55% frente al cierre de 2020 (\$1 billón), reflejado en mayores focalizaciones en el Punto 3 (138%) y el Punto 5 (11%) del Acuerdo de Paz. En total, 26 entidades reportaron focalizaciones bajo el gasto de funcionamiento en 2020, y 23 en 2021. Las variaciones positivas se encuentran ubicadas en entidades como el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y la Unidad Nacional de Protección, mientras que las negativas corresponden a Presidencia de la República con menores recursos programados en el Fondo Colombia en Paz y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización en el Fondo de Programas Especiales para la Paz: Programa de reintegración social y económica.
- En la etapa de implementación se incluye el detalle de la ejecución del PGN 2020 por tipo de gasto, punto, sectores y entidades. Para la vigencia 2020, el PGN apropió recursos por \$4,95 billones para la implementación del Acuerdo de Paz, de los cuales \$3,94 billones corresponden a gastos de inversión (80% del total) y \$1,01 billones a gastos de funcionamiento (20%). Frente a la ejecución de los recursos, esta correspondió a un nivel de compromisos de \$4,8 billones (98%), obligaciones de \$3,47 billones (70%), y pagos de 3,45 billones (70%).
- En lo que corresponde a la ejecución del PGN 2020 por puntos del Acuerdo de Paz, el mayor nivel de compromisos se concentra en los puntos 2 (Participación Política) y 3 (Fin de Conflicto) (100%), mientras que el menor resultado corresponde al Punto 6 (Implementación) (82%). En cuanto a obligaciones, la situación se modifica y, por ejemplo, el Punto 4 (Solución al problema de las drogas), tiene un nivel de 3%. En orden ascendente, continúa el Punto 6 (Implementación), con 51%, y 3 (Fin del Conflicto), con 63%.
- Frente a la ejecución por sectores, para la vigencia 2020, dieciséis de estos están por encima del promedio de compromisos del PGN Paz (98%), mientras que ocho están por debajo. Llama la atención que el sector de Empleo Público solo haya cumplido con un 27% de compromisos de los recursos paz en 2020. Esto corresponde al proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de las entidades públicas del orden territorial y nacional, cuya apropiación fue de \$10 mil millones y compromisos de \$2.180 millones.

¹⁹ 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.

- 54 entidades identificaron recursos para aportar a la implementación del Acuerdo de Paz en 2020, de las cuales 36 presentan una ejecución superior al 70%, que es el promedio presentado para el PGN Paz. No obstante, 18 tienen obligaciones menores al 70%, lo que por supuesto afecta el cumplimiento de los compromisos trazados en el Acuerdo de Paz, que tienen metas previstas hasta 2022 y horizonte de cumplimiento hasta 2031.

A partir de lo anterior, la Procuraduría recomienda:

I. Al Departamento Nacional de Planeación, como secretario técnico del OCAD Paz, definir el monto de recursos por aprobar en 2020, 2021 y 2022 de manera que esté acompañado de una definición clara de criterios 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. Sin esa claridad de criterios existe el riesgo de que su uso se supedite solo a aquellos municipios o subregiones que conocen mejor sobre el alcance de este tipo de autorizaciones.

II. A la Consejería para la Estabilización y Consolidación y al Departamento Nacional de Planeación, como presidente y secretario técnico del OCAD Paz, respectivamente, acelerar el impulso a la estructuración de proyectos de todos los municipios PDET, para evitar que la aprobación de proyectos y de recursos se limite a algunos de ellos. Dicha norma debe generar una oportunidad de participación más equitativa para los 170 municipios PDET.

III. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, dado que se prevé un mayor volumen de solicitudes de vigencias futuras ante el OCAD Paz, impulsar un mecanismo de seguimiento para monitorear su uso, sin afectar la disponibilidad de recursos del OCAD Paz.

IV. Al Departamento Nacional de Planeación, como secretario técnico del OCAD Paz, en los reportes que publica el portal Web del Sistema General de Regalías, distinguir entre las vigencias futuras de recursos y de ejecución, las cuales tienen un impacto diferenciado en la programación de recursos para bienios posteriores.

V. Al Departamento Nacional de Planeación, pese a la habilitación de un módulo desde Gesproy para verificar las autorizaciones de vigencias futuras en un proyecto, se recomienda avanzar hacia un mecanismo para registrar su uso.

VI. A las entidades territoriales, se reitera la recomendación de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución 4788 de 2016, emitida por el DNP, respecto al registro de información de inversión pública en el 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.

VII. Al Departamento Nacional de Planeación, identificar un mecanismo normativo vinculante como el que se adelantó en su momento con el Formulario Único Territorial, para fortalecer la apropiación de herramientas como SUIFP Territorio, y masificar su uso. El DNP avanza en la consolidación de la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP), desarrollada en un 100% según el informe de gestión 2020. Esto les permitirá avanzar en los procesos de “ajuste normativo”, y en el Plan de formación y capacitación para su puesta en producción (comillas fuera del documento citado)²⁰. Es importante que la identificación de recursos se haga desde la etapa de formulación y aprobación del proyecto, es decir, en la herramienta SUIFP Territorio o incluso en la Metodología General Ajustada (MGA).

VIII. Al Departamento Nacional de Planeación, continuar con el proceso de fortalecimiento de las capacidades territoriales para el seguimiento al PMI y gestión del cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz. El uso de la herramienta SUIFP Territorio debe estar acompañada por una estrategia pedagógica y su apropiación debe utilizar escenarios como las federaciones de departamentos y municipios, para aprovechar la herramienta de competencias territoriales ya adelantada por la entidad.

IX. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), trabajar en una agenda conjunta que permita vincular el gasto de funcionamiento al Banco de Proyectos (SUIFP Territorio) desde una visión integral del gasto público orientada hacia resultados específicos.

X. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establecer el impacto de la distribución anual del PGN sobre las proyecciones de la implementación establecidas en el MFMP 2017, y definir si es necesario reorientar algún recurso.

XI. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de las bases consolidadas que genera sobre recursos de funcionamiento para la paz, garantizar la identificación de aquellos relacionados con la distribución de recursos desde dicha entidad, mediante la Bolsa Paz. Esto va en línea con la recomendación del Segundo Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz (PGN) referida a “coordinar con las entidades receptoras de los recursos distribuidos anualmente, la presentación de un informe pormenorizado de las acciones adelantadas, así como de su aporte al cumplimiento de los

indicadores del PMI, independientemente que se trate de gastos de funcionamiento o de inversión”.

XII. Al Departamento Nacional de Planeación, se reitera la recomendación efectuada por la Procuraduría General de la Nación en el Segundo Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, en relación con que “en el marco de lo establecido en el capítulo VII de la Ley 152 de 1994 y en especial del informe que presenta cada año en el mes de abril al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), se recomienda medir el progreso de los compromisos financieros previstos en los Planes Plurianuales de Inversiones para la Paz teniendo en cuenta los avances, necesidades y prioridades del proceso de implementación según las metas del PMI, así como la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, que trata la misma Ley”.

XIII. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, publicar un reporte de fácil comprensión para la ciudadanía y los grupos de interés, en el marco de sus estrategias de transparencia y rendición de cuentas, donde se conozca cuánto se ha invertido en el Acuerdo de Paz a la fecha y que evidencie el avance frente a la totalidad de los compromisos establecidos en esta política.

XIV. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, considerar con carácter prioritario los recursos del PGN que se destinan a la implementación del Acuerdo de Paz, teniendo en cuenta que herramientas presupuestales como el MGMP 2017 y el Conpes 3932 de 2018, priorizan la financiación de la implementación del Acuerdo de Paz en el corto, mediano y largo plazo.

XV. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, continuar con las prácticas de fortalecimiento, apropiación y ejercicios pedagógicos sobre el uso oportuno del trazador de “Construcción de Paz” en los diferentes sistemas de información dispuestos para ello (Aplicativo TRAZA, Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas-SUIFP, Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión-SPI).

XVI. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se reitera la recomendación de hacer uso del trazador presupuestal en la Bolsa Paz, ya sea en los gastos de inversión y/o funcionamiento. Actualmente, se hacen reportes de esta Bolsa en el Anexo Paz del proyecto de PGN de cada vigencia. Sin embargo, el trazador presupuestal en los sistemas de información no da cuenta de la focalización oficial de estos recursos, mientras que sí se reciben de manera indicativa

mediante respuestas a oficios enviados por este ente de control, lo que dificulta realizar análisis presupuestales comparativos por subestimación de cifras.

XVII. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establecer criterios claros y una metodología para la programación de los recursos de la Bolsa Paz, para que los recursos apropiados en cada vigencia correspondan a un ejercicio técnico y planeado de identificación de necesidades que requieren financiación. Aunque los organismos ejecutores sean otras entidades, también es de responsabilidad de ese Ministerio contribuir a los resultados esperados sobre el presupuesto que distribuye.

XVIII. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, garantizar que la distribución de la Bolsa Paz se haga en concordancia con las definiciones que éste y el DNP han hecho para dar alcance al trazador de Construcción de paz, y que corresponde a una relación directa entre los recursos y los indicadores del PMI, los PNS o las iniciativas de los PDET. Con la información allegada se encuentra una brecha entre la distribución de esos recursos y el cumplimiento de los compromisos del PMI.

XIX. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, publicar un módulo en el aplicativo TRAZA, que permita a las entidades que reportan información en el trazador de Construcción de Paz, registrar justificaciones sobre las modificaciones realizadas en las apropiaciones iniciales y finales, así como en los niveles de ejecución presupuestal en los periodos que así lo requiera el aplicativo. Se recomienda acompañar lo anterior con el control y monitoreo sobre el uso correcto del trazador, para marcar efectivamente los recursos directamente relacionados con el Acuerdo de Paz. Si bien el reporte es responsabilidad de las entidades ejecutoras, es necesario que MinHacienda valide que las marcaciones sean oportunas y no afecten la calidad de la información registrada.

XX. Al Departamento Nacional de Planeación, establecer controles para monitorear las modificaciones en el uso del trazador en el SUIFP, de manera que cualquier ajuste nuevo sea debidamente justificado.

XXI. A las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, continuar con el uso estricto del trazador presupuestal de Construcción de Paz en los diferentes sistemas de información que MinHacienda y el DNP han dispuesto para ello, en concordancia con el artículo 220 de la Ley 1955 de 2019 y con el propósito de seguir avanzando en la identificación precisa del gasto que se destina al cumplimiento del Acuerdo de Paz por esta fuente.

XXII. A las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación continuar priorizando entre sus presupuestos anuales los recursos destinados a esta política, en especial aquellos que aportan al cumplimiento directo de los compromisos asumidos en el PMI, los PNS y los PATR, al igual que las inversiones previstas en municipios PDET. Esta recomendación se hace especialmente para aquellas entidades que presentan variaciones negativas en los reportes de la Error! Reference source not found.) y la Error! Reference source not found.), del presente capítulo.

XXIII. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, adelantar un análisis de la ejecución de los recursos asignados a la implementación del Acuerdo de Paz, en la vigencia 2020, para orientar su asignación más eficiente, pues el nivel de obligaciones fue solo del 70%, cuando el promedio del total de presupuesto nacional es 79% en el mismo corte. Un 70% de obligaciones significa que no se recibieron bienes y servicios pactados por un monto de \$1,075 billones en 2020.

XXIV. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se reitera la recomendación efectuada en el segundo informe de la Procuraduría, de hacer un análisis riguroso sobre la contribución de los recursos de la Bolsa Paz a la implementación del Acuerdo de Paz, considerando que los lineamientos socializados con la Procuraduría confirman que la marcación responde a los compromisos del PMI. Sin embargo, en la información presentada, existen partidas en las que no es claro a qué bienes o servicios de los puntos y pilares del Acuerdo de Paz está contribuyendo.

XXV. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como autoridades presupuestales, formular un mecanismo para asignar los recursos de la Bolsa Paz, dada la gran cantidad de entidades que tienen compromisos en el Plan Marco de Implementación y el volumen importante de necesidades no consideradas. En 2020, no se asignaron \$663.844 millones, lo cual, si bien fue objeto de un recorte presupuestal, finalmente puede ser entendido como una pérdida de apropiación si la figura del recorte no se hubiera hecho efectiva.

XXVI. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, verificar si todos los recursos asignados en 2020, o en las vigencias posteriores, para el impuesto al carbono contribuyen a la implementación del Acuerdo de Paz. Lo anterior en razón a que, en primer lugar, el artículo 26 de la Ley 1930 de 2018 establece tres destinaciones, donde se indica que el “70% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y

Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental”. En segundo lugar, porque el proyecto viabilizado por el DNP para ser objeto de la distribución en 2020 solo identificó \$181 mil millones, relacionados con el subpunto 4.1. (PNIS), por lo que no es clara la razón de por qué el Ministerio de Hacienda registra \$289 mil millones.

XXVII. Al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, evaluar la definición de sus necesidades presupuestales, pues está concentrando recursos importantes de la Bolsa Paz en 2020, pero su ejecución a nivel de obligaciones es de cero (tres rubros con \$267 mil millones apropiados y \$0 obligaciones).

XXVIII. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, teniendo en cuenta la recomendación anterior, establecer si en la distribución de recursos se analiza o no la capacidad de las entidades para su ejecución y, según los resultados de este análisis, reorientar recursos hacia otras entidades con necesidades apremiantes de implementación y capacidad para su ejecución.

XXIX. A las entidades que hacen parte del PGN, incorporar mecanismos de control dentro de su planeación institucional para monitorear los recursos asociados a la implementación del Acuerdo de Paz. Esto es especialmente importante para los sectores que tuvieron un desempeño inferior al promedio de ejecución del PGN Paz-2020: Vivienda (1% obligaciones); Minas (10%); Presidencia (23%); Empleo Público (27%); Transporte (54%); Organismos de Control (66%); TIC (67%); e Información Estadística (68%).

Capítulo Étnico

La participación de los pueblos étnicos en el proceso de diálogo y negociación de La Habana entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, marcó un hito en materia de reconocimiento de estas comunidades,

históricamente excluidas de los espacios de participación. La incorporación de un Capítulo Étnico en el Acuerdo de Paz es el resultado del activismo social y político de las comunidades afrocolombianas e indígenas, de acuerdo a la reivindicación de sus derechos propios, cosmovisiones y distintas formas de ver la realidad.

El presente capítulo se construyó a partir de una metodología de revisión y documentación de fuentes secundarias, que han analizado los avances en la implementación de los compromisos con los pueblos y las comunidades étnicas que hacen parte integral del Acuerdo de Paz.

Reforma Rural Integral

El Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera menciona el derecho de los pueblos y comunidades étnicas sobre sus “tierras, territorios y recursos, que implica el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente” (Mesa de Conversaciones, 2016), considerando sus necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales.

En el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

- A cinco años de la firma del Acuerdo de Paz, ninguno de los cuatro casos étnicos priorizados en el capítulo étnico para el programa de retorno, devolución y restitución, correspondientes al pueblo Nukak (Guaviare), a las comunidades Embera Katío del resguardo Quebrada Cañaveral en el Alto San Jorge (Córdoba) y los consejos Comunitarios de Alto Mira y Frontera (Nariño) y Curvaradó y Jiguamiandó (Chocó) tienen hoy restablecidos sus derechos. La deforestación ha seguido creciendo en el territorio Nukak, mientras su proceso de restitución continúa sin cierre de la etapa administrativa y el retorno de las familias no ha sido posible. Por su parte, los casos de los Emberá del Alto San Jorge y de Alto

Mira y Frontera fueron rechazados por los jueces especializados en 2021, dejando estas solicitudes en situación de incertidumbre.

- Es necesario que la Agencia Nacional de Tierras avance en la reglamentación de la subcuenta étnica del Fondo de Tierras y destine los recursos necesarios para cumplir integralmente con las metas y compromisos del Capítulo Étnico en materia de acceso, formalización y restitución de derechos territoriales étnicos. Así mismo, esta agencia debe depurar la información concerniente a las hectáreas adjudicadas y formalizadas a las comunidades étnicas tras la firma del Acuerdo de Paz, y mejorar sus sistemas de registro de información con el fin de dotar de claridad los datos y permitir verificar el cumplimiento de los criterios y salvaguardas establecidos en el Capítulo Étnico y el Decreto Ley 902 de 2017 para su contabilización.
- Respecto de las expectativas y solicitudes de constitución, ampliación, formalización y saneamiento de los territorios colectivos pendientes de trámite, se evidencia una falta de acceso progresivo a la tierra, por cuenta de los mínimos avances de solicitudes que corresponden, incluso, a un periodo anterior al inicio de la implementación del Acuerdo de Paz. Adicionalmente, tales avances no guardan plena correspondencia con las salvaguardas contempladas en el Capítulo Étnico y en el Decreto Ley 902 de 2017, elemento que redundará también en riesgos latentes de regresividad de los derechos especiales de las comunidades. En algunos casos, estos rezagos van más allá de 15 años, por lo que se considera poco significativo los avances en el acceso a la tierra dentro de la implementación de los compromisos de la Reforma Rural Integral, y la incorporación del enfoque étnico durante este proceso. “Ejemplo de esto es la subcuenta étnica del Fondo de Tierras que no está reglamentada ni tiene fondos asignados. Se identifica una ralentización de la implementación de los compromisos relacionados con el acceso y uso de la tierra que no puede ser atribuido completamente a la pandemia del COVID-19. Además, persiste y tiende a agravarse el riesgo de desaparición física y cultural de algunos pueblos y comunidades étnicas.”, como lo afirmó la Secretaría Técnica.
- Las medidas de protección y restitución de derechos territoriales étnicos, en tanto parte de las salvaguardas y garantías del Capítulo Étnico deben fortalecerse y articularse con los planes, proyectos e iniciativas encaminadas a la implementación de los demás puntos del Acuerdo de Paz. En particular, los PATR, los ejercicios de catastro multipropósito y las demás formas de ordenamiento social de la propiedad rural. Lo anterior, con el fin de respetar el principio de

progresividad y no regresividad en los derechos territoriales de los pueblos étnicos y evitar su revictimización.

- La Procuraduría considera que la falta de garantías en el acceso, restitución, tenencia y goce efectivo de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades étnicas, aunada a los hechos de violencia que han generado desplazamientos, confinamiento y abandono de los territorios étnicos, particularmente en 2020 y 2021, redundan en el riesgo de su desaparición física y cultural.
- Integrar todos los componentes y mecanismos de la reparación resulta altamente relevante, teniendo en cuenta no solamente que la restitución y el goce efectivo de los derechos territoriales operan como condición de posibilidad para la realización de otros derechos, sino también, como garantía de no repetición.
- La prórroga de los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011 representa una oportunidad de fortalecimiento del SNARIV en materia de reparación de los derechos étnicos y de articulación y continuidad con el SIVJRN para avanzar en los procesos de reparación colectiva, así como en las medidas de protección y participación efectiva de los pueblos étnicos.
- Para la Procuraduría, es necesario que en la Hoja de Ruta Única se prioricen los Planes de Reparación Colectiva y se definan los mecanismos para su articulación con el cumplimiento de las órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales étnicos y con los demás planes, programas e iniciativas que buscan implementar el Acuerdo de Paz.
- La Procuraduría encuentra que no existe una mirada comprehensiva e integral respecto de la reparación colectiva adelantada a través del SNARIV y las iniciativas PATR, los programas y obras PDET. Es decir, que por ejemplo, pese a que en varias providencias judiciales de restitución de derechos territoriales (sentencias y autos de medidas cautelares) se han dado órdenes complejas o estructurales -como la construcción de infraestructura comunitaria, vías de comunicación, señalización de territorios, protección de derechos de la infancia, del derecho a la vivienda, la alimentación, proyectos productivos, diseño e implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva y Planes de Retorno, entre otros-, no hay claridad suficiente sobre las instancias de articulación entre estas órdenes judiciales, los procesos de reparación colectiva y de retorno y las iniciativas, obras y proyectos encaminados a implementar los diferentes puntos del Acuerdo de Paz.

- La falta de indicadores específicos para restitución de derechos territoriales étnicos en el Plan Marco de Implementación se reconoce como una grave falencia para la articulación entre SNARIV y las entidades y procedimientos creados por el Acuerdo de Paz.
- Se identifica la necesidad de que la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y en general, las entidades del SNARIV, establezcan instancias y mecanismos periódicos de intercambio de información con las entidades del SIVJNR, sobre reparación y restitución de derechos territoriales, particularmente la JEP. Lo anterior con el fin de que lo avanzado en materia de reparación en el marco de los Decretos Leyes Étnicos, -análisis de contexto, estudios preliminares, informes de caracterización de daños y afectaciones territoriales, planes de reparación colectiva, planes de retorno, demandas, autos de medidas cautelares, sentencias y demás providencias y órdenes judiciales- sea valorado como parte de los procesos de justicia transicional a su cargo. Esto evitará reprocesos y duplicidad de acciones, dará claridad a las comunidades participantes y les permitirá distinguir las acciones reparadoras a cargo del SIVJNR de aquellas que corresponden al SNARIV.
- El panorama de recrudecimiento de los conflictos ha venido propiciando una regresividad respecto del derecho colectivo a la tierra y del derecho a la no repetición, además de mayor amenaza y vulneración de derechos fundamentales de las comunidades y pueblos étnicos, lo que se refleja en nuevos ciclos de desplazamiento y otras formas de violencia que ahora se presenta.
- La percepción de las comunidades étnicas es de excesiva burocratización, del funcionamiento paralelo de espacios de participación, de fenómenos de cooptación y prolongación de los procesos con el consecuente agotamiento y confusión de algunos líderes y autoridades étnicas, lo que también ha generado una percepción de que la estrategia PDET no ha logrado llevar a los territorios los dividendos tempranos de la paz. (CONPA 2020)
- De acuerdo con los informes referenciados como soporte de este documento, el panorama es de reducción del número de iniciativas étnicas propias en la priorización para 2021, en detrimento del buen vivir de los pueblos étnicos en los territorios por cuenta de la disminución de medidas afirmativas, dificultades en la articulación de los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) con los demás procesos de planeación y priorización, por cuenta del bajo ritmo de conformación de este mecanismo. Adicional a ello, subsiste la falta de garantías plenas para la participación efectiva en las instancias y escenarios de priorización de las iniciativas de los PATR. (Comisión Étnica, 2019: 28-31)

- Por otro lado, se evidencia una afectación especial a la participación como consecuencia de la pandemia del Covid-19, en particular respecto de las mujeres que adicional a las limitaciones de acceso a herramientas de comunicación han debido asumir en mayor medida las tareas de cuidado en este periodo.
- La ART afirma que la falta de articulación de los planes veredales, municipales y regionales con los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial y sus equivalentes, se ha superado en alguna medida a través del proceso de planeación de los PATR, sin embargo, para las comunidades étnicas la implementación de los PATR en sus territorios debe acompañarse de consulta previa y de una participación efectiva en la totalidad del proceso de implementación de la política pública, por lo que resulta necesario tener en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 que incluyó un acuerdo relativo a las estrategias de diálogo social en el marco del Mecanismo Especial de Consulta – MEC, como quedó en el artículo 12 del Decreto 893 de 2017. De otra parte, es de considerar también la existencia de la ruta especial de participación de las comunidades negras en la ejecución y seguimiento de los PATR. (CONPA, 2020. P. 22)
- El informe CONPA llama la atención acerca de cómo en la implementación de los PATR no se ha iniciado la formulación de los proyectos, no se ha definido la financiación, ni se tiene regulación de los mecanismos de articulación con los planes de desarrollo por cuenta de la falta de modificación de la Ley 52 de 1994, en términos generales refleja una decepcionante brecha entre las expectativas creadas y la respuesta del Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría recomienda:

- I. A la Unidad de Restitución de Tierras, articularse con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la Agencia de Renovación de Territorio, para compartir toda la información relacionada con las solicitudes de protección y restitución de derechos territoriales étnicos en todas sus fases y definir instancias y mecanismos periódicos para la actualización y cruce de información.
- II. A la Agencia de Renovación del Territorio, priorizar en la Hoja de Ruta Única las órdenes judiciales de restitución de tierras y precisar las instancias y mecanismos de articulación para la entrega periódica de información y la coordinación en la gestión de los procesos de restitución de derechos territoriales étnicos, los Planes Integrales de Reparación Colectiva y Retorno, las órdenes judiciales de restitución

de derechos territoriales étnicos para efectos de la planeación y puesta en marcha de todos los planes, programas y proyectos encaminados a implementar el Acuerdo de Paz. Particularmente, las iniciativas PDET y los ejercicios de Catastro Multipropósito y de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

III. Al Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizar un diagnóstico del estado actual de los sistemas de registro de información sobre procesos de constitución, ampliación, saneamiento, titulación colectiva y restitución de derechos territoriales étnicos de las comunidades étnicas.

IV. Al Departamento Nacional de Planeación, revisar y hacer seguimiento a la manera en que las entidades como la UARIV y la ANT están reportando el cumplimiento de los indicadores, puesto que no es clara la determinación de los denominadores sobre los cuales se están calculando los porcentajes de cumplimiento. Esto conlleva a que se reporten altos porcentajes en materia de gestión, que no se corresponden con la materialización efectiva de los derechos. Por ejemplo, el indicador E.E.12 que reporta un 80,55% de cumplimiento, pese a que, ninguno de los Planes Integrales de Reparación Colectiva Étnica se encuentra implementado.

V. Al Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), revisar las metas anuales estipuladas para cada indicador y los denominadores sobre los cuales se calculan los porcentajes de cumplimiento, particularmente en relación con los indicadores relacionados con acceso a tierras, restitución de derechos territoriales y reparación colectiva. Es fundamental tener en cuenta todas las órdenes judiciales en esta materia para que las metas incluyan estos procesos.

VI. A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y en general, las entidades del SNARIV, que establezcan instancias y mecanismos periódicos de intercambio de información sobre reparación y restitución de derechos territoriales con las entidades del SIVJRNR, particularmente la JEP, de manera que lo avanzado en materia de reparación en el marco de los Decretos Leyes Étnicos -análisis de contexto, estudios preliminares, informes de caracterización de daños y afectaciones territoriales, planes de reparación colectiva, planes de retorno, demandas, autos de medidas cautelares, sentencias y demás providencias y órdenes judiciales- sea valorado como parte

de los procesos de justicia transicional a su cargo. Esto evitará reprocesos y duplicidad de acciones, dará claridad a las comunidades participantes y les permitirá distinguir las acciones reparadoras a cargo del SIVJRNR de aquellas que corresponden al SNARIV.

VII. A la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) y al Departamento Nacional de Planeación, revisar los indicadores del PMI relacionados con restitución de derechos territoriales y reparación colectiva, con el fin de que estos permitan impulsar una adecuada gestión de las solicitudes, que, preferiblemente permita el seguimiento específico, por un lado, del avance de los procesos de restitución y por otro, de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.

VIII. Al Departamento Nacional de Planeación y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, promover el ejercicio de construcción participativa de las fichas técnicas de los indicadores faltantes en clave de goce efectivo de derechos y no solamente de gestión. Asimismo, definir, junto con la IEANPE, nuevas actividades, indicadores y metas para el periodo de los próximos diez años, teniendo en cuenta la prórroga de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 hasta 2031.

IX. Al Departamento Nacional de Planeación, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, tener en cuenta las recomendaciones en materia de articulación entre las medidas de reparación a cargo del SNARIV, -particularmente las órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales- y los planes, programas e iniciativas para la implementación de PDET, POSPR y Catastro Multipropósito, así como entre el SNARIV y el SIVJRNR que aquí se han planteado.

X. A la Agencia Nacional de Tierras, avanzar en la reglamentación de la subcuenta étnica del Fondo de Tierras y destinar los recursos necesarios para cumplir integralmente con las metas y compromisos del Capítulo Étnico en materia de acceso, formalización y restitución de derechos territoriales étnicos.

XI. A la Agencia Nacional de Tierras, depurar la información concerniente a las hectáreas adjudicadas y formalizadas a las comunidades étnicas tras la firma del Acuerdo de Paz, y mejorar sus sistemas de registro de información con el fin de dotar de claridad los datos y permitir verificar el cumplimiento de los criterios y salvaguardas establecidos en el Capítulo Étnico y el Decreto Ley 902 de 2017 para su contabilización.

XII. A la Sociedad de Activos Especiales (SAE) y la Agencia Nacional de Tierras, articularse para determinar la conformación de la subcuenta étnica del FT en

relación con los predios objeto de procesos de extinción de dominio colindantes con áreas de resguardos o territorios de comunidades negras.

XIII. Al Ministerio de Defensa, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio del Interior, la Unidad para las Víctimas y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, que adopten medidas decididas para cumplir con los compromisos establecidos en el Capítulo Étnico en relación con el diseño e implementación efectiva de planes de retorno y restablecimiento de los derechos territoriales del Pueblo Nukak, el Pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge y los Consejos Comunitarios de Alto Mira y Frontera y Jiguamiandó y Curvaradó. En el caso del territorio Nukak, que se estudie la necesidad de adoptar medidas sancionatorias en contra de los actores que han ocasionado la deforestación y han adelantado carreteras y proyectos ganaderos y de siembra de monocultivos.

XIV. A la Agencia de Renovación del Territorio, que se garantice el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada a través del Mecanismo Especial Consulta pactado en el capítulo étnico del Acuerdo Final. Para ello, es indispensable contar con la participación efectiva de las comunidades tanto en lo local, regional y nacional, y brindar las garantías necesarias y suficientes para que la IEANPE pueda hacer seguimiento efectivo a la implementación.

XV. Al Ministerio del Interior, que se garantice el derecho fundamental a la consulta previa de la implementación de los PDET y los PATR cuando se trata de territorios de los pueblos y comunidades étnicas.

XVI. Al Ministerio del Interior, ejercer el liderazgo y la coordinación frente a las distintas entidades responsables de la formulación de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral para que se garantice la incorporación del enfoque étnico diferencial en cada uno de ellos.

XVII. Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a avanzar en el Plan nacional de zonificación ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, con enfoque étnico.

XVIII. Al Ministerio del Interior para que en coordinación con las organizaciones étnicas se establezcan mecanismos de fortalecimiento de las comunicaciones de las organizaciones comunitarias para garantizar el acceso a la información a todos los interesados y no solamente a los liderazgos centralizados.

Participación Política

Como estrategia de salvaguarda para los pueblos étnicos, el Acuerdo de Paz incorporó el respeto del derecho fundamental a la consulta previa²¹, con carácter principal y como garantía de no repetición. En consecuencia, corresponde evaluar si se ha cumplido con la aplicación de este instrumento durante el último año de la fase de implementación del Acuerdo. Para ello, es necesario verificar que en ningún caso dicha aplicación vaya en detrimento de los derechos de las comunidades. De esta manera, la participación efectiva de los pueblos étnicos de Colombia se convierte en un pilar fundamental del éxito de la implementación del Acuerdo de Paz. La incorporación del enfoque étnico en los programas, proyectos y actividades para la implementación, se orientará por los siguientes principios: libre determinación y autonomía, participación y consulta, e identidad e integridad social, económica y cultural.

Frente a este tema, en el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

- El recrudecimiento del conflicto armado, evidente en el homicidio de líderes sociales, líderes de pueblos étnicos y exintegrantes de las FARC-EP, así como confinamientos y desplazamientos, entre otros factores que agravan las condiciones de vulnerabilidad de estas comunidades. Este se ha constituido como un factor de afectación del derecho a la participación, por cuenta de los efectos nocivos de estos fenómenos, en todos los ámbitos de la vida en los territorios.
- La falta de asignación presupuestal oportuna para el ejercicio de la IAENPE contribuyó a la demora de los procesos de participación, lo que ha debilitado los escenarios de participación establecidos en el marco del Acuerdo de Paz.
- Se han encontrado falencias para la garantía del ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa libre e informada, y se evidencia una ausencia de perspectiva de género tanto en los escenarios participativos como en la propia dinámica de las comunidades.
- Dadas las características geográficas de los territorios en los que habitan los pueblos étnicos, y debido a la dificultad en las condiciones de acceso a estos, aumentan los obstáculos para el ejercicio de derechos de participación, tal como ocurre con los procesos electorales.

²¹ Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Estado colombiano mediante Ley 21 de 1991.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría recomienda:

- I.** Al Ministerio del Interior y a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, garantizar la asignación presupuestal para el funcionamiento de la IANPE como instancia consultiva de la implementación del Acuerdo de Paz.
- II.** Al Ministerio del Interior, definir una metodología pedagógica que permita socializar en diferentes instancias la necesidad de materializar el enfoque de género, mujer, familia y generación para garantizar mayores niveles de participación desde la perspectiva étnica, así como el fomento a las buenas prácticas en los escenarios de concertación
- III.** Al Ministerio del Interior, hacer efectivos los mecanismos de seguimiento de los procesos emprendidos para garantizar su continuidad, y adoptar medidas que garanticen el pleno y eficaz ejercicio constitucional a la consulta previa.

Fin del Conflicto

En el Punto 3 del Acuerdo Final, Fin del Conflicto, el Gobierno Nacional y las FARC-EP acordaron la implementación de medidas efectivas para garantizar condiciones de seguridad durante la reincorporación y la participación política de los excombatientes. Además, se comprometieron a proscribir la utilización de las armas en el ejercicio de la política, acuerdo que implicó el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) y la dejación de las armas.

Frente a este tema, en el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

- Se presentan problemas significativos de consolidación de cifras al respecto del número de personas pertenecientes a grupos étnicos que aparece en el Registro Nacional de Reincorporación (17,40%), pues no coincide con las de censos anteriores (30,2%). Además, las categorías propuestas para la identificación de las personas no comprenden ciertas identidades, por lo que es posible que haya un subregistro en esta cantidad. Según el censo, hay 3.003 personas pertenecientes a grupos étnicos en proceso de reincorporación, lo que equivalía al 17,40% del total, pero hoy se habla del 20%, lo que genera dudas sobre la fiabilidad de estas cifras. Adicionalmente, no se ha tenido en cuenta el proceso de autorreconocimiento de pertenencia étnica, pues hay información sobre, al

menos, 62 personas que se auto reconocen como perteneciente a grupos étnicos, pero que no han sido incluidas en el registro²².

- Persisten problemas de identificación de algunas personas en proceso de reincorporación, por la dificultad en los trámites de cedula, lo que representa una barrera para el ejercicio de sus derechos. En varios casos no se han brindado las garantías para eliminar dicha barrera en la comunicación, por falta de traducción y por el uso de tecnicismos en las interlocuciones. Este tipo de problemas ha afectado especialmente a los pueblos indígenas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría recomienda:

- I.** Al Ministerio del Interior y a la Agencia para la Reincorporación y Normalización, determinar con claridad el número de personas en proceso de reincorporación que pertenecen a comunidades étnicas, para establecer acciones que garanticen el acceso a la oferta social del Estado, y medidas de protección que incorporen el enfoque de género.
- II.** A la Unidad Nacional de Protección y al Ministerio del Interior, implementar los mecanismos que permitan fortalecer los sistemas de seguridad propios, a través del respaldo a las capacidades de las organizaciones étnicas reconocidas a nivel nacional e internacional, como la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona. Incorporar efectivamente la perspectiva étnica y cultural en los sistemas de seguridad y protección de dichas organizaciones.
- III.** Al Ministerio del Interior, aplicar los criterios de perspectiva étnica para el planteamiento e implementación del Programa de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.
- IV.** A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, implementar efectivamente el programa especial de armonización para la reincorporación de excombatientes pertenecientes a comunidades étnicas.
- V.** A la Unidad Nacional de Protección, activar los mecanismos necesarios para la implementación de las rutas de protección colectiva establecidas en el Decreto 2078 de 2017 y 660 de 2018, mediante los cuales se adoptó la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal, y el programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en sus territorios, respectivamente.

²² Información recopilada mediante entrevista a líder de reincorporación del componente Comunes.

VI. A las alcaldías, gobernaciones, al Ministerio de Defensa y al Ministerio del Interior, cumplir las normas para la protección de las autoridades étnicas, sus comunidades y territorios, como lo establece la Directiva 002 de 2017 de la Procuraduría General de la Nación, a partir de los criterios establecidos en las siete disposiciones del enfoque étnico establecidas en el Punto 3 del Acuerdo de Paz para avanzar efectivamente en los resultados al respecto.

Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

La problemática de las drogas ilícitas ha sido un factor fundamental en las dinámicas del conflicto armado en el país. El cultivo, la producción y la comercialización de la coca han sido una fuente de financiación de grupos armados ilegales y de organizaciones criminales. La guerra contra las drogas ilícitas es una fuente de riesgo inminente para el goce efectivo de los derechos colectivos e individuales de los grupos étnicos. Esta es una de las circunstancias en las que el conflicto armado afecta de forma desproporcionada los derechos colectivos e individuales de dichos grupos, por lo que la Corte Constitucional se pronunció al respecto en los Autos 004 y 005 de 2009 de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

Frente a este tema, en el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

- El PNIS no ha contado con un enfoque diferencial étnico, y se limitó el ingreso de nuevas familias y territorios colectivos al Programa de manera muy temprana, con ocasión de las limitaciones de techo presupuestal. Aunque se encuentra el modelo de sustitución de “Sustitución con legalidad”, aún no se han concretado alternativas de sustitución por fuera del PNIS. Esta situación dejó a las poblaciones étnicas, asentadas en territorios con presencia de cultivos de coca, en una compleja situación, que se agudizó con la puesta en marcha de la erradicación forzada, de tal modo que las comunidades quedaron sin su sustento y con la frustración de la expectativa de sustitución planteada y no cumplida (CONPA 2021).
- La Procuraduría alerta sobre los efectos adversos derivados de la débil y desarticulada implementación de los PNIS. En particular, la falta de presencia y gestión institucional efectiva en los territorios, la falta de enfoque diferencial étnico y de medidas de protección para los beneficiarios ha derivado en riesgos para su vida, libertad e integridad física y cultural. Además, se ha producido un

traslado desmedido de responsabilidades del programa hacia las comunidades, lo que hace que algunas de ellas perciban las acciones derivadas del programa PNIS como una “acción con daño” (CONPA, 2021).

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría recomienda:

- I.** A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, al Ministerio de Justicia y a la Consejería para la Estabilización y Consolidación, implementar del PNIS y el PISDA en los territorios de los pueblos indígenas y afrocolombianos, con la participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos, y brindar alternativas de sustitución sostenibles acorde con las salvaguardas establecidas en el Acuerdo de Paz.
- II.** Al Ministerio del Interior, garantizar el derecho fundamental a la consulta previa de la implementación del mecanismo alternativo cuando se trate de territorios de los pueblos y comunidades étnicas, y concertar las rutas metodológicas para la construcción de los instrumentos, planes, programas y proyectos de implementación de los programas de sustitución derivados del Acuerdo Final.
- III.** A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, al Ministerio de Justicia y a la Consejería para la Estabilización y Consolidación, coordinar y articular las estrategias contra los cultivos de uso ilícito, como la erradicación forzada y el PNIS, para evitar la exacerbación de los conflictos sociales en el territorio que ponen en riesgo tanto a las comunidades que habitan en zonas con presencia de cultivos de coca, y los logros alcanzados en la transformación integral de las condiciones de vida en las zonas más afectadas por el conflicto.
- IV.** Al Ministerio de Defensa Nacional, avanzar en el desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluido el paramilitarismo y los grupos pos-desmovilización, que representan la mayor amenaza a la implementación del PNIS.
- V.** A la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, al Ministerio de Salud y Protección Social, y al Ministerio de Justicia y del Derecho, avanzar en el cumplimiento de los indicadores étnicos en materia de solución al problema de drogas ilícitas dentro del PMI, como garantía de la transversalización del Capítulo Étnico del Acuerdo.

Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

Como se afirma en el Acuerdo de Paz, “los pueblos étnicos han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos; que además han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno” (Mesa de Conversaciones, 2016). La Corte Constitucional estableció que el conflicto armado ha ocasionado un daño desproporcionado a los grupos étnicos, al punto del inminente riesgo de su extinción física y cultural (Corte Constitucional Colombiana, 2009); como resultado de este pronunciamiento se expedieron los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

Frente a este tema, el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

- Aunque se reportan avances del 100% y del 63% en las metas de los indicadores E.E.5 y E.E.13, respectivamente, para la Procuraduría no es claro cómo se están estableciendo dichos avances, pues no es posible determinar los denominadores de sus fórmulas de cálculo.
- Las acciones reportadas para la medición de los indicadores E.E.5 y E.E.13 no permiten identificar avances en el cumplimiento de los propósitos del Acuerdo, ni de lo establecido en los Decretos Ley para el acompañamiento a procesos de retorno o reubicación, pues no implican el acceso a planes, programas y proyectos que conduzcan efectivamente a la superación de las afectaciones del conflicto en comunidades y pueblos étnicos víctimas de desplazamiento forzado.
- Es preocupante el rezago en materia de reparación colectiva, al igual que el desconocimiento del marco normativo previsto para la atención y la reparación de los grupos étnicos, como los Decretos Ley 4633, 4634, 4635.
- Las adecuaciones institucionales, como la Resolución 3143 de 2018, que modifica el modelo de reparación sin la participación de los pueblos y comunidades étnicas, van en contravía de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT y de la Corte Constitucional.
- Es necesario implementar acciones estructurales de mejora para la articulación entre el del Gobierno Nacional y los entes territoriales para la atención y reparación integral a las víctimas étnicas. En ese ejercicio se debe vincular al Ministerio Público y a las instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia,

Reparación y No Repetición (SIVJNR) en los Comités de Justicia Transicional, que son espacios clave para la coordinación de acciones.

- Es necesario adoptar medidas decididas para fortalecer la articulación al interior de SNARIV y entre este y el SIVJNR. Esta articulación es fundamental para que la nueva institucionalidad logre potenciar positivamente las acciones reparadoras a las víctimas y recoger las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de la justicia transicional de la última década. Asimismo, es determinante para que las víctimas cuenten con la claridad necesaria respecto de sus derechos y de los procedimientos para la restitución y reparación integral

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría recomienda:

- I.** Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, revisar los porcentajes de avances reportados en el SIPO para los indicadores E.E.5 y E.E.13 y ajustarlos de acuerdo con las fórmulas de cálculo.
- II.** Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, revisar la descripción contenida en las fichas técnicas de los indicadores E.E.5 y E.E.13, con el fin de que las fuentes usadas para su cálculo den cuenta del acceso a planes, programas y proyectos que permitan superar las afectaciones del conflicto a las comunidades y pueblos étnicos víctimas de desplazamiento forzado. De esta manera, los reportes deben dar cuenta de los avances en la implementación del Acuerdo de Paz, de acuerdo con su finalidad.
- III.** Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, ajustar la ficha técnica del indicador E.E.13, para que incluya metas hasta 2031, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-588 de 2019, prorrogó la vigencia inicial de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
- IV.** A la Unidad para las Víctimas, diseñar e implementar un plan de mejoramiento para la gestión de los datos de la entidad, que permita acceder a información confiable y oportuna.
- V.** Al Ministerio del Interior, poner en marcha un proceso pedagógico de comprensión del enfoque de género, mujer, familia y generación, disponible para la sociedad en general, servidores públicos y organizaciones étnicas que presentan un rezago al respecto durante la implementación del capítulo étnico.
- VI.** A la Unidad para las Víctimas, a la Unidad de Restitución de Tierras y al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, compartir la información sobre reparación y restitución para que sea tenida en cuenta por las

entidades del SIVJRNR, particularmente por la JEP, de manera que lo avanzado en materia de reparación, en el marco de los Decretos Ley Étnicos (análisis de contexto, estudios preliminares, informes de caracterización, demandas, autos de medidas cautelares, sentencias y demás providencias y órdenes judiciales) sea valorado como parte de los procesos de justicia transicional a su cargo. Esto evitará que ocurran reprocesos y duplicidad de acciones, dará claridad a las comunidades participantes y les permitirá distinguir las acciones reparadoras a cargo del SIVJRNR de aquellas que corresponden al SNARIV.

Implementación, Verificación y Refrendación

El Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz contempló la creación de una Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), para el seguimiento a la implementación de los acuerdos, la cual tiene como función actuar como consultora, representante e interlocutora de primer orden de la CSIVI. Sin embargo, desde su creación, dicha instancia ha tenido dificultades para su funcionamiento, pues no cuenta con las garantías suficientes para el ejercicio de su labor.

Frente a este tema, en el Tercer Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2021, la Procuraduría identifica los siguientes avances y retos:

- Se ha observado la omisión de los principios, salvaguardas y garantías sustanciales para la interpretación e implementación del Acuerdo de Paz en los territorios ancestrales y colectivos de los pueblos étnicos, generando regresividad de derechos adquiridos, vulnerando el derecho fundamental a la consulta previa con consentimiento previo, libre e informado; lo cual representa mayor inseguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicional por los pueblos étnicos y aumento del riesgo y amenazas a sus organizaciones representativas y sus autoridades étnicas.
- Se hace indispensable brindar el reconocimiento efectivo y las garantías amplias y suficientes para que la IEANPE cumpla de manera adecuada con las funciones pactadas en el Acuerdo de Paz, que tienen su soporte legal en el Decreto 1995 del 7 de diciembre de 2016 y en el Comunicado Conjunto No 13, concertado entre las organizaciones representativas de los pueblos étnicos y la CSIVI. La participación efectiva de los pueblos étnicos en el diseño de los planes, programas y proyectos derivados de la implementación del Acuerdo de Paz es un diálogo intercultural de saberes que disminuye significativamente los riesgos y amenazas para las autoridades étnicas y sus instancias representativas en la labor por la defensa

de sus derechos colectivos territoriales.

- De igual manera, existe una gran preocupación por parte de las organizaciones representativas de los pueblos étnicos, por la presentación al Congreso de la República de distintos proyectos de ley que se han radicado sin las debidas garantías ni el cumplimiento del derecho fundamental a la consulta previa, pese a que goza de protección especial en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final.
- Para la Procuraduría General de la Nación, uno de los factores de riesgo de la implementación del Acuerdo de Paz es el recrudecimiento del conflicto armado en los territorios, la persistencia y el aumento en la siembra, producción y comercialización del cultivo de coca, asociado a la falta de garantías de seguridad para las comunidades y los territorios de los pueblos étnicos y a la presencia de grupos armados, la ausencia del Estado en los territorios, y la falta de adecuación y articulación institucional. El desmantelamiento y la lucha contra las organizaciones criminales son factores fundamentales para la implementación del Acuerdo Final.
- Finalmente, la incorporación del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final es un aporte a la visión sobre la paz territorial, pero, sobre todo, representa un gran avance en la apertura política y la participación efectiva como derecho de los pueblos étnicos en Colombia.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría recomienda:

- I. Al Ministerio del Interior y a la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, fortalecer la Instancia Especial de Alto nivel con pueblos Étnicos para el seguimiento a la implementación de los acuerdos, según lo estipulado en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, como una instancia consultora, representante e interlocutora de primer orden de CSIVI, sin ir en detrimento de las funciones y atribuciones que tengan las instancias ya existentes de gobierno propio y de participación.
- II. A la secretaría técnica ante la CSIVI, respaldar la participación de la IEANPE en los espacios y canales de interlocución para el seguimiento anual al enfoque étnico del PMI.
- III. A la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, brindar todas las garantías presupuestales al plan de trabajo de la IEANPE a través de un seguimiento anual oportuno.
- IV. Al Departamento Nacional de Planeación, generar los lineamientos para

incorporar el enfoque étnico a los instrumentos de captura y reporte de información del SIPO, y hacer entrega de informes periódicos de seguimiento. El gobierno nacional debe reportar la información sobre el número de proyectos ejecutados por pueblos étnicos en el marco de la implementación del Acuerdo Final.

V. Al Ministerio del Interior, garantizar el derecho a la consulta y a la concertación, sin dilaciones, de las normas, proyectos, obras o labores que afecten los territorios, derechos, usos y costumbres de los pueblos y comunidades étnicas.