

 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA CÁMARA DE REPRESENTANTES AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA NIT: 899999098-0	Presidencia		
	Nota Interna		CÓDIGO
	Periodo Constitucional 2022-2026		VERSIÓN
	Legislatura 2023-2024		PÁGINA
	Periodo: Primero		1 de 1

P1.1- 01211 – 2024

Fecha: Bogotá D.C, 17 de Diciembre de 2024

Para: H. REPRESENTANTES A LA CAMARA.

De: Doctora **GLORIA ANDREA ARAQUE MACANA**
 Secretaria Privada Presidencia de la Cámara de Representantes.

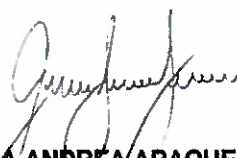
Asunto: Remisión sobre Sexto Informe al Congreso Sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz.

URGENTE		PROYECTAR RESPUESTA	
PARA SU INFORMACIÓN	X	DAR RESPUESTA INMEDIATA	
FAVOR DAR CONCEPTO		FAVOR TRAMITAR	
		No. FOLIOS	

Reciban un cordial saludo:

De manera atenta y siguiendo instrucciones del señor Presidente de la Cámara de Representantes, y acorde a lo establecido en el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016, y el artículo 208 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos trasladar a sus despachos para conocimiento y consideración, con el asunto de la referencia, suscrito por la Doctora Margarita Cabello Blanco, Procuradora General de la Nación, el día 12 de diciembre de 2024.

Cordialmente,


GLORIA ANDREA ARAQUE MACANA
 Secretaria Privada de la Presidencia
 Cámara de Representantes

CC: Doctor Jaime Luis Lacouture Peñaloza - Secretario General –Cámara de Representantes

Martha L.



Bogotá D.C., 12 de diciembre de 2024

D.P. 038

Honorable Representante

JAIME SALAMANCA TORRES

Presidente Cámara de Representantes

presidencia@camara.gov.co ; jaime.salamanca@camara.gov.co

Ciudad

Asunto: Entrega Sexto Informe al Congreso Sobre el Estado de Avance de la
Implementación del Acuerdo de Paz

Respetado señor Presidente de la Cámara de Representantes, le extendiendo un cordial saludo.

De manera atenta, me permito remitir el Sexto Informe Sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz, en cumplimiento del artículo 3º transitorio del Acto Legislativo 01 de 2016, según el cual la Procuraduría General de la Nación debe presentar al Congreso de la República un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.

La presente entrega se compone del análisis sobre la implementación de cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz, así como del capítulo étnico y, de manera específica, un capítulo referente al enfoque de género (ver CD anexo).

Atentamente,



MARGARITA CABELLO BLANCO
Procuradora General de la Nación



SEXTO INFORME AL CONGRESO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

2024

Procuraduría General de la Nación

Procuraduría Delegada Preventiva y De
Control de Gestión 5. Para el Seguimiento del
Acuerdo de Paz
implementapaz@procuraduria.gov.co

República de Colombia

© Procuraduría General de la Nación

Informe al Congreso abril 2023 – marzo 2024

Margarita Cabello Blanco

Procuradora General de la Nación

Silvano Gómez Strauch

Viceprocurador General

Carlos Alberto Castellanos Araujo

Secretario General

Diana Yolima Niño Avendaño

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

Directora del Informe



Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión

5. Para El Seguimiento del Acuerdo de Paz agradece a:

Valentina Mahecha Varón

Procuradora Delegada Preventiva y de Control de Gestión

4. Para Asuntos Étnicos

Uldi Teresa Jiménez López

**Procuradora Delegada Con Funciones Mixtas 13: Segunda
Con Funciones de Intervención Para La Paz**

Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz

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

Tabla de Contenido

Prólogo	1
Introducción	3
Notas Metodológicas	16
Punto 1: Reforma Rural Integral	19
Descripción	20
Acceso a la Tierra y Gestión del Suelo Rural	21
Estado de implementación	25
Conclusiones y Recomendaciones	98
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial	122
Estado de implementación	124
Conclusiones y Recomendaciones	188
Punto 2: Participación Política	202
Descripción	203
Garantías para el ejercicio de la política	204
Estado de implementación	205
Conclusiones y Recomendaciones	206
Mecanismos democráticos de participación ciudadana	210
Estado de implementación	210
Conclusiones y Recomendaciones	243
Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local	252
Estado de implementación	252
Conclusiones y Recomendaciones	307
Punto 3: Fin del Conflicto	312
Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil	313

Reincorporación Política	313
Estado de implementación	313
Conclusiones y Recomendaciones.....	322
Reincorporación Social y Económica	324
Estado de implementación	325
Conclusiones y Recomendaciones.....	396
Garantías de Seguridad.....	402
Estado de implementación	404
Conclusiones y Recomendaciones.....	427
Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	434
Descripción	435
Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	438
Estado de implementación	440
Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo ____	464
Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	466
Conclusiones y Recomendaciones	471
Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema Integral De Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; y Compromiso sobre Derechos Humanos	480
Descripción	481
Legado de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	484
Estado de implementación	485
Conclusiones y Recomendaciones.....	505
Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas ____	512

Estado de implementación	514
Conclusiones y Recomendaciones.....	554
Jurisdicción Especial para la Paz _____	572
Estado de implementación	573
Conclusiones y recomendaciones	614
Medidas de Reparación Integral _____	620
Estado de implementación	621
Conclusiones y Recomendaciones.....	644
Principio de integralidad del SIP _____	656
Estado de implementación	657
Conclusiones y Recomendaciones.....	664
Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos _____	666
Estado de implementación	667
Conclusiones y Recomendaciones.....	674
Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación _____	679
Descripción _____	680
Implementación física del Acuerdo de Paz _____	680
Estado de Implementación	680
Conclusiones y Recomendaciones.....	686
Recursos financieros para la implementación del Acuerdo de Paz_	690
Estado de Implementación	690
Conclusiones y Recomendaciones.....	702
Capítulo de Género _____	706
Descripción _____	707
Estado de implementación	707

Conclusiones y recomendaciones	763
Capítulo Étnico	773
Descripción	774
Salvaguardas y Garantías	778
Punto 1: Reforma Rural Integral	782
Punto 2: Participación Política	815
Punto 3: En Materia de Garantías de Seguridad	837
Punto 4: Solución al problema de drogas ilícitas	876
Punto 5: En Materia de Víctimas del Conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”	903
Punto 6: Implementación y Verificación	929
Recomendaciones Generales	940
Referencias	943

Índice de Gráficas

Gráfica No. 1 Obras por Impuestos por Subregión PDET.....	178
Gráfica No. 2 Municipios PDET que presentaron informes de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz en 2022	231
Gráfica No. 3 Municipios PDET que presentaron informes de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz en 2023	232
Gráfica No. 4 Publicación de informes de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz 2021 – 2023	233
Gráfica No. 5 Homicidios defensores y defensoras de DDHH 2016-2024	406
Gráfica No. 6 Homicidios de Personas en Proceso de Reincorporación 2017-2024	407
Gráfica No. 7 Distribución de las recomendaciones priorizadas por el Gobierno nacional, de acuerdo con los temas del tomo de Hallazgos y Recomendaciones	497
Gráfica No. 8 . Plazo de ejecución de las recomendaciones priorizadas	498
Gráfica No. 9 Posición de las instituciones respecto de las recomendaciones de la CEV	500
Gráfica No. 10 Porcentaje de avance en la implementación de las recomendaciones	501
Gráfica No. 11 Coincidencia con recomendaciones priorizadas por el Gobierno nacional	502
Gráfica No. 12 Distribución de actividades del Plan de Acción Institucional 2024 de acuerdo con el bimestre de inicio	517
Gráfica No. 13 Requerimientos de información sin respuesta por Grupo Interno de Trabajo Territorial (GITT) de la UBPD	519
Gráfica No. 14 Cementerios priorizados para la aplicación de la metodología de caracterización multidimensional en 2024	523
Gráfica No. 15 Participación de organizaciones, colectivos, movimientos y plataformas (OCMP) en los PRB	530
Gráfica No. 16 Acciones humanitarias de búsqueda realizadas por la UBPD entre 2018 y 2023	537

Gráfica No. 17 recursos asignados vs pagos realizado proyectos OCAD PAZ zona PDET y No PDET 2017- 31 de marzo 2024. Cifras en millones de pesos.....	692
Gráfica No. 18 Estado de proyectos OCAD Paz 2017 - 31 de marzo 2024, Cifras en Millones de Pesos.	695
Gráfica No. 19 Vigencias Futuras OCAD Paz.....	697
Gráfica No. 20 Recursos Propios focalizados en el Acuerdo de Paz, 2020-2022	699
Gráfica No. 21 Recursos Propios focalizados en el Acuerdo de Paz por departamento, 2020-2022	700
Gráfica No. 22 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 1 RRI reportados en SIIPO	789
Gráfica No. 23 Indicadores con Avances.....	792
Gráfica No. 24 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 2 en SIIPO	819
Gráfica No. 25 Indicadores étnicos con estado de avance del punto 2 “Participación en Política” reportado en SIIPO	825
Gráfica No. 26 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 3 “reportado en SIIPO	842
Gráfica No. 27 Indicadores étnicos con estado de avance del punto 3 “Fin del Conflicto” reportado en SIIPO	843
Gráfica No. 28 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 4 reportado en SIIPO	882
Gráfica No. 29 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 5 “Víctimas” reportado en SIIPO	908
Gráfica No. 30 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 5 “Víctimas” reportado en SIIPO	913
Gráfica No. 31 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 6 “Implementación y Verificación” reportado en SIIPO	932
Gráfica No. 32 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 6 “Implementación y Verificación” reportado en SIIPO	934

Índice de Tablas

Tabla 1 Recomendaciones del Quinto Informe del Acuerdo de Paz	6
Tabla 2 Fondo de Tierras por Subregión PDET	29
Tabla 3 Avance del indicador de tres millones de hectáreas adjudicadas	51
Tabla 4 Avance del indicador de siete millones de hectáreas formalizadas	67
Tabla 5 Estado de actualización y formación del Catastro.....	90
Tabla 6 Iniciativas con ruta de implementación activada por subregión PDET.....	130
Tabla 7 Iniciativas con ruta de implementación activada por pilar	133
Tabla 8 Iniciativas de reincorporación por Subregión PDET	137
Tabla 9 Iniciativas de reincorporación por Pilar PDET	139
Tabla 10 Resultado del proceso de cualificación total de iniciativas PATR.....	147
Tabla 11 Cantidad se Obras PDET por Subregión, con Iniciativas Asociadas.....	162
Tabla 12 Iniciativas PATR relacionadas con acciones de PIRC por pilar	185
Tabla 13 Iniciativas PATR relacionadas con acciones de PRyR por pilar	186
Tabla 14 Solicitudes de espacios en Televisión por entidades 2023	217
Tabla 15. Solicitud espacios en TV durante el primer semestre de 2024.	218
Tabla 16. Espacios de radiodifusión generados a organizaciones sociales en 2023	220
Tabla 17. Convocatorias audiovisuales MinTIC “Abre Cámara de 2024”	222
Tabla 18. Logros y oportunidades para mejorar la calidad de los informes de rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz	234
Tabla 19. Número de entidades que recibieron asistencia técnica entre 2023 y 2024.....	236

Tabla 20. Relación de acciones desarrolladas y participantes en la línea de desarrollo de capacidades - creación y fortalecimiento de veedurías ciudadanas	238
Tabla 21. Documentos de identificación tramitados por la RNEC entre 1° de abril de 2023 a 31 de marzo de 2024.	256
Tabla 22. Reporte de Registraduría sobre acciones adelantadas para el cumplimiento de las recomendaciones de USAID y MinInterior en materia de inclusión electoral.	260
Tabla 23. Nuevos puestos reportados por la RNEC como creados en zonas alejadas y dispersas para las elecciones territoriales 2023. ...	265
Tabla 24. Nuevos puestos de votación creados en la vigencia 2023 que no se encuentran en zonas alejadas ni dispersas.	267
Tabla 25. Jornadas móviles de registro civil y cedulaación realizadas por la RNEC en zonas marginadas de centros urbanos y en zonas rurales.	269
Tabla 26. Índices de abstención electoral para las elecciones a las alcaldías y concejos de 2015, 2019 y 2023.	278
Tabla 27. Sistemas de información utilizados por la Registraduría para las elecciones territoriales de 2023.....	284
Tabla 28. Puestos y mesas de votación con biometría por cada una de las últimas tres elecciones ordinarias.	288
Tabla 29. Número de puestos de votación con biometría implementada para las elecciones territoriales de 2023.....	289
Tabla 30. Mecanismos objeto de divulgación por la campaña en el marco del indicador (B.426).....	296
Tabla 31. Proyectos de Ley o Actos Legislativos de los cuales los CITREP informan haber sido autores o ponentes.....	301
Tabla 32. Asignación presupuestal gastos de funcionamiento Partido Comunes, 2023-2024.	314
Tabla 33. Personas en proceso de reincorporación candidatas en las elecciones territoriales 2023 por corporación o cargo.....	315
Tabla 34. Concejos municipales con mayor cantidad de candidatos en proceso de reincorporación	316

Tabla 35. Personas en proceso de reincorporación candidatas en las elecciones territoriales 2023 por organización política con personería jurídica.....	317
Tabla 36. Personas en proceso de reincorporación candidatas en las elecciones territoriales 2023 por Partido Comunes.....	319
Tabla 37. Total de candidatos electos del Partido Comunes en las elecciones territoriales 2023, sin discriminar por persona en proceso de reincorporación.....	320
Tabla 38. Firmantes de paz acreditados.....	325
Tabla 39. Instancias departamentales que funcionan en los ETCR...	330
Tabla 40. Instancias departamentales de reincorporación donde no hay ETCR.	332
Tabla 41. Instancias municipales de reincorporación.	333
Tabla 42. Personas en proceso de reincorporación en ETCR.	346
Tabla 43. Personas en proceso de reincorporación residentes en ETCR con algún tipo de discapacidad.	347
Tabla 44. Personas en proceso de reincorporación en AETCR con pertenencia étnica.	349
Tabla 45. Desembolso de apoyos económicos.....	352
Tabla 46. Estado de contrato de viviendas en ETCR	373
Tabla 47. Subsidios familiares de viviendas a hogares conformados por uno o más ex integrantes de las FARC-EP	376
Tabla 48. Afiliación discriminada por régimen y EPS.....	385
Tabla 49. Distribución por departamento y régimen	386
Tabla 50. Estado etapa procesal homicidios defensores y defensoras de DDHH 2016-2024	406
Tabla 51. Estado etapa procesal homicidios Personas en Proceso de Reincorporación 2016-2024	408
Tabla 52. Cambios en etapa procesal al 13 de marzo 2024	415
Tabla 53. Medidas de protección implementadas entre el 1 de abril de 2023 y el 31 de marzo de 2024.	417
Tabla 54. Medidas de protección por implementar entre el 1 de abril de 2023 y el 31 de marzo de 2024.	418

Tabla 55. Distribución de productos y actividades por línea de acción del Plan de Acción Institucional 2024 de la UBPD	516
Tabla 56. Subsalas de la SDSJ	578
Tabla 57. Sujetos de Reparación Colectiva en la Ruta de Reparación Colectiva por fase.....	622
Tabla 58. Acciones de PIRC implementadas.....	623
Tabla 59. Iniciativas por pilar que coinciden con acciones en los PIRC	626
Tabla 60. Avance Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado	630
Tabla 61. CRAV con acompañamiento psicosocial en funcionamiento ^[1]	631
Tabla 62. Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados, 2019-2024	632
Tabla 63. Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados, 2019-2022	633
Tabla 64. Iniciativas por pilar que coinciden con acciones en los PRyR	634
Tabla 65 Proyectos, asignaciones y pagos realizados recursos OCAD PAZ por subregión PDET 2017- 31 de marzo 2024. Cifras en Millones de Pesos.	693
Tabla 66 Avance físico y financiero proyectos OCAD PAZ - SGR 2017 - 31 de marzo 2024. Cifras en millones de pesos	695
Tabla 67 Recursos de Paz	698
Tabla 68 Distribución recursos SGP 2020 -2022	701
Tabla 69 Distribución recursos SGP por punto del Acuerdo de Paz, 2020 -2022	702
Tabla 70 Adjudicación de predios baldíos	712
Tabla 71 Adjudicación de predios baldíos por año	713
Tabla 72 Bienes Fiscales Patrimoniales	714
Tabla 73 Subsidios Adjudicados SIDRA-SIRA-SIAT (del 01 de enero de 2017 a 2023)	716
Tabla 74 Eje 1. Indicadores de género Conpes 3931	736
Tabla 75 Eje 2. Indicadores de género Conpes 3931	737

Tabla 76 Eje 3 Indicadores de género Conpes 3931	738
Tabla 77 Eje 3 Indicadores de género Conpes 3931	739
Tabla 78 Comunidades Indígenas	785
Tabla 79 Comunidades Negras	786
Tabla 80 Comunidades Indígenas	786
Tabla 81 Comunidades Negras	787
Tabla 82 Indicadores Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026.	788
Tabla 83 Reporte de Alertas Tempranas en Pueblos Étnicos Defensoría del Pueblo 01-04-2023 a 31-03-2024	848
Tabla 84 Alertas y afectaciones sobre los departamentos	872
Tabla 85 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 4 reportado en SIPO	879
Tabla 86 Planes de Retorno y Reubicación de Pueblos Étnicos Priorizados en el Acuerdo Final de Paz	917

Siglas y Acrónimos

AC: Autoridad Catastral

Acuerdo de Paz: Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

ADR: Agencia de Desarrollo Rural

AEI Artefactos explosivos improvisados

AEIA: Áreas de especial interés ambiental

ANLA: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

ANT: Agencia Nacional de Tierras

AENIFP: Agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública

AETCR: Antiguos Espacios Territoriales para la Capacitación y la Reincorporación

APC: Colombia Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional en Colombia

ARN: Agencia para la Reincorporación y Normalización

ART. Agencia de Renovación del Territorio

C.P: Constitución Política

CACEP: Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular

CAI: Comandos de Acción Inmediata

Cancillería: Ministerio de Relaciones Exteriores

CAR: Corporaciones Autónomas Regionales

CCCP: Compromiso Claro, Concreto y Programado

CDDHHPI: Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas

CNMH: Centro Nacional de Memoria Histórica

Cerac: Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos

CEV: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

CDV: Programa Camino diferencial de Vida

CGR: Contraloría General de la República

Cinep: Centro de Investigación y Educación Popular

CITREP: Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz

CNCA: Comisión Nacional de Crédito Agropecuario

CNTI: Comisión Nacional de Territorios Indígenas

Coldeportes: Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre

CMDR: Consejo Municipal de Desarrollo Rural

CONASAN: Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

CINAMAP: Comisión Intersectorial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal

CISAN: Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional

CNE: Consejo Nacional Electoral

CNR: Consejo Nacional de Reincorporación

CNPRC: Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia

CNPRC: Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia

Comunes: Partido Comunes, antes denominado Partido Fuerza Alternativa Revolucionara del Común (Partido FARC).

Consea: Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario

CONPA: Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano.

Conpes: Consejo Nacional de Política Económica y Social

CPEM: Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

CSIVI Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final

CSJ: Consejo Superior de la Judicatura

CSOSR: Consejo Superior del Ordenamiento del Suelo Rural

CTJT: Comités Territoriales de Justicia Transicional

CTR: Consejos Territoriales de Reincorporación

CTPRC: Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DAPRE: Departamento Administrativo de la Presidencia

Defensoría: Defensoría del Pueblo

DIH: Derecho Internacional Humanitario

DSCI: Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

DNP: Departamento Nacional de Planeación

DPS: Departamento para la Prosperidad Social

EOT: Esquemas de Ordenamiento Territorial

ETC: Entidades territoriales certificadas

EDP: Entidades de Derecho Público

FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo

FCP: Fondo Colombia en Paz

Fiscalía: Fiscalía General de la Nación

FIP: Fundación Ideas para la Paz

Fondo de Tierras: Fondo de tierras para la reforma rural integral

Frisco: Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado

Función Pública: Departamento Administrativo de la Función Pública

GADH: Grupo de Atención al Desmovilizado

GAOML: Grupos Armados al Margen de la Ley

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

leanpe: Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el Seguimiento de la Implementación del Acuerdo Final

IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

IIDH: Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario

Incoder: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

Incora: Instituto Colombiano de Reforma Agraria

INMLCF: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

IPM: Índice de Pobreza Multidimensional

IPSE: Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas

JEP: Jurisdicción Especial para la Paz

La Misión: Misión para la Transformación del Campo “Saldar la deuda histórica con el campo”

LGBTI: Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales

LTA: Lugares Transitorios de Acogida

MAP: Minas antipersonal

MAITE: Modelo de Acción Integral Territorial

MC: Medida cautelar

MEE: Misión electoral especial

MEC: Mecanismo Especial de Consulta

MPC: Mesa Permanente de Concertación

MPEV: Mesas de Participación Efectiva de Víctimas

MinAgricultura: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

MinAmbiente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

MGA: Metodología General Ajustada

MinCIT: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

MinCultura: Ministerio de Cultura

MinDefensa: Ministerio de Defensa

MinEducación: Ministerio de Educación Nacional

MinHacienda: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

MinInterior: Ministerio del Interior

MinJusticia: Ministerio de Justicia y el Derecho

MinMinas: Ministerio de Minas y Energía

MinSalud: Ministerio de Salud y Protección Social

MinTic: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

MinTrabajo: Ministerio de Trabajo

MinTransporte: Ministerio de Transporte

MinVivienda: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

MOE: Misión de Observación Electoral

MUSE: Municiones sin explotar

NARP: Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

OACP: Oficina del Alto Comisionado para la Paz

OACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

OCAD: Órganos Colegiados de Administración y Decisión

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OEI: Organización de Estados Iberoamericanos

ORIP: Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos

OSPR: Ordenamiento social de la propiedad rural

OSIGD: Orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

PAT: Planes de Acción Territorial

PATR: Planes de Acción para la Transformación Regional

PDET: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

PGN: Presupuesto General de la Nación

Pidar: Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural

PDT: Planes de Desarrollo Territorial

PIC: Pequeñas Infraestructuras Comunitarias

PINE: Proyectos de Interés Nacional Estratégico del Plan de Desarrollo

PIRC: Planes Integrales de Reparación Colectiva

PISDA: Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo

PLANEDH: Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos

PMA: Planes de Manejo Ambiental

PMI: Plan Marco de Implementación

PNADH: Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNIS: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

PNN: Parques Nacionales Naturales

PNRSE: Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica

PNSR: Plan Nacional de Salud Rural

POGO: Planes Operativos de Gestión de Oferta

POSPR: Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural

POT: Planes de Ordenamiento Territorial

PPI: Plan Plurianual de Inversiones

PPR: Personas en proceso de reincorporación.

Presidencia: Presidencia de la República

Procuraduría: Procuraduría General de la Nación

PRR: Programa de Retorno y Reubicación

PSA: Pago por servicios ambientales

PU: Procedimiento único de acceso y formalización de tierras

PZA: Plan de zonificación ambiental

Registraduría: Registraduría Nacional del Estado Civil

RESO: Registro de Sujetos de Ordenamiento

RIAV: Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas

RNR: Registro Nacional de Reincorporación

RIR: Registro de Inmuebles Rurales

RRI: Reforma Rural Integral

RTVC: Radio Televisión Nacional de Colombia

RUV: Registro Único de Víctimas

SAE: Sociedad de Activos Especiales

SAI: Sala de Amnistía e Indulto

SAR: Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad

SDSJ: Sala de Definición de Situaciones Jurídicas

SeRVR: Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad

SGICM: Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito

SGP: Sistema General de Participaciones

SGR: Sistema General de Regalías

SIAT: Subsidio Integral de Acceso a Tierra

SIEE: Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia

SIIF: Sistema Integrado de Información Financiera

SIPO: Sistema Integrado de Información para el Posconflicto

Sinergia: Sistema nacional de evaluación de gestión y resultados.

SNIA: Consejo Superior del Sistema Nacional de Información Agropecuaria

SNIDH: Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos

SINA: Sistema Nacional Ambiental

SINAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas

SIRCAP: Sistema de Rendición de Cuentas para la implementación del Acuerdo de Paz

SISEP: Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

SIVJNR: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

SNARIV: Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

SNGT: Sistema Nacional de Gestión de Tierras

SNIA: Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria

SNR: Superintendencia de Notariado y Registro

SPA: Sustancias Psico Activas

SPNN: Sistema de Parques Nacionales Naturales

SRC: Sujetos de reparación colectiva

SRVR: Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad

SUIFP: Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas

TOAR: Trabajos, Obras y Actividades con contenido reparador-restaurador

UAF: Unidad Agrícola Familiar

UAEOS: Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias

UARIV: Unidad para la Reparación de las Víctimas Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

UIA: Unidad de Investigación y Acusación

UIAFP: Unidad para la Implementación del Acuerdo Final de Paz

UNGRD: Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres

UBPD: Unidad de Búsqueda Unidad de Personas dadas por Desaparecidas

UNP: Unidad Nacional de Protección

UPME: Unidad de Planeación Minero Energética

UPRA: Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios

URIEL: Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral

URT: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

UTR: Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización

ZEI: Zonas Estratégicas de Intervención Integral

ZOMAC: Zonas más afectados por el Conflicto Armado

ZRC: Zonas de Reserva Campesina

ZRF: Zonas de Reserva Forestal

Prólogo

Durante los últimos cuatro años, la Procuraduría General de la Nación ha priorizado el seguimiento y monitoreo tanto de la implementación del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno colombiano y las extintas FARC-EP como las condiciones de seguridad, Derechos Humanos y reconstrucción del tejido social en el país. Lo anterior, bajo el entendido de que lo realmente necesario es una paz positiva, en la que cesen las confrontaciones armadas, pero, sobre todo, se generen oportunidades para toda la población, se garanticen sus derechos fundamentales y se fomenten las condiciones para una democracia pluralista y abierta, en la que todas las corrientes de pensamiento sean válidas, siempre que se ciñan al Estado de derecho.

En consonancia con lo anterior, desde el 2021, además de las labores cotidianas de prevención y de control de gestión, el ente de control ha presentado informes robustos y completos al Congreso de la República, en cumplimiento del artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016.

Estos informes, cada vez más, se han caracterizado por una descripción detallada del avance y cumplimiento cuantitativo de los indicadores establecidos en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), acompañado de un análisis cualitativo riguroso basado en las respuestas proporcionadas por diversas entidades del orden nacional y territorial a la Procuraduría General de la Nación.

Este Sexto Informe sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz no es la excepción. En este documento se presentan, a profundidad, los hallazgos en relación con el desarrollo y la ejecución de los seis puntos que componen el Acuerdo de Paz. Adicionalmente, se dedica un capítulo especial para evaluar el cumplimiento de los indicadores con etiqueta étnica y, por segunda ocasión consecutiva, uno para examinar el enfoque de género de manera transversal a todos los puntos del Acuerdo.

De igual forma, en cada uno de estos capítulos, se presentan recomendaciones a las entidades concernidas en la implementación del Acuerdo, como la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), las instituciones que componen el Sistema Integral para la Paz (SIP), la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz (UIAFP), el Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI), los órganos de control, y el Gobierno nacional, por medio de los distintos ministerios y departamentos administrativos; entre otras.

Tanto los hallazgos como las recomendaciones plasmadas en este informe son un insumo esencial para el Congreso de la República y para la ciudadanía, en su labor de control político y social, respectivamente. En este documento se demuestran los avances en la materia, a la vez que se resaltan los grandes retos que aún enfrenta la institucionalidad para transitar hacia la paz. Espero sea de utilidad y que contribuya a la construcción de una Colombia próspera y unida.

Margarita Cabello Blanco

Procuradora General de la Nación

Introducción

El Acto Legislativo 02 de 2017, por el que se adicionó un artículo transitorio a la Constitución Política de Colombia para dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final de Paz, estableció la obligación de las instituciones y autoridades de cumplir de buena fe con lo acordado, como política de Estado, por al menos los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma¹. En este sentido, la Procuraduría ejerce la vigilancia y control a las entidades públicas encargadas de la ejecución de las políticas y programas creados en el marco del Acuerdo Final de Paz firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno nacional y la extinta guerrilla de las FARC-EP, de forma que se promueva la oportuna satisfacción de los derechos y la identificación de riesgos que afecten el cumplimiento de los objetivos y principios de cada uno de los seis puntos del Acuerdo.

En línea con lo dispuesto por la Corte Constitucional, el Acuerdo de Paz integra los principios, estructuras y roles institucionales dirigidos por el Gobierno nacional, constituyendo la base de la gestión estatal necesaria para hacer efectivo el derecho constitucional a la paz². En este contexto, es deber de la Procuraduría, en el marco de sus competencias preventivas sobre la protección del cumplimiento efectivo de este importante derecho, evaluar los avances e identificar las situaciones que limitan el adecuado proceso de construcción de una paz integral y duradera para el país.

En razón a lo expuesto, y en cumplimiento del Acto Legislativo 01 de 2016, se presenta ante el Congreso de la República y la ciudadanía en general este Informe, el cual comprende un análisis completo y exhaustivo sobre la implementación del Acuerdo de Paz de 2016, con énfasis en el periodo comprendido entre el 1° de abril de 2023 y el 31 de marzo de 2024, en el que se abordan otros asuntos y hechos relevantes que, si bien no se ubican en este lapso de tiempo, influyen

¹ Declarado exequible en Sentencia C-630 de 2017 de la Corte Constitucional

² Sentencia C-630 de 2017 de la Corte Constitucional.

significativamente en el cumplimiento de lo acordado en el proceso de paz.

Para este Organismo de Control, hacer seguimiento al Acuerdo de Paz implica no solo verificar la resolución de los conflictos y el fin de la guerra, sino también abordar las causas estructurales del conflicto armado colombiano, como los problemas agrarios de inequidad en la tenencia de la tierra y el bajo acceso a los servicios públicos básicos necesarios para el desarrollo rural en el campo colombiano. Además, como Ministerio Público, es su deber promover garantías suficientes para la participación política, el control social, la adecuada ejecución de los recursos y la consolidación de modelos de actuación efectivos para la reparación de quienes han sufrido las consecuencias de la guerra, así como asegurar la verdad y justicia para ellos, entre otros temas que involucra alcanzar el derecho constitucional a la paz.

Es por ello que, dentro del Modelo de Buena Gobernanza establecido en el Plan Estratégico Institucional 2021 – 2024 “Procuraduría: Construyendo desde la equidad y la diferencia”, que busca lograr resultados para la ciudadanía y fomentar una administración eficiente, resalta la importancia de la construcción de paz como una labor que convoca a toda la sociedad colombiana (Procuraduría, 2021). Este modelo que se enfoca en la atención eficiente a las necesidades de la población colombiana y en la generación de impactos positivos en la sociedad, además del eje transversal de consolidación de la paz, incluye otros como el fortalecimiento preventivo, el buen desarrollo de la gestión pública y apoyo al sistema de justicia; el enfoque diferencial y de género; la promoción, protección y defensa de los derechos humanos (Procuraduría, 2021, pág. 15). Todos estos ejes relacionados de manera directa con el contenido de los puntos del Acuerdo de Paz de 2016.

Así pues, en cumplimiento de su compromiso de construcción de paz, la Procuraduría estableció una iniciativa estratégica para la gestión del cuatrienio 2021 – 2024, con el objetivo de fortalecer el seguimiento

al Acuerdo de Paz y a la Ley de Atención y Reparación a Víctimas (Procuraduría, 2021, pág. 28). Por tanto, el presente documento refleja el cumplimiento de esta iniciativa, resultado de las acciones de seguimiento preventivo y de control a la gestión pública de las entidades encargadas de implementar los seis puntos del Acuerdo, desarrolladas por el equipo nacional como territorial; en él se identifican los principales avances, demoras y fallas en la implementación, y se presentan recomendaciones estratégicas orientadas a su fortalecimiento, teniendo como marco de referencia los propósitos, objetivos, metas prioritarias e indicadores del Plan Marco de Implementación del Acuerdo (PMI).

Igualmente, este documento busca aportar a la discusión objetiva y técnica sobre la posible declaratoria de incumplimiento total o parcial del Acuerdo de Paz, como lo expuso el señor Presidente de la República de Colombia ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas³. Además, permite identificar los puntos críticos de la implementación, de modo que el Gobierno nacional pueda tenerlo en cuenta como insumo para el fortalecimiento de las acciones y estrategias establecidas en el Plan de Choque, formulado en el año 2024 para agilizar la ejecución del Acuerdo de Paz y obtener resultados más rápidos y efectivos (MinInterior, 2024).

Por otro lado, es importante señalar que el presente Informe, además de presentar de manera detallada y completa el estado de la implementación de los componentes del Acuerdo de Paz, evalúa el impacto de las 451 recomendaciones emitidas por la Procuraduría en el Quinto Informe, dirigidas a alrededor de 80 entidades e instancias responsables de su ejecución. En términos generales, se obtuvo información precisa sobre 362 de las 451 recomendaciones, lo que representa el 80,26 %; de estas 362, el 49 % (177) fueron acogidas totalmente, el 33 % (121) acogidas parcialmente y el 18 % (64) no acogidas (véase Tabla 1).

³<https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/presidente-gustavo-petro-ira-a-la-onu-a-denunciar-incumplimiento-del-acuerdo-en-medio-de-arremetida-en-contra-de-ex-farc-3359584>

Es importante señalar que, en cuanto a las recomendaciones aceptadas, las entidades e instancias han especificado los planes de acción, estrategias y cronogramas correspondientes para implementarlas. Ahora bien, frente a las que no se acogieron o acogidas parcialmente, se indicaron las razones y justificaciones correspondientes, lo cual le permite a este Ente de Control fortalecer el seguimiento y tener una mayor precisión en la vigilancia y análisis técnico de la implementación de las políticas y programas derivados del Acuerdo de Paz.

Tabla 1 Recomendaciones del Quinto Informe del Acuerdo de Paz

Recomendaciones del Quinto Informe del Acuerdo de Paz		Número
Punto 1: Reforma Rural Integral		101
	Acogida Parcialmente	32
	Acogida Totalmente	50
	No Acogida	19
Punto 2: Participación Política		17
	Acogida Parcialmente	11
	Acogida Totalmente	6
Punto 3: Fin del Conflicto		49
	Acogida Parcialmente	16
	Acogida Totalmente	24
	No Acogida	9
Punto 4: Solución al Problema de Drogas Ilícitas		48
	Acogida Parcialmente	23
	Acogida Totalmente	18
	No Acogida	7
Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto		103
	Acogida Parcialmente	24
	Acogida Totalmente	60
	No Acogida	19
Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación		44
	Acogida Parcialmente	15
	Acogida Totalmente	19
	No Acogida	10

Recomendaciones del Quinto Informe del Acuerdo de Paz Número

Total general

362

Nota. Elaboración propia basada en información de las respuestas a las recomendaciones del Quinto Informe.

Este Informe reconoce importantes avances en la gestión administrativa y la asignación de recursos para cumplir con los temas acordados en el Acuerdo de Paz desde su firma hasta el 31 de marzo de 2024. Sin embargo, también identifica dificultades y retos persistentes en los más de siete años de implementación, analizados a la luz de los impactos sobre las poblaciones beneficiarias y su confianza en el proceso. Asimismo, se observan cambios institucionales destinados a resolver las situaciones que han afectado el cumplimiento efectivo del Acuerdo de Paz.

Como ya se mencionó, aunque el informe se centra en el período de análisis comprendido entre abril de 2023 y marzo de 2024, también examina hechos posteriores que afectan el cumplimiento de los puntos del Acuerdo; entre los cuales, se incluye la formulación y aprobación de los Planes de Desarrollo Territorial 2024-2027, aprobados en mayo de 2024, fuera del período mencionado, y que incorporan estrategias locales importantes para cumplir con algunos componentes principales del Acuerdo de Paz. De igual forma, incluye el análisis integral de todo el proceso de revisión y actualización de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) desarrollado durante el año 2024. Asimismo, destaca la aprobación de proyectos de ley necesarios para avanzar en el cumplimiento de algunos puntos, como la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Agraria, y la emisión de sentencias de la Corte Constitucional con órdenes precisas y estructurales orientadas a resolver las fallas de ejecución del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

En cuanto a los principales asuntos abordados en este Informe, se destaca que, con respecto a la consolidación de la Reforma Rural Integral del Punto 1, los predios rurales del Fondo de Tierras, como principal mecanismo de acceso a tierras creado por el Acuerdo,

continúan en su mayoría (cerca del 60 % del área total ingresada) sin caracterización ni valoración técnica, lo que dificulta su disposición para los campesinos sin tierra, afectando el cumplimiento del propósito redistributivo de la propiedad rural; aunque la compra directa de predios privados rurales es la principal estrategia del actual Gobierno nacional, solo el 2,2 % del área del Fondo proviene de esta fuente. De igual forma, la Procuraduría resalta el compromiso de aclarar las cifras de adjudicación y formalización, y ajustar las fichas técnicas de los indicadores y metas, lo que ha permitido establecer que el avance real en la adjudicación de tres millones de hectáreas es de menos del 1 %, sin contar los predios rurales entregados provisionalmente; y en cuanto a la formalización de siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad, el avance es del 35,8 %, destacando que cerca del 90 % de las 2,5 millones de hectáreas reportadas están destinadas a comunidades étnicas y solo el 10 % a campesinos.

El análisis de la consolidación de los PDET se centra en el bajo impacto que estos han tenido en la entrega efectiva de bienes y servicios a la fecha de corte, a pesar de que un 45 % de las iniciativas cuentan con ruta de implementación activa. Igualmente, durante el proceso de revisión de las iniciativas PDET realizado en 2024, se cualificaron 6.193 iniciativas estratégicas, de las cuales se determinó que el 72 % son de orden municipal y el 90 % (3.981) requieren la concurrencia de entidades nacionales y territoriales, lo que subraya la necesidad imperante de una acción estratégica conjunta nación – territorio para avanzar en el desarrollo de las áreas rurales más afectadas por el conflicto armado. Además, la Procuraduría reitera la importancia de una mayor articulación del PDET con las medidas de reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, dado que, de las 33.007 iniciativas, solo el 0,5 % se cruzan con acciones de los Planes de Retornos y Reubicaciones, aunado a que un bajo número (35) de estas iniciativas cuentan con proyectos terminados.

En lo que respecta al Punto 2, la Procuraduría resalta que persiste la falta de recursos financieros para que las organizaciones políticas declaradas en oposición accedan a medios de comunicación social del

Estado y a aquellos que utilizan el espectro electromagnético. Asimismo, se evidencia que la Unidad Nacional de Protección (UNP) no cuenta con una variable que permita identificar solicitudes de medidas de protección por los riesgos que conlleva el ejercicio de la oposición política. Por otra parte, se alerta sobre los tiempos insuficientes establecidos por la Ley 1909 de 2018 para presentar la declaratoria política, ya que estos no permiten ejercer los derechos de participación en mesas directivas y de acceso a medios en la instalación de corporaciones regionales.

En el marco de la participación ciudadana, se observa la persistencia de obstáculos en la participación política de las organizaciones sociales surgidas con motivo del Acuerdo, dado que el Congreso de la República no ha aprobado una ley que garantice y promueva esta participación, así como otras actividades que puedan llevar a cabo. Además, se identifica que el Ministerio del Interior tampoco ha impulsado un proyecto de ley estatutaria que reglamente la movilización y protesta pacífica. Luego, sobre la conformación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas, se encuentran varios desafíos para realizar su labor de manera efectiva, entre ellos las condiciones de seguridad de los territorios, el limitado acceso a la información pública y la necesidad de fortalecimiento técnico y financiero. Con respecto a las garantías para la participación electoral, se expone que ninguna de las disposiciones establecidas en el punto "Promoción del Pluralismo Político" ha sido implementada, dado que todos los proyectos de actos legislativos han sido archivados en el Congreso de la República.

En relación con el proceso de reincorporación social y económica, se destacan las recomendaciones emitidas a diversas entidades estatales y locales para que implementen las medidas necesarias en los diferentes componentes de reincorporación; aunque se observan avances en algunos casos, en términos generales se perciben retrocesos y estancamientos. En ese orden, se resaltan temas como la disminución de la entrega de la Asignación Única de Normalización, lo cual es lógico ya que se otorga una sola vez, en contraste con la baja

asignación de montos para proyectos productivos, que disminuyeron sustancialmente en comparación con el reporte de 2023 y deberían estar incrementándose según la dinámica del proceso. En cuanto a los contratos de vivienda dentro de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR), se ha evidenciado inestabilidad, con un bajo número de procesos avanzados y otros obstaculizados por cuestiones administrativas o de seguridad en los territorios. Según informes presentados a la Procuraduría, se sigue trabajando en la creación del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) y en la formulación del Programa de Reincorporación Integral (PRI), lo que permitirá una mejor organización del proceso y mayores garantías de cumplimiento para la población firmante de Paz.

En lo que tiene que ver con el Punto 3.4 sobre garantías de seguridad, se destaca el análisis efectuado a los programas de seguridad y protección, donde persisten varias dificultades que incluyen el bajo progreso en la modernización de la UNP, la implementación incompleta de medidas de protección y el aumento de las afectaciones a firmantes de paz que actualmente cuentan con medidas de protección, entre otros aspectos. No obstante, se reconocen importantes avances, como la expedición de la Resolución No. 009 del 16 de febrero de 2024, que adoptó el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, el incremento en la participación de mujeres en el cuerpo de seguridad, entre otros.

En relación con el Punto 4 del Acuerdo, se identifica que el Plan de Atención Inmediata (PAI) sigue siendo el único componente del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) implementado, lo que evidencia un programa que continua enfocándose en soluciones individuales en lugar de la transformación territorial integral y colectiva que requieren las zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito; esto es especialmente relevante dado el aumento del 48 % en el área sembrada de coca, según datos del SIMCI 2023. En el mismo sentido, a pesar de los más de \$2.02 billones comprometidos y ejecutados para estas atenciones individuales, menos del 2 % de los beneficiarios, incluyendo cultivadores, no cultivadores y recolectores, han completado la ruta. En consecuencia, es fundamental insistir en

resolver las fallas del PAI, tales como los sobrecostos en la adquisición de insumos, la entrega de artículos y animales en mal estado, maquinaria de baja calidad, y el servicio de asistencia técnica que carece del carácter integral. Por lo tanto, cerrar la atención del PAI no solo implica finalizar la entrega de beneficios a quienes aún no los han recibido, sino también tomar medidas para subsanar o reparar a los beneficiarios por la mala ejecución y deficiente operación de las empresas contratadas para ejecutar los proyectos productivos de ciclo corto y largo, y el servicio de asistencia técnica.

En lo correspondiente a los compromisos derivados del Punto 5, la Procuraduría encontró diversos desafíos, oportunidades y avances. En lo que respecta a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), se destacan las acciones emprendidas por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) en materia de apropiación del legado de la CEV a partir de la incorporación del Informe Final en el guion temático del Museo de la Memoria de Colombia (MMC), así como en la definición de una estrategia de análisis y divulgación a la ciudadanía de las recomendaciones del Informe Final de la CEV. A pesar de lo anterior, no se evidencia la existencia de una estrategia clara del Gobierno nacional para la divulgación masiva del Informe Final de la CEV.

De otro lado, se resalta el trabajo conjunto entre el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz (UIAFP) y el Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las recomendaciones de la CEV (CSM), que se concreta en la priorización de 104 recomendaciones del Informe Final y la definición de lineamientos para su implementación por parte de las entidades nacionales competentes; en este aspecto se considera necesario definir el mecanismo del Gobierno nacional para realizar seguimiento a la implementación de las recomendaciones de la CEV. De igual forma, se reconocen avances del CSM en la incidencia con la institucionalidad local y nacional para promover la implementación de las recomendaciones, sin embargo, no es clara la formulación e implementación de su estrategia de pedagogía y comunicación.

En relación con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), se resalta el proceso adelantado por el Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) y la UBPD para la formulación del decreto que reglamenta el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado (SNB), incluyendo a las víctimas de desaparición forzada; en lo correspondiente con la implementación del Plan Nacional de Búsqueda (PNB) se considera que a partir de la puesta en marcha del SNB se podrá potenciar la coordinación interinstitucional necesaria para dar cumplimiento a las acciones definidas en el PNB.

Igualmente, se percibe una mejora en la articulación de la UBPD y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) en la que se encontraron como resultados la compra de equipos tecnológicos, la interoperabilidad del SIRDEC y el desarrollo de jornadas de atención integral dirigidas a familiares de personas dadas por desaparecidas en Colombia. De otro lado, aunque se destaca el aumento del universo de personas dadas por desaparecidas en un 6,3 % respecto de la vigencia anterior, se considera esencial que la UBPD defina una metodología de estimación del subregistro de personas dadas por desaparecidas. En cuanto a las acciones humanitarias de búsqueda, se encontró que respecto a 2022, en 2023 el número de prospecciones aumentó casi un 44 % y el número de cuerpos recuperados un 23 %, por el contrario, el número de muestras tomadas disminuyó aproximadamente un 19 % en 2023.

Frente a las medidas de reparación integral para víctimas del conflicto, si bien se presentan avances en las medidas de rehabilitación psicosocial con la redacción del proyecto de decreto “Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 1 de la parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, en relación con el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición”, continúan las dificultades para el acceso a la oferta destinada para tal fin en las zonas rurales dispersas, así como a las medidas de reparación integral a las que tienen derecho las víctimas en el exterior. Igualmente, persiste el incumplimiento de los puntos 5.1.3.3 y 5.1.3.5 relativos a procesos de

reparación colectiva y el retorno y reubicación de población desplazada, pues en la implementación del Punto 1 no se focaliza a los 520 Sujetos de Reparación Colectiva ni a las 398 comunidades desplazadas en escenarios de soluciones duraderas en jurisdicción de municipios PDET.

En lo relacionado con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en el año 2024 esta entró a su sexto año de funcionamiento con necesidades institucionales y organizativas cambiantes, en buena medida por el avance hecho en los múltiples procesos que adelanta para materializar la visión trazada en el Acuerdo de Paz por vías estratégicas y jurídicas. A la fecha, la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SRVR) ha proferido, al menos, cuatro resoluciones de conclusiones en dos de los 11 casos priorizados, por lo que apenas en 2023 se activó propiamente la competencia del Tribunal en sus Secciones de Primera Instancia y, como resultado, se han emitido dos autos que han determinado la correspondencia de estas, una en el macrocaso 01 y otra en el macrocaso 03.

A propósito del Principio de Integralidad del Sistema Integral de Paz (SIP), la UBPD y la JEP siguen articulando acciones en el marco de la ruta de trabajo construida en 2022, en este sentido se destaca la expedición del documento de lineamientos sobre los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador – Restaurador (TOAR) en relación con la búsqueda de personas dadas por desaparecidas y la Resolución 729 de 2023 que establece lineamientos para la entrega de constancias de asistencia y los criterios para la expedición de acreditaciones dirigidas a la JEP. De otro lado, para el periodo estudiado no se observan avances significativos en el desarrollo de las acciones definidas en el CONPES 4031 de 2021 frente a la articulación entre el SIP y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), lo que reviste de gran importancia en el acceso de las víctimas a las medidas de atención, asistencia y reparación integral, así como en la garantía de sus derechos a la verdad, justicia y la no repetición.

En materia del Compromiso de Derechos Humanos, a pesar de que durante el periodo analizado no se aprobó el Plan Nacional de Acción en DD. HH (PNADH) y tampoco se actualizó el Plan Operativo del Plan Nacional de Educación en DD. HH, el Gobierno nacional indicó el desarrollo de algunas acciones para avanzar en el cumplimiento de los indicadores E.336 y E.337 del PMI relacionados con estos temas, las acciones informadas requieren de impulso y compromiso institucional para lograr la formulación del PNADH y su articulación con la política pública de derechos humanos a cargo del Ministerio del Interior, por ejemplo.

Sobre el análisis del Punto 6 se destaca el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), la Procuraduría evidencia que los principales retos de estas instancias están relacionados con la implementación del Acuerdo a nivel regional y local, así como a la actualización del PMI a la luz de los más siete años de implementación transcurridos, y el financiamiento de la instancia.

En lo que tiene que ver con el enfoque de género, se ha observado que la información reportada por algunas entidades aún no permite en su totalidad reconocer las orientaciones sexuales e identidades de género de los beneficiarios de las intervenciones y se siguen presentando rezagos en la reparación a las mujeres y a las personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa (OSIGD) víctimas en el marco del conflicto armado, presentándose incumplimiento de algunas de las metas fijadas para el año 2023. Se presentan también recomendaciones con el fin de incidir favorablemente al Estado colombiano para que avance en la implementación de medidas urgentes para superar los rezagos en la garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto y personas con OSIGD y, a su vez, a consolidar una oferta institucional acorde con los requerimientos propios de las mujeres, dadas sus condiciones y necesidades particulares, que pasan por ajustar y/o actualizar los sistemas de información para acceder a datos concretos y actualizados, incidir en el proceso de revisión y actualización de los

Planes de Acción para la Transformación Regional-PATR de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET para la incorporación real del enfoque de género en los mismos, siendo esta la oportunidad para la definición y priorización de acciones que impulsen respuestas rápidas y efectivas a las necesidades existentes y de esta manera reforzar y acelerar el restablecimiento de derechos.

Notas Metodológicas

Este informe se elabora bajo los parámetros técnicos del modelo preventivo de seguimiento y vigilancia de las políticas públicas, reglamentado por la Procuraduría General de la Nación a través de la Resolución 132 de 2014. Este modelo tiene como objetivo anticiparse a los riesgos de vulneración de derechos, mala administración pública y corrupción. Así que, mediante el ejercicio de las actuaciones preventivas, la Procuraduría recolecta insumos, realiza actividades y presenta productos y resultados que detallan la vigilancia, es decir, utilizando la metodología de cadena de valor.

El informe se basa en los diferentes componentes del Plan Marco de Implementación y los 507 indicadores dispuestos para su seguimiento y verificación a través del Sistema de Información Integral para el Posconflicto (SIIPO). También se consultan otras plataformas como SINERGIA para cotejar la alineación de los indicadores del Acuerdo de Paz con los del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026, el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) y el Sistema de Información de Gestión y Monitoreo a la Ejecución de Proyectos del Sistema General de Regalías (GesproySGR).

Otro marco de referencia corresponde a los componentes establecidos en las leyes y decretos ley que se expidieron para avanzar con el Acuerdo de Paz, los cuales permiten conocer las rutas de atención, los objetivos, los requisitos y las obligaciones que tienen las poblaciones beneficiarias de los programas y políticas del Acuerdo de Paz. Igualmente, el seguimiento y acompañamiento realizado por la Procuraduría al cumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional en algunos casos permite fortalecer el análisis técnico presentado en este Informe.

El proceso de recolección de información institucional de cada entidad tuvo dos fases. En la primera, se remitieron las recomendaciones del Quinto Informe al Congreso para conocer las acciones que las entidades desarrollarían para atender dichas recomendaciones, así como las justificaciones y aclaraciones sobre su

aceptación parcial o rechazo. En la segunda fase, se solicitó información acumulada a las entidades desde el inicio de la implementación hasta el 31 de marzo de 2024. En algunos casos, se realizaron mesas de trabajo con las entidades para aclarar inconsistencias en la información, y en otros, se recurrió a reiteraciones de solicitudes de información e incluso a acciones de tutela para lograr obtener la información.

Además de revisar las respuestas institucionales, se utilizó información recogida de instancias donde participan miembros de la sociedad o representantes de las poblaciones, ya que en estas se exponen dificultades y situaciones que las entidades no informan en sus respuestas escritas.

Es preciso aclarar que, con relación a la fecha de corte de la información institucional recaudada y contrastada con la disponible en el SIPO y en los informes de rendición de cuentas de las entidades objeto del seguimiento, se incluyeron análisis de hechos posteriores que influyen en el cumplimiento de los puntos del Acuerdo. Esto se debe a que, durante la elaboración del informe, muchas de las situaciones expuestas se van resolviendo simultáneamente. Por lo tanto, este análisis se realiza para evitar emitir observaciones o recomendaciones que pierdan validez o que ya estén superadas. También, suceden otras situaciones, como la aprobación de leyes en el Congreso de la República que aportan de manera directa al cumplimiento de puntos acordados en el proceso de paz, o decisiones de la Corte que fortalecen los llamados de atención hechos por este organismo de control en relación con la implementación integral del Acuerdo de Paz.

Además de la información requerida para la construcción de este informe, se citaron resultados de actuaciones preventivas y de intervención, realizadas en las labores diarias de la Procuraduría. Estas incluyen tanto las que se reciben a petición de la ciudadanía como las que se inician de oficio en casos particulares, dado que aportan a los diagnósticos generales sobre la ejecución de las políticas y programas del Acuerdo de Paz.

Igualmente, se consulta información de otros informes que llevan a cabo el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz; entre estos, se destaca el informe semestral de la Defensoría del Pueblo, los documentos de análisis de la ejecución de los recursos financieros de la Contraloría General de la República, y los informes de análisis detallados del Instituto Kroc, CINEP/PPP CERAC y la Misión de Verificación de la ONU.

Punto 1: Reforma Rural Integral

Descripción

La Reforma Rural Integral establece una serie de mecanismos que van desde la necesidad de acceder a la tierra, como factor principal que dio origen al conflicto armado en Colombia, hasta la garantía para su acceso integral a través de dispositivos para atender proyectos productivos, adecuación de tierras, acceso a servicios básico como el agua potable, saneamiento básico, vivienda, salud, educación, entre otros (Mesa de Conversaciones, 2016).

Este importante mecanismo contempla el mayor número de indicadores y disposiciones; en el presente capítulo se abordan dos pilares fundamentales. El primero se relaciona con el acceso a la tierra y la gestión del suelo rural, destacando la adjudicación de tres millones de hectáreas de tierras para la población campesina sin acceso a ellas o que las posee en extensiones insuficientes, así como la formalización de siete millones de hectáreas y la consolidación del catastro multipropósito. Este catastro permitirá fortalecer las finanzas públicas de los municipios y contribuirá a la identificación real de los predios objeto de adjudicación o formalización.

El segundo pilar contempla la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), cuyo objetivo es contribuir a la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y fomentar un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad. Se priorizan las zonas más afectadas por el conflicto, la débil presencia institucional y las economías ilegales, asegurando el bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar con enfoque étnico, el desarrollo y la integración de las regiones más golpeadas por el conflicto, y el reconocimiento y la promoción de las organizaciones comunitarias como actores en la transformación estructural del campo.

Acceso a la Tierra y Gestión del Suelo Rural

El punto 1.1 del Acuerdo de Paz busca resolver el problema agrario en Colombia, considerado como una de las principales causas que dieron origen al conflicto armado y la violencia en este país; que se relaciona con la alta concentración de la propiedad de la tierra, la informalidad en su tenencia, la baja regularización de su ocupación, y los conflictos generados por su uso y posesión. De igual forma, el Acuerdo reconoce que esta cuestión histórica no resuelta sobre la propiedad rural ha sido determinante en la generación de la pobreza y el atraso de las comunidades rurales, especialmente de las más afectadas por el conflicto armado; además, ha influido en la limitada producción agrícola y en la profundización de las desigualdades entre el campo y la ciudad (Mesa de Conversaciones, 2016).

Siguiendo los objetivos que persigue el Acuerdo de Paz, con el propósito de revertir los efectos del conflicto armado y garantizar el derecho constitucional a la paz, es necesario avanzar en la protección de los derechos del campesinado, principalmente en el cumplimiento del acceso progresivo a la tierra como elemento esencial para mejorar su calidad de vida y promover el desarrollo rural integral⁴. Esto supone la puesta en marcha de acciones eficaces por parte del Estado que permitan superar las barreras que han impedido una justa y equitativa redistribución de la tierra y contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad de los campesinos; para saldar la deuda histórica con esta población que ha sido considerada como la principal víctima del conflicto armado⁵ y reconocida recientemente como sujeto político y de especial protección constitucional⁶.

⁴ La Corte Constitucional, en sentencias como la SU-288 de 2022, T-090 de 2023 y otras, ha subrayado la importancia del derecho progresivo a la propiedad de la tierra, establecido en el artículo 64 de la Constitución Política, necesario para la realización de los proyectos de vida y el bienestar de la población campesina.

⁵ Informe Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), “El Campesinado y La Guerra”, disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/colombia-adentro-1>

⁶ Acto Legislativo 01 de 2023.

En este contexto, la implementación de los mecanismos en materia de tierras del Acuerdo de Paz busca contribuir precisamente a la protección de los derechos del campesinado como parte de su reparación y reivindicación ante las situaciones históricas de marginación e invisibilización social. Sin embargo, a pesar de que estos mecanismos completan más de siete años en implementación, aún persiste la tendencia histórica de la microfundización de la propiedad privada rural, así como la desigualdad en la tenencia de la tierra y la baja regularización de la ocupación de la misma. Al tiempo, los índices de pobreza en las zonas rurales dispersas siguen siendo altos en comparación con la media nacional y las registradas en las cabeceras municipales.

Lo anterior, se basa en datos recientemente publicados por el Gobierno nacional sobre esta materia. Para empezar, de acuerdo con un estudio del IGAC (2024), que analiza la fragmentación y distribución de la propiedad rural en Colombia, a partir de la información predial catastral de la vigencia 2023 de las propiedades privadas rurales⁷, se tiene que el 65,8 % de los predios son microfundios de menos de tres hectáreas. Respecto a los que se ubican al interior de la frontera agrícola⁸, el 61,5 % de los predios tienen este tamaño, y dentro de esta frontera, con vocación productiva agrícola, pecuaria y agroindustrial, representan el 59 % (IGAC, 2024, págs. 30-36). En resumen, prevalece la tendencia hacia la fragmentación de la propiedad privada rural campesina, en la que predominan los microfundios.

Así mismo, el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en la tenencia de la tierra, sigue siendo alto en los predios objeto de estudio con una cifra del 0,89, es decir, cercano a uno⁹; además, se aprecia cómo el 5 % de los propietarios concentran el 72,9 % del total nacional del área objeto de estudio (49,7 millones de hectáreas); y de las

⁷ Del total de registros prediales, se excluyen los predios urbanos, los que están en áreas rurales, los predios de propiedad del Estado, Resguardos Indígenas, territorios colectivos de comunidades negras y otros institucionales.

⁸ Límite del suelo rural que separa las áreas con actividades agropecuarias y las de especial importancia ambiental y protegidas. Este concepto es tomado del artículo primero de la Resolución número 000261 de 2018 de Ministerio de Agricultura.

⁹ Medida de desigualdad absoluta de la tierra.

hectáreas con vocación productiva agraria dentro de la frontera agrícola (37,1 millones de hectáreas), el 70 % está concentrada en solo el 5 % de los propietarios (IGAC, 2024, págs. 119-124). Los departamentos con la mayor desigualdad son Nariño (0,91), Valle del Cauca (0,92), Meta (0,92), Chocó (0,94) y Guainía (0,95); los cuales contribuyen significativamente a la alta desigualdad en la tenencia de la tierra del país (IGAC, 2024, pág. 126)

De igual manera, de acuerdo con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) (2023), que actualizó el estado de la informalidad en la tenencia de la tierra rural en Colombia, utilizando datos del catastro, el registro mobiliario y bases de datos de la Agencia Nacional de Tierras para la vigencia 2020, se encuentra que, del total de predios analizados (4.593.284), 2.388.314 son informales, lo que equivale al 52 % y comprenden un área de 40.161.998 hectáreas, representando así el 35,21 % del área total examinada (114 millones de ha). Entre los departamentos con mayor informalidad en la tenencia de la tierra se encuentran Putumayo, con el 68,11 % de los predios en situación informal, seguido de Nariño y Cauca, con el 66,84 % y 65,86 % respectivamente (UPRA, 2023, págs. 26-27).

Aunado a lo anterior, persisten altos índices de pobreza en las zonas rurales, pues, de acuerdo con los cálculos del DANE sobre la incidencia de la pobreza multidimensional, al cierre de 2023, el porcentaje de personas en esta situación era del 12,1 % a nivel nacional; en las cabeceras municipales, esta cifra era del 8,3 %, mientras que en las zonas rurales dispersas es tres veces mayor, con un 25,1 % (DANE, 2024). Además, según los datos sobre incidencia de pobreza monetaria para 2023, la tasa nacional era del 33 %, en tanto que en las áreas rurales dispersas era del 41,2 %, es decir, 1,24 veces más (DANE, 2024). En este mismo sentido, según los datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) para población campesina, en cuanto a su percepción de pobreza, para el año 2023 el 69,7 % de los jefes de hogares campesinos se consideran pobres (DANE, 2024).

Por tanto, resulta fundamental implementar acciones y estrategias efectivas para avanzar hacia la ejecución integral del Acuerdo de Paz, específicamente en lo que respecta a los asuntos relacionados con el acceso y regularización de la tierra. Esto es necesario para asegurar el pleno ejercicio de los derechos de los trabajadores agrarios, como lo señala la Corte Constitucional en la sentencia SU 288 de 2022, en la que destaca la obligación del Estado de promover el acceso a la tierra mediante el cumplimiento integral del Acuerdo de Paz, subrayando la necesidad de fortalecer la Agencia Nacional de Tierras, crear y poner en marcha la jurisdicción especial agraria, consolidar el catastro multipropósito, actualizar el registro de propiedades, cumplir las metas del fondo nacional de tierras y ejecutar el plan de formalización masiva de la propiedad rural.

En este orden, el Gobierno nacional lleva a cabo diferentes acciones dirigidas al cumplimiento de los compromisos en materia agraria establecidos en el Acuerdo de Paz, entre las que se destacan, el fortalecimiento del procedimiento de compra directa de tierras, la creación del programa especial de entrega de tierras para fomentar la producción de alimentos, una destinación presupuestal mayor para los propósitos de la Reforma Agraria, la reactivación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SNRADR), ajustes normativos para la regularización de la propiedad en áreas protegidas, entre otras iniciativas que se enmarcan en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026.

En consecuencia, este apartado analiza el estado de implementación de los mecanismos del Acuerdo de Paz sobre adjudicación, formalización de la tierra y uso del suelo rural, evaluando sus avances, dificultades y desafíos, haciendo énfasis en el periodo del 1 de abril de 2023 al 31 de marzo de 2024. De igual manera, se presta atención en identificar cómo las nuevas estrategias implementadas por el Gobierno nacional en materia agraria contribuyen al cumplimiento del punto 1.1 del Acuerdo.

Así, el presente análisis aborda varios aspectos relacionados con la gestión de tierras en el contexto de la implementación del Acuerdo de Paz. En una primera parte, se analiza el estado de consolidación de los mecanismos de acceso a tierras dirigidos a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, y describe los principales avances en materia del compromiso del Acuerdo relacionado con la adjudicación de tres millones de hectáreas. En la segunda, se analiza la gestión relacionada con los trámites administrativos de los que depende la disposición de predios rurales para facilitar la redistribución de la propiedad. En una tercera, se abordan los avances de los procesos de formalización y regularización de la propiedad rural. En la cuarta, se describen los avances en la gestión de los conflictos agrarios rurales y los mecanismos dispuestos y gestionados para abordarlos. Seguidamente, en la quinta, se analiza los avances y retos de la política de catastro multipropósito. Y, en la sexta y última parte, se describen los procesos relacionados con el cierre de la frontera agrícola, la zonificación ambiental y los objetivos de protección de las zonas de reserva campesina.

Estado de implementación

Mecanismos orientados al acceso a la tierra y avances del compromiso de adjudicación de tierras

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 2018, establece principios internacionales en materia de derechos humanos para esta población; específicamente, en el artículo 17, se reconoce el derecho de todos los que habitan en áreas rurales a acceder a la tierra de manera individual o colectiva, así como a utilizarla y gestionarla de forma sostenible para garantizar la seguridad y la paz, estableciendo que los Estados deben implementar reformas agrarias que faciliten un acceso equitativo a la tierra que evite su concentración y control excesivo, promoviendo prácticas agroecológicas para su conservación y uso sostenible (Hubert, 2019, págs. 127-128).

En línea con estos principios internacionales, es deber del Estado colombiano aplicar adecuadamente los mecanismos creados por el Acuerdo de Paz para la dotación de tierras a los campesinos que no han tenido acceso a ella o que la poseen en extensiones insuficientes, con el fin de lograr la redistribución de la propiedad en términos de justicia y equidad, especialmente en las zonas más afectadas y apartadas como consecuencia del conflicto armado. Esto es particularmente relevante dado que, como lo cita el Centro Nacional de Memoria Histórica, las políticas agrarias en Colombia se han caracterizado históricamente por concentrar la propiedad de las tierras más productivas mediante la colonización, relegando a los campesinos a las laderas y montañas vulnerables a la erosión; aunado a la falta de una asignación planificada y racional de los predios baldíos, sino a una adjudicación vinculada a la ocupación previa, lo que ha dejado a los campesinos sin tierra con la única opción de colonizar las áreas periféricas selváticas (CNMH, 2018, pág. 117).

Así pues, con el objetivo de lograr una redistribución efectiva de la propiedad rural, en especial para aquellos que no han tenido acceso a tierras, principalmente productivas, con áreas suficientes y necesarias para la subsistencia económica, se establecieron cuatro mecanismos por el Acuerdo de Paz, que incluyen la creación de un fondo especial de tierras, otorgamiento de subsidios y créditos especiales para la adquisición de tierras, así como derechos de uso en áreas inadjudicables. En este sentido, se analiza a continuación en detalle la gestión llevada a cabo por las entidades encargadas de avanzar en la consolidación, administración y ejecución de estos mecanismos; asimismo, se presenta un análisis detallado del cumplimiento cuantitativo del compromiso del Acuerdo de adjudicar materialmente tres millones de hectáreas, dirigida a la población rural con vocación agraria que no ha tenido acceso material a la tierra o que la posee en áreas insuficientes, con corte al 31 de marzo de 2024.

Fondo de tierras para la RRI

El Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral es un mecanismo de acceso a la tierra, dirigido a beneficiar a campesinos y comunidades étnicas a fin de satisfacer sus necesidades de acceso material a esta; su constitución resulta de procesos de recuperación de terrenos en favor del patrimonio de la nación a través de métodos como la clarificación y recuperación de baldíos, extinción administrativa y judicial de predios rurales, compras de propiedades rurales privadas por el Estado, donaciones, entre otros, y deberá completar tres millones de hectáreas en 12 años a partir de la fecha de su ejecución, es decir, desde el año 2017 (Mesa de Conversaciones, 2016, pág. 14). Es necesario recordar que esta cifra fue propuesta por el Gobierno en el marco de las negociaciones de paz, ya que superaba el número total de hectáreas distribuidas entre 1962 y 2011, que alcanzaron aproximadamente 1,9 millones de hectáreas; además, se calculó basándose en los registros de la demanda, los cuales incluían el número de hogares rurales pobres sin tierras y víctimas del conflicto armado (García Trujillo, 2022, pág. 283).

En la práctica, al Fondo ingresan predios de naturaleza fiscal y patrimonial de propiedad de la ANT, así como aquellos baldíos que pertenecen a la nación sobre los cuales no procede la declaración de pertenencia y que solo pueden ser adquiridos mediante un título traslativo de dominio otorgado por el Estado, a través de la adjudicación realizada por la autoridad de tierras (ANT, 2021). Además, los bienes rurales que lo conforman deben estar saneados en sus aspectos físicos y catastrales, libres de cualquier gravamen y ocupación, para facilitar su disponibilidad para la adjudicación material a la población rural que carece de tierra o que posee áreas insuficientes (ANT, 2021, pág. 5). El análisis de estos aspectos es determinante para evaluar la efectividad y la capacidad real de este mecanismo en lograr el propósito redistributivo de la tierra establecido por el Acuerdo de Paz.

En cuanto al estado del inventario de inmuebles rurales del Fondo de Tierras, al cierre del primer trimestre de 2024, se observa un total de 21.132 inmuebles ingresados, 15.850 de naturaleza baldía y 5.282 fiscales patrimoniales, que representan un área de 2.413.654,5

hectáreas, de las cuales un 86% corresponde a los baldíos (ANT, 2024). En contraste, con lo reportado en el Quinto Informe de Seguimiento al Acuerdo de Paz, la Procuraduría identificó que al 31 de marzo de 2023 se contaba un registro de 20.406 predios rurales ingresados a este Fondo, con un total de 2.233.168 hectáreas (Procuraduría, 2023, pág. 48); así que, el incremento es del 3,55 % en el número de bienes y del 8,08 % del área.

Al observar el número de hectáreas por cada vigencia desde la fecha de inicio de implementación del Acuerdo de Paz, se observa un aumento significativo durante 2021 y 2022, alcanzando porcentajes del 21 % y 23 % respectivamente sobre el total registrado en el inventario, al cierre del periodo analizado. Sin embargo, llama la atención que, en los últimos periodos, como el año 2023 y el primer trimestre de 2024, se reporta una caída considerable en los registros, puesto que, durante este periodo ingresaron 165.914,21 hectáreas, es decir, un 7 % del total.

Este Fondo se compone de dos subcuentas: una dirigida a beneficiar a la población campesina, comunidades y asociaciones rurales, y la otra, para dotación a comunidades étnicas; en tal sentido, del total de hectáreas registradas en el Fondo, un 64 % (1,5 millones de ha) está destinado a beneficiar a familias campesinas y un 36 % (863 mil ha) va dirigido a los procesos de territorios colectivos étnicos. En la subcuenta campesina, también se han incluido predios para el desarrollo de procesos de titulación a Entidades de Derecho Público, representando un 0,13 % (3.098 ha) del total, y otro 0,04 % (995,15 ha) tienen una destinación específica para personas desmovilizadas o reincorporadas a la vida civil.

Así mismo, los datos de ubicación de las tierras que conforman este Fondo permiten concluir que existe una alta concentración del área en un bajo número de municipios del país, dado que, a pesar de haberse completado un 80% de los tres millones de hectáreas estimados, estas no son suficientes para atender a la totalidad de la población rural a nivel nacional, en la medida en que un 80,1% de los 2,4 millones de hectáreas ingresadas se concentra en apenas 30 municipios. Además, de los 1,5

millones destinados a beneficiar a la población campesina, el 79 % se concentra en solo 25 municipios, y el 80 % de las 863 mil hectáreas para procesos étnicos están en ocho municipios.

En este sentido, se identifica una baja participación en el área del fondo de las 16 zonas rurales priorizadas para la implementación de la Reforma Rural Integral y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), lo que plantea desafíos para atender a las poblaciones rurales que habitan en estas áreas, mayormente afectadas por el conflicto y la pobreza, ya que todas las medidas de atención y reparación dependen del acceso a la tierra, así como de construir sus proyectos de vida y el desarrollo de la infraestructura necesaria para una transformación real de estos territorios. Esta situación se refleja en la Tabla 2, en la que se muestra que cerca del 40% (984.331,99 ha) del área ingresada al Fondo de Tierras se concentra en regiones focalizadas para los PDET, y que cinco subregiones importantes¹⁰ para la construcción de la paz y el desarrollo rural de Colombia, tienen una participación apenas por debajo del 0,5 % del total de hectáreas.

Tabla 2 Fondo de Tierras por Subregión PDET

Subregión PDET	Número	Área ingresada	Participación (%)	Promedio (ha/predio)
Sur de Bolívar	216	237.194,54	9,8 %	1.098,1
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	250	187.795,53	7,8 %	751,2
Arauca	146	109.313,36	4,5 %	748,7
Pacífico Medio	6	99.877,31	4,1 %	16.646,2
Macarena - Guaviare	678	87.770,74	3,6 %	129,5
Alto Patía y Norte del Cauca	618	50.345,21	2,1 %	81,5
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	380	50.319,76	2,1 %	132,4
Putumayo	327	49.702,14	2,1 %	152,0
Sierra Nevada - Perijá	838	42.076,30	1,7 %	50,2
Montes de María	4.134	40.422,02	1,7 %	9,8
Urabá Antioqueño	978	16.554,06	0,7 %	16,9

¹⁰ Sur de Córdoba, Pacífico y Frontera Nariñense, Sur del Tolima, Catatumbo y Chocó,

Subregión PDET	Número	Área ingresada	Participación (%)	Promedio (ha/predio)
Sur de Córdoba	613	7.000,00	0,3 %	11,4
Pacífico y Frontera Nariñense	28	2.149,73	0,09 %	76,8
Sur del Tolima	149	1.766,41	0,07 %	11,9
Catatumbo	96	1.106,67	0,05 %	11,5
Chocó	62	938,22	0,04 %	15,1
Regiones No PDET	11.613	1.429.322,55	59 %	123,1
Total nacional	21.132	2.413.654,55		114,2

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ANT (2024)

De acuerdo con la tabla anterior se observa el registro de predios con grandes extensiones de tierras dentro del Fondo, como los ubicados en la subregión Sur de Bolívar, donde el promedio de hectárea por predio es de 1.098,1, lo que permite afirmar que sobre estos no se han realizado las respectivas subdivisiones materiales que deben realizarse acorde al cálculo de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) definido para esta zona rural¹¹. En relación con este asunto, la Procuraduría en el Quinto Informe, emitió una recomendación a la ANT para que avanzara con la parcelación y saneamiento de cuatro baldíos que suman 234.092,5ha en tres municipios del Sur de Bolívar (Procuraduría, 2023, pág. 87). En respuesta a ello, la ANT se pronunció sobre tres folios de matrícula relacionados con este llamado, mencionando que aún se encuentran en proceso de análisis jurídico y catastral, y en el curso de esta acción han encontrado posibles centros poblados, construcciones aisladas y explotación minera artesanal, por lo que sugiere que se encuentran ocupados (ANT, 2024). Así las cosas, según la información proporcionada por la ANT, se puede evidenciar que se están realizando labores de revisión técnica y verificación preliminar sobre la explotación y uso de los predios, pero todavía no se han llevado a cabo actividades

¹¹Según el artículo 38 de la Ley 160 de 1994, se entiende por UAF como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de cada zona y con tecnología adecuada, permite a las familias remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

de saneamiento total que permitan medir avances concretos en cuanto a su recuperación y posterior titulación.

Además de los bienes inmuebles que conforman el Fondo, este cuenta con recursos económicos provenientes de diversas fuentes, entre las cuales, se destacan los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) destinados a la ejecución de los programas de asignación del subsidio integral de reforma agraria, así como donaciones y recursos provenientes de organismos internacionales de cooperación (ANT, 2021, pág. 3). Este asunto es relevante toda vez que para las vigencias 2023 y 2024 se experimentó un aumento significativo en la asignación de recursos para la consolidación del Fondo; en 2023, el incremento con respecto a 2022 fue de 18,3 veces más, pasando de \$51.345 millones a \$994.750 millones, y en 2024, se presentó un incremento de 292 % con respecto a la vigencia anterior, asignando \$3.8 billones. En tal sentido, con esta considerable inversión de recursos, se espera una mayor disposición de tierras fértiles que puedan ser entregadas a los hogares campesinos sin tierra, para lo que resta de la implementación del Acuerdo.

Por otra parte, con respecto a las fuentes o modos de ingreso de inmuebles rurales al Fondo de Tierras, se destacan los procesos de identificación de predios baldíos en desarrollo de las funciones misionales de la ANT o por traslado de autoridades administrativas y judiciales, en los que se apertura de oficio, los folios de matrícula inmobiliaria (ANT, 2021). Así que, del total del área ingresada al Fondo, el 65,1 % (1.571.129,6 ha) correspondiente a 15.543 predios, provienen de estos trámites. De igual manera, cuando se presentan incumplimientos de las funciones sociales y ecológicas de la propiedad rural, los procesos de extinción administrativa del dominio han permitido a la ANT ingresar 367.687,43ha al Fondo, pertenecientes a 139 predios baldíos, de los cuales 134 tienen el carácter de reservados.

Es importante señalar que este Fondo cuenta con un área significativa de 273.092,13 ha, lo que representa el 11% del total ingresado, perteneciente a 4.677 bienes fiscales que ya estaban

incorporados al patrimonio de la nación para el desarrollo de programas de titulación dispuestos antes de la firma del Acuerdo de Paz. Estos predios resultaron del proceso de depuración de la información que recibió la ANT del INCODER, en el que se identificó que su titularidad se encontraba a nombre de entidades extintas como el INCORA, INCODER y la Unidad Nacional de Administración de Tierras (UNAT), o que fueron transferidos jurídicamente por el INCODER en el marco de su proceso de liquidación. En consecuencia, este 11 % de las hectáreas del Fondo no corresponde a resultados de la ANT por procesos de adquisición o recuperación de tierras a favor de la nación, sino al trámite administrativo de integración al patrimonio de predios que ya eran propiedad del Estado de las entidades que antecedieron a la ANT con procesos de titulación que no concluyeron.

Una de las fuentes que contribuye significativamente al Fondo de Tierras es la compra directa de predios rurales privados, regulado por el capítulo VI de la Ley 160 de 1994, y que el Gobierno actual ha decidido priorizar para acelerar los resultados de la Reforma Agraria, asignando una cantidad mayor de recursos y creando nuevos mecanismos legales y técnicos establecidos en los artículos 61 y 62 de la Ley del PND 2022–2024 para facilitar y dinamizar dicho proceso. Sin embargo, los resultados encontrados por la Procuraduría en este aspecto no son consistentes con los esfuerzos presupuestales y técnicos del Gobierno, puesto que, a la fecha de corte de este análisis, se han incluido 509 predios que suman un total de 53.498,92 ha, es decir, el 2,2 % del total del área ingresada al Fondo; de éstas hectáreas, un 67,6 % se destina a la titulación colectiva de comunidades étnicas, el 30,5% a campesinos, y el 1,9% a personas desmovilizadas y reincorporadas.

El resto de los bienes proviene de procesos de recuperación de baldíos por indebida ocupación culminados, sumando 25 bienes y 42.244,43 ha; revocatorias directas de adjudicaciones con 32 predios y 30.515,77 ha; y 53 predios con 9.554,6 ha de procesos judiciales que resuelven sobre la titularidad de la propiedad. Otro aspecto que es importante resaltar es la baja gestión en la transferencia de bienes de

extinción judicial del dominio al Fondo, administrados por la SAE, pues en estos más de siete años de implementación sólo se han transferido 67 predios de esta naturaleza con 8.717,37 ha. También, los trámites de clarificación de la propiedad han permitido el ingreso de 51 predios con 8.329,72 ha; por donaciones han ingresado 19 predios con 1.316,55 ha; y, por último, 10 predios por la vía de la compensación con 459,42 ha.

Por otro lado, es de anotar que el alistamiento de los predios del Fondo de Tierras para su adjudicación requiere de diversas gestiones por parte de la ANT, dirigidas a la caracterización y saneamiento de los mismos, entre las cuales se encuentran: la identificación de los folios de matrícula inmobiliaria y cédulas catastrales, la resolución de gravámenes y deudas por concepto de impuestos prediales y servicios públicos, así como la realización de visitas técnicas para la caracterización y verificación de las condiciones de uso y ocupación, y la validación y actualización de la información jurídica y catastral de las áreas de cada inmueble rural que conforma este Fondo (ANT, 2021). Por esta razón, en el contexto del Quinto Informe de seguimiento al Acuerdo de Paz, la Procuraduría emitió recomendaciones acerca de la importancia de avanzar en la caracterización total de los predios que jurídicamente han ingresado al Fondo, y en el avance de su saneamiento en sus aspectos físicos, jurídicos y técnicos (Procuraduría, 2023).

A este respecto, la ANT indica acoger totalmente estas recomendaciones, dado que, en efecto, reconocen que los avances en relación con la caracterización y saneamiento de los predios del Fondo de Tierras continúan siendo bajos. Por ello, como parte de las acciones de mejora, esta entidad reporta el fortalecimiento del equipo de profesionales e instrumentos especializados para el desarrollo de las diferentes actividades que debe atender la ANT. Asimismo, informan que, durante el 2023, remitieron a las distintas unidades territoriales de la ANT 522 expedientes de bienes ubicados en 28 departamentos, de los cuales, al cierre de esta vigencia, ya habían sido caracterizados 252, con un área de 8.488,40 ha.

Además, han dispuesto una meta de caracterizar 400 mil hectáreas en el año 2024, y con la expedición de la Circular 48 de diciembre 2023, basada en ajustes a los métodos indirectos para la recopilación de la información, esperan dar agilidad al desarrollo de los procesos administrativos y contar con elementos de mayor detalle para definir la ruta jurídica que se debe establecer para alistar los predios con fines de adjudicación (ANT, 2024). Además, la ANT señala que se encuentra adelantando un proceso de caracterización de 270 predios, adicionales a la meta de 400 mil hectáreas planteadas para este año (ANT, 2024).

De igual forma, la ANT señala que el proceso de saneamiento de los predios rurales incorporados al patrimonio nacional perteneciente al Fondo de Tierras, recomendado por este Órgano de Control, es una labor que constantemente adelanta la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la ANT. Entre las actividades que se destacan en el saneamiento, se tiene el trabajo por resolver la situación de los predios que ingresan al inventario pero que no cuentan con valor catastral, para lo que se adelantan acciones interinstitucionales con el IGAC y otros gestores catastrales encaminadas a obtener la aclaración de áreas de cabida y linderos, elaborar estudios de títulos y análisis registrales que permiten definir el estado jurídico de los predios. Destacan igualmente, que en el proceso de compra se analiza técnicamente cualquier tipo de restricción jurídica y ambiental que pueda limitar el uso y disposición de los predios, para adjudicar a los sujetos beneficiarios del Fondo, utilizando el cruce de capas geográficas y realizando las respectivas visitas técnicas a los predios (ANT, 2024).

A pesar de las acciones descritas por la ANT, la Procuraduría observa que se mantiene un alto número de predios y hectáreas del Fondo de Tierras que no han recibido visitas técnicas de verificación o caracterización hasta el 31 de marzo de 2024. Según la base de datos que detalla la consolidación del Fondo, de los 21.132 predios totales, el 90,5 % (19.121) que representan 2.335.982,58 ha, no cuentan con la realización de dichas visitas; en contraste, solo el 9,03 % (1.909) ha recibido visitas de caracterización, y un pequeño porcentaje del 0,48 %

(102) ha sido objeto de visitas de verificación de la información jurídica (ANT, 2024).

Otra dificultad para la identificación y valoración técnica de los predios del Fondo radica en que 5.307 predios con un área total de 403.860,72 ha (el 13,46 % del total ingresado), no tienen números de folios de matrícula inmobiliaria registrados en la base de datos de Excel proporcionada a la Procuraduría (ANT, 2024). Este Órgano de Control considera que dicha carencia limita la adecuada administración de estos predios, ya que la información contenida en dichos registros es fundamental para verificar su estado jurídico y la titularidad del derecho de dominio, y para realizar las actividades de saneamiento necesarias para ponerlos a disposición en los procesos de adjudicación o formalización; por lo que, se hace un llamado de atención a la ANT para que asegure una base de datos sólida, detallada y organizada del Fondo de Tierras que incluya la información jurídica completa y correctamente asociada con las cédulas catastrales de los bienes inmuebles que ingresan.

Asimismo, respecto al estado de ocupación de los predios del Fondo, del total del inventario, 12.918 con 987.822,23 ha presentan ocupaciones, lo que representa el 40,93 % del área total; solo 17 inmuebles con 218,24 ha (0,01 %) no están ocupados. Entretanto, se identifica un área importante en la que no se ha determinado el estado de ocupación, correspondiente a 1.425.614,08 ha (59,06 %) pertenecientes a 8.917 predios (ANT, 2024). Así pues, esta situación de ocupación de los predios del Fondo plantea un reto para lograr contribuir al propósito del Acuerdo de entregar tierras a la población que no tiene acceso a las mismas, dado que, si los baldíos y bienes fiscales patrimoniales están siendo ocupados, la ANT tendría que formalizarlos a través de la modalidad de reconocimiento de derechos, siempre que los ocupantes cumplan con los requisitos que acrediten ser sujetos de

ordenamiento¹², y en caso de incumplimiento, activar el proceso policivo de recuperación material de los bienes ocupados de forma indebida.

Sobre esto último, la ANT reporta que ha iniciado querellas sobre 23 predios ubicados en los departamentos de Antioquia, Risaralda, La Guajira, Valle del Cauca, Caldas, Cundinamarca, Cauca y Huila; sin embargo, no reporta avances concretos respecto del estado final de dichos procesos, en los que se especifique si se logró o no recuperar estos predios materialmente para ponerlos a disposición de los procesos de adjudicación.

También es necesario mencionar que no todos los bienes rurales que ingresan al Fondo de Tierras cumplen con los requisitos técnicos necesarios para la adjudicación, especialmente en cuanto a la vocación agronómica requerida. En ese orden, la caracterización y verificación que adelanta la ANT descarta aquellos predios del Fondo que se encuentran fuera de la frontera agrícola, en zonas de exploración o explotación de recursos naturales, o que están afectados por la Ley 2da de 1959, así como sabanas y playones, entre otros factores. De esta manera, se observa que del área que se ha logrado caracterizar en términos de uso, un total de 4.200 hectáreas correspondientes a 1.282 predios no son adjudicables, los cuales se ubican en los siguientes municipios: Corozal y Ovejas (Sucre), Santa Marta (Magdalena), y Tierralta y Valencia (Córdoba) (ANT, 2024).

Por tanto, la Procuraduría hace un llamado a que la información que se publicita sobre la consolidación del Fondo de Tierras determine los bienes idóneos para la producción agropecuaria, basado en la caracterización técnica, jurídica y catastral que adelanta esta entidad; además, de diferenciar entre los predios que están en proceso de formalización debido a ocupaciones previas y aquellos que están disponibles para ser entregados a campesinos sin acceso a tierras.

¹² Personas naturales, agrupaciones o comunidades legalmente constituidas o no, que cumplan con lo establecido dentro de los artículos 4 y 5 del Decreto 902 de 2017 y las condiciones establecidas por la normatividad vigente, relacionada a los programas de atención a grupos étnicos, procesos o pretensiones agrarias, administración de tierras de la Nación y procesos administrativos de competencia a la ANT.

Finalmente, respecto al egreso de bienes inmuebles del patrimonio del Fondo de Tierras, entendido este como su salida definitiva después de ser titulados o adjudicados por la autoridad de tierras, la ANT ha establecido las siguientes categorías para su registro: "Adjudicado ANT", que incluye las tierras adjudicadas en su totalidad por la ANT a población campesina y asociaciones rurales; "Adjudicado parcial", que corresponde a bienes parcelados no adjudicados completamente; y "Titulado ANT", que se refiere a los bienes que han sido titulados a comunidades étnicas. Con corte al 31 de marzo de 2024, la ANT ha egresado un total de 9.661 predios rurales del fondo, que representan 913.542,90 ha, un 37,85 % del total del área que conforma el Fondo. De las hectáreas egresadas, un 87,2 % corresponde a los procesos de titulación a comunidades étnicas y el restante 12,8 % a población campesina y asociaciones rurales. Llama la atención que, en la base de datos, aparecen registradas 1.976,64 ha que ya habían adjudicado el INCORA e INCODER, o 2.794,04 ha que la ANT clasifica como folios de matrícula cerrados.

Según lo expuesto, hay que señalar que el Fondo de Tierras sigue siendo un mecanismo que aún no registra un número significativo de bienes inmuebles disponibles para entregarse a la población rural sin acceso a la tierra, como lo establece el Acuerdo de Paz; además, la mayoría de los predios que lo conforman no se caracterizan para determinar sus usos y ocupaciones, ni están saneados. Igualmente, la base de datos del Fondo presenta inconsistencias significativas, como la falta de la información de los números de los folios de matrícula, otros carecen de cédulas catastrales, y algunos baldíos extensos no cuentan con las parcelaciones requeridas en términos de UAF, ni con la valoración técnica y económica. Además, muchos de estos predios presentan ocupaciones previas, por lo que la ANT deberá valorar si los ocupantes acreditan los requisitos para considerarse sujetos de ordenamiento, para que se formalicen.

En consecuencia, este Órgano de Control reitera su llamado a que el Fondo de Tierras asegure la disponibilidad de predios libres de ocupaciones y perturbaciones, evitando así limitaciones de oferta para

los procesos de adjudicación. Esto es especialmente relevante en el contexto actual, dado que se ha invertido una considerable cantidad de recursos del Presupuesto General en estos fines, cercanos a los tres billones de pesos con lo que se espera avanzar hacia el objetivo del Acuerdo relacionado con la redistribución de la tierra.

Subsidios y créditos para el acceso a la tierra

Los subsidios y créditos especiales para la compra de tierras, como mecanismos adicionales y complementarios al Fondo, fueron establecidos por el Acuerdo de Paz en el Punto 1.1.2; para su operación y seguimiento, se estipularon los siguientes indicadores en el PMI: “Familias beneficiarias del subsidio integral” (A.6) y “Línea de crédito especial para la compra de tierra, ajustada” (A.7). Es preciso mencionar que estos mecanismos no son nuevas herramientas de acceso que se hayan creado con ocasión de la firma del Acuerdo, dado que ya existían pero no habían tenido una ejecución eficaz; por ejemplo, durante los años 2000, el subsidio integral tuvo resultados limitados debido a la gran demanda y a un presupuesto ajustado, mientras que la línea de crédito tuvo una muy baja demanda debido a sus cortos plazos, altas tasas de interés y estrictos requisitos de garantías (García Trujillo, 2022, págs. 283-284). Es por ello, que el Acuerdo propuso modificar los requisitos para acceder a estas alternativas, para lograr una mayor democratización en beneficio de los pequeños y medianos productores campesinos.

En cuanto al primer mecanismo, se tiene que, mediante el Decreto 1330 de 2020 se reglamentó el Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT), el cual se basa en la transferencia de recursos directos que puede cubrir hasta el 100 % del valor de la tierra, incluyendo aportes para llevar a cabo proyectos productivos y para financiar los gastos notariales, de escrituración y de registro de los predios rurales comprados. Con el fin de avanzar en su ejecución, se creó el Registro de Inmuebles Rurales (RIR), por medio del cual se consolidan todos los predios rurales disponibles para la compra mediante el otorgamiento de

este subsidio, y sobre los cuales la ANT se encuentre adelantando la respectiva verificación jurídica, técnica, ambiental y económica.

Así, como requisito para adjudicar el SIAT la ANT debe avanzar en la conformación del RIR, ya que en este se incluyen las propiedades rurales que cumplen con los requisitos técnicos necesarios para adquirirlas con los recursos del subsidio y ofrecidas a los beneficiarios, quienes deberán incluirse en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO). En este contexto, la ANT reporta actividades de alistamiento y verificación técnica de las zonas que potencialmente cumplan con todos los requisitos exigidos para la consolidación del RIR y la posterior implementación del SIAT. inicialmente se definió un listado de 134 municipios prioritarios para intervenir, los cuales preliminarmente presentaron potencial productivo según el cruce de información geográfica en materia ambiental y uso del suelo.

En la respuesta para este informe, la ANT comunica varias dificultades en el desarrollo de las actividades requeridas para identificar áreas con tierras productivas objeto de compra a través del SIAT; entre las situaciones mencionadas, se señala que no recibieron información completa de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y de las alcaldías para los 134 municipios, lo que impidió determinar las áreas con uso agropecuario y descartar las restricciones ambientales o con inscripciones de medidas cautelares de prevención del despojo forzado de tierras, entre otras variables. De los municipios que aportaron la información requerida, 49 tienen veredas con potencial productivo, y 42 de estos cuentan con resultados de análisis que cumplen total o parcialmente con los requisitos; por ello, sobre estos últimos se están adelantando las primeras convocatorias de oferta de predios rurales privados en el año 2024 con el fin de verificar el cumplimiento de los determinantes para su ingreso al RIR (ANT, 2024).

En consecuencia, la ANT menciona que en la primera convocatoria, 45 predios que se ubican en los municipios de Ansermanuevo (Valle del Cauca), Balboa (Risaralda), Aguadas y Neira (Caldas), y Puerto Berrio y Maceo (Antioquia) fueron ofertados, y de estos 45, un total de 39

cumplen con los requisitos jurídicos a través de los estudios de títulos, 36 tienen la autorización del propietario, y en 30 se cuenta con el concepto de uso de suelo y condicionamientos ambientales permitidos, para luego adelantar los respectivos levantamientos topográficos y visitas técnicas en terreno (ANT, 2024).

En resumen, se reportan actividades de verificación técnica y alistamiento para la conformación del RIR, pero no se registran avances concretos en la entrega de subsidios a campesinos sin tierra en los términos del SIAT, a pesar de haberse proferido el decreto reglamentario hace casi cuatro años. Esto se debe a que, como lo indica la norma y la respuesta de la ANT, es necesario consolidar primero este registro de inmuebles rurales, que permita acreditar los condicionamientos ambientales y del uso del suelo permitidos, así como otros criterios jurídicos y catastrales que se evalúan en las fases previas de alistamiento de los predios potencialmente productivos.

A pesar de que el SIAT no ha iniciado su ejecución, la ANT ha tenido que descongestionar solicitudes de entrega de subsidios para la compra de tierra de modalidades anteriores a la firma del Acuerdo de Paz, como el Subsidio Integral de Tierras (SIT), Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA) y el Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria (SIDRA). Estos subsidios, adjudicados por el extinto INCODER, no se habían materializado; y en otros casos, la ANT ha tenido que otorgarlos para cumplir con decisiones judiciales.

De conformidad con lo anterior, los reportes de cumplimiento de esta gestión de la ANT se encuentran divididos, en una primera parte, los subsidios para compra de tierra que fueron adjudicados por la expedición del acto administrativo, y en una segunda, los que efectivamente tienen un predio recibido materialmente mediante la adjudicación del subsidio.

Así entonces, el primer reporte corresponde a 290 subsidios adjudicados por la ANT, es decir, la fecha del acto administrativo de adjudicación concierne al periodo entre 2017 y 2023, y se relaciona con la descongestión de procesos que el extinto INCODER no había

concluido o a la demanda de nuevas solicitudes. La modalidad que en mayor medida se ha emitido de estos subsidios corresponde al SIRA con 280 casos, seguida del SIAT con seis y el SIDRA con cuatro (ANT, 2024).

En cuanto a la materialización de los predios adquiridos mediante el reconocimiento de subsidios de acceso a tierras, se reporta que desde el periodo de 2017 hasta el 31 de marzo de 2024, se han entregado 563 predios, que abarcan un área total de 9.121,22 hectáreas que benefician a 1.275 familias campesinas. En términos de área, la figura que lidera la materialización de la adjudicación de predios por esta modalidad de subsidios es el SIDRA con 5.188,79 ha correspondiente a 352 predios y 846 beneficiarios, seguido del SIRA con 2.419,83 ha de 116 predios y 158 beneficiarios, le sigue el SIRA por cumplimiento de fallos judiciales con 975,87 ha de 84 predios y 162 beneficiarios; y, finalmente, por el SIT se han adjudicado 536,73 ha de 11 predios y 109 beneficiarios, todos en el departamento de Caldas. Cabe señalar que la inversión otorgada por esta figura de subsidios asciende a la suma de \$51.639 millones (ANT, 2024).

En conclusión, no se evidencia un avance significativo en la operación de este importante mecanismo alternativo de entrega de tierras para atender la alta demanda de acceso a la propiedad de quienes no cuentan con ella. En este sentido, es necesario consolidar el RIR para disponer de un número significativo de bienes rurales que puedan adquirirse por esta vía lo que permitirá superar la baja oferta de bienes rurales del Fondo de Tierras para los campesinos que carecen de ellas. Después de más de siete años desde la firma del Acuerdo, se siguen reportando, como parte de su implementación en este aspecto, los trámites correspondientes a la descongestión de procesos heredados por la ANT de entidades que anteriormente fungieron como autoridad de tierras.

Por otro lado, el segundo mecanismo de acceso es la Línea Especial de Crédito (LEC) para los procesos de compra de tierras de uso agropecuario, creada en 2019 por la Comisión Nacional de Crédito

Agropecuaria (CNCA) mediante la Resolución 4 de 2019, la cual se dirige a la población campesina que cumpla con los requisitos establecidos para los Sujetos de Ordenamiento, definidos en los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017. Esta línea de crédito ofrece condiciones diferenciadas según el tipo de productor, aplicando un subsidio del 3 % a la tasa de interés; de esta manera, se establecen tres categorías: para la mujer rural de bajos ingresos, la tasa aplicable es del DTF + 2 %; para el pequeño productor, es del DTF + 4 %; y para el mediano productor, la tasa es del DTF + 7 %¹³.

A este respecto, de acuerdo con la respuesta de MinAgricultura (2024), la Procuraduría observa que esta línea ha experimentado varias modificaciones para facilitar una mayor colocación de créditos a la población rural que accede a ella. Entre los ajustes, se destacan los siguientes: en 2020, se definió un subsidio adicional del 1 % para pequeños y medianos productores en los casos de mujeres; en la Resolución 5 de 2021, se incluyeron los esquemas asociativos dentro de los beneficiarios de esta línea de crédito especial (LEC) y se eliminó el requisito de que los beneficiarios debían estar inscritos en el RESO; en 2023, la CNCA decidió alinear las condiciones de la LEC con la nueva normativa de la CNCA en cuanto a tipos de productor y beneficiarios especiales estableciendo nuevas condiciones financieras de redescuento; y en 2024, se modificaron las condiciones financieras, definiendo tasas de interés específicas para los pequeños productores que acrediten ser víctimas, población desmovilizada, reinsertada o reincorporada, o vinculada a procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito, así como beneficios específicos para la población joven rural y las comunidades étnicas, con énfasis en las comunidades Wayuu (MinAgricultura, 2024).

En este mismo sentido, en relación con la función del CNCA de control y verificación de las inversiones adelantadas con los recursos de

¹³ El Depósito a Término Fijo o DTF representa la tasa de interés que las entidades financieras y cualquier otra entidad autorizada en el sistema financiero se comprometieron a pagarle a los ahorradores por los Certificados de Depósito a Término (CDT) con plazo de 90 días, abiertos durante la última semana, recuperado de: <https://www.sabermassermas.com/que-es-la-dtf-y-como-afecta-el-valor-que-paga-de-su-credito/>

la LEC, MinAgricultura considera necesario que para garantizar un mayor dinamismo en su implementación, es importante avanzar en la inclusión financiera sostenible de los potenciales beneficiarios; de esta forma, las personas podrán acceder y cumplir con los requisitos del sistema financiero, como el historial crediticio. Igualmente se requiere el acompañamiento técnico e integral en la estructuración y desarrollo de los proyectos productivos que se adelanten en las tierras adquiridas con el otorgamiento de los créditos, con el fin de evitar dificultades en el pago de las obligaciones financieras (MinAgricultura, 2024).

Ahora bien, en cuanto a los resultados sobre la implementación de la LEC creada como parte de los componentes del Punto 1 del Acuerdo de Paz, se observa que durante el periodo comprendido entre 2020 y 2022 se registraron 634 colocaciones de crédito por un valor de \$36.488 millones, con un subsidio fue de \$7.395 millones; luego, para el periodo comprendido entre 2023 y el 31 de marzo de 2024, se otorgaron 301 operaciones de crédito adicionales por un valor de \$26.622 millones, que comprenden subsidios que suman \$4.572 millones y permitieron inversiones por valor de \$39.457 millones (FINAGRO, 2024). Estos últimos créditos se entregaron en 173 municipios, de los cuales solo 15 son PDET; los tres departamentos con los mayores valores de los créditos corresponden a Antioquia con el 17 % (\$4.654,35 millones), Huila con el 16 % (\$4.248,32 millones) y Santander con el 13 % (\$3.575,50 millones); y los municipios que en mayor medida lideran en cuanto al valor entregado son: Toro (Valle del Cauca) con el 2,9 % del total (\$767 millones), Abejorral (Antioquia) con el 2,8 % (\$740 millones) y Ansermanuevo (Valle del Cauca) con el 2,3 % (\$616 millones).

Igualmente, en relación con este mecanismo, la Procuraduría, en el Quinto Informe, recomendó al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) adelantar jornadas de socialización y divulgación de la presente LEC (Procuraduría, 2023). Esta recomendación fue acogida y, durante 2023, se desarrollaron 66 actividades de socialización, contando con un presupuesto total asignado para el subsidio a la tasa de interés de \$6.000 millones, el cual

fue ejecutado en su totalidad; en ese mismo orden, se estipuló el desarrollo de estas jornadas para la presente 2024 (FINAGRO , 2023).

Asignación de derechos de uso

Como parte de los mecanismos alternativos de acceso a tierras, el Acuerdo de Paz también incluyó estrategias como la asignación de derechos de uso en áreas inadjudicables, particularmente para pequeños y medianos productores, tanto de manera individual como colectiva (Mesa de Conversaciones, 2016, pág. 15). Esto se debe a las ocupaciones y usos agropecuarios presentes en predios baldíos de la nación situados fuera de la frontera agrícola; por lo que el Gobierno nacional ha implementado programas que permiten regular la administración y el otorgamiento de derechos de uso en estos terrenos, especialmente los ubicados en zonas de reserva forestal de Ley 2da de 1959, aquellos situados con un radio de 2.500 metros alrededor de las zonas de explotación de recursos naturales no renovables, así como sabanas y playones comunales que se inundan periódicamente (ANT, 2021).

Estos mecanismos fueron reglamentados por los Acuerdos 058 de 2018 y 118 de 2020 del Consejo Directivo de la ANT, con los objetivos de administrar y aprovechar los bienes baldíos inadjudicables, regularizar la ocupación previa ejercida por la población campesina sobre dichas áreas, fomentar el uso sostenible a través de proyectos productivos acordes con la protección de estas zonas ambientalmente estratégicas, y brindar garantías en materia de seguridad jurídica a los ocupantes (ANT, 2021).

Con corte al 31 de marzo de 2024, la implementación de estos programas ha mostrado bajos resultados; a pesar de haberse iniciado un total de 8.195 procesos en 28 municipios del país, 7.884 relacionados con el otorgamiento de derechos de uso en áreas de reserva forestal de Ley 2da de 1959 y 311 en zonas de explotación de recursos naturales no renovables, sólo se han culminado 473. De estos, 200 se desarrollaron en el municipio de Tierralta (Córdoba) y 273 en Ovejas (Sucre) (ANT, 2024). De los procesos culminados, los 273 de

Ovejas corresponden a un área de 8,43 ha autorizadas para uso con 273 beneficiarios, y de los 200 en Tierralta, 172 suman un área de 1.509,24 ha que benefician igual número de personas y los otros 28 finalizaron por mutuo acuerdo dado que se habían surtido sobre predios privados. Es preciso señalar que, de acuerdo con la base de datos de los contratos de derechos de uso otorgados en Tierralta, 179 fueron suscritos en el año 2021 y sólo 21 en 2022; de los celebrados en Ovejas que registran la fecha del contrato, 36 también fueron suscritos en 2021 (ANT, 2024).

Esta situación sugiere entonces que en los últimos años no se han tomado decisiones definitivas, a pesar de que hay más de 7.400 procesos en curso. Estos procesos, aunque siguen activos en diferentes fases administrativas, reflejan un bajo impacto de este mecanismo de acceso a la tierra creado con ocasión del Acuerdo de Paz, lo que continúa comprometiendo la seguridad jurídica y los derechos económicos y sociales de la población campesina ocupante de estos baldíos.

En consecuencia, la Procuraduría ha solicitado a la ANT información sobre las principales situaciones que han dificultado la adecuada implementación de las medidas de otorgamiento de derechos de uso en las áreas inadjudicables objeto de los Acuerdos 58 de 2018 y 118 de 2020. Al respecto, esta entidad ha señalado que se generaron inconformidades por parte de las comunidades campesinas de Córdoba y Guaviare, lo que impidió que en el resto de las zonas se avanzara con el otorgamiento de estos contratos. Asimismo, que la figura de los contratos para declarar el derecho de uso y el reconocimiento de la ocupación en baldíos ha sido ampliamente discutida, debido a su inflexibilidad y la rigidez de las cláusulas. Además, señaló que los contratos no constituyen derechos de ocupación para los campesinos que históricamente han hecho uso y aprovechamiento de esas áreas, al tiempo que las obligaciones establecidas en los CDU no son concertadas, y el término otorgado de 10 años, aunque prorrogable, no ha sido aceptado por los pobladores (ANT, 2024).

De todos modos, se valora de manera positiva que esta figura de contratos haya surtido una modificación normativa con la emisión del Acuerdo 315 de 2023 del Consejo Directivo de la ANT, por medio del cual se reglamenta el procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible sobre los predios baldíos ubicados en las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2da de 1959, el cual sustituye el procedimiento de derechos de uso establecidos en los Acuerdos 58 de 2018 y 118 de 2020, aunque este no tiene mención alguna sobre los baldíos situados en áreas de explotación de recursos naturales, ni las áreas de sabanas y playones inundables. Este nuevo procedimiento migra del contrato al acto administrativo de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible, que busca garantizar la protección de los derechos territoriales del campesinado que ha habitado históricamente las áreas de reserva forestal.

En este orden, la ANT señala que los más de 7.400 procesos iniciados de contratos de derechos de uso se reactivarán con la implementación del Acuerdo 315 de 2023, pues este establece un régimen de transición para los mismos, el cual requerirá un ejercicio estratégico de socialización con las comunidades campesinas beneficiarias (ANT, 2024). Igualmente, esta Agencia señala que, para la vigencia de 2024, se tiene prevista la expedición de 1.056 resoluciones de regularización de la ocupación que abarcan un área de 4.823 ha en Valencia y Tierralta (Córdoba), y en los municipios de Suaza y Colombia (Huila).

Si bien este Acuerdo regula la ocupación y aprovechamiento campesino en las ZRF a través de actos administrativos expedidos por la ANT, es enfático al señalar que los predios objeto de este proceso no serán transferidos a ningún título porque su dominio continúa en favor de la nación¹⁴. Esto supone un desafío en su implementación, dado que, como lo identificó la Procuraduría en varias mesas territoriales de diálogo y socialización en el año 2022 sobre la ejecución de los

¹⁴ Parágrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo 315 de 2013 de la ANT.

contratos de derechos de uso de los Acuerdos 058 de 2018 y 118 de 2020, el reclamo permanente de la población campesina sujeta a estos contratos era la obtención de la titularidad sobre los predios rurales que ocupa (Procuraduría, 2022, pág. 58). Además, este instrumento no modifica el régimen de uso, zonificación ambiental, ni las restricciones técnicas, toda vez que son áreas de especial importancia ambiental¹⁵; aun cuando, en el desarrollo de los mencionados espacios de socialización, se evidenció que la actividad predominante en estos baldíos es la ganadería, lo cual no corresponde a lo establecido en dicho régimen. En cambio, el Acuerdo si aborda un asunto importante que responde a una de las necesidades expresadas por las comunidades que habitan en las ZRF en torno a los contratos de uso: “...en los casos de fallecimiento de los beneficiarios, los efectos jurídicos de la resolución de regularización de la ocupación seguirán vigentes a favor de sus núcleos familiares”¹⁶.

Por lo anterior, se considera necesario avanzar con ajustes normativos que permitan habilitar la adjudicación de los predios rurales dentro de las áreas de reserva forestal, para garantizar la protección del derecho a gozar de seguridad jurídica a los campesinos que han ejercido ocupación histórica sobre estos baldíos; que cuenten con el acompañamiento técnico de las entidades de los sectores de agricultura y ambiente, a fin de que el uso y aprovechamiento de estas áreas se ajusten a la función ecológica de la propiedad. En este sentido, se avanzaría en el cumplimiento de los principios del Acuerdo de Paz relacionados con la regularización de la propiedad y el uso adecuado de la tierra bajo criterios de sostenibilidad ambiental.

También, cabe señalar que sobre este asunto se tramita en el Congreso de la República el proyecto de ley No. 096 de 2023 en Cámara, que habilita la adjudicación de tierras en reservas forestales de la Ley 2da de 1959, bajo la figura denominada “títulos verdes”¹⁷; el cual, al cierre del periodo legislativo 2023 – 2024, se encontraba activo

¹⁵ Parágrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo 315 de 2023

¹⁶ Artículo 13 del Acuerdo 315 de 2023

¹⁷ Proyecto de Ley número 096 de la Cámara de Representantes.

con ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes (Congreso de la República, 2024). Por tanto, es crucial que este surta todos los debates necesarios en la nueva legislatura (2024 – 2025), incluyendo a todos los actores de la sociedad civil interesados, para fortalecer la discusión técnica que permita proteger los derechos de propiedad del campesinado, al tiempo que se logre contribuir al cierre de la frontera agrícola y proteger las áreas de especial importancia ambiental, como se estipula en el punto 1.1.10 del Acuerdo de Paz.

Avance del compromiso sobre adjudicación de tierras

La verificación del compromiso de adjudicación de tierras del Acuerdo de Paz para la población rural sin acceso a estas o con extensiones insuficientes se mide a través del indicador del PMI relacionado con la entrega de tres millones de hectáreas (A.MT.1), que provienen de los mecanismos de acceso analizados en la parte anterior. Este cumplimiento se evidencia en la transferencia de tierras a campesinos y comunidades étnicas, otorgándoles y titulándoles terrenos nuevos que no habían sido previamente ocupados por estos beneficiarios. Por tanto, deben incluirse como parte de su avance, la adjudicación de predios baldíos y bienes fiscales patrimoniales por asignación de derechos de propiedad, así como los terrenos derivados de procesos de compras directas y subsidios. En consecuencia, este reporte debe excluir la tierra adjudicada por reconocimiento de derechos de ocupación, aunque a la fecha de corte del presente informe, el mencionado arreglo no se ha reflejado en la plataforma del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO).

Según lo informado por la ANT, este cambio en el concepto de adjudicación para el reporte de cumplimiento del indicador A.MT.1, ya surtió todas las modificaciones requeridas, resultado de los espacios técnicos con MinAgricultura y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) durante el año 2023; dichas modificaciones se plasmaron en un documento de alcance técnico a la Resolución 382, por medio de la cual se adoptó el Plan Nacional de la Formalización Masiva de la Propiedad

Rural (PNFMPR), en el que se precisaron las fuentes que deben tenerse en cuenta para su reporte de cumplimiento en la plataforma SIPO (ANT, 2024).

Cabe señalar que este avance se debe a la insistencia de la Procuraduría en estos cuatro años (2021-2024), en los que se ha venido solicitando transparencia y veracidad al Gobierno nacional en la información en materia de adjudicación y formalización de tierras; esto porque los reportes del SIPO no permiten conocer la gestión efectivamente desarrollada por la ANT en dichos procesos. Según las fichas técnicas de los indicadores del PMI, se contabiliza la adjudicación de baldíos y bienes fiscales, con y sin ocupaciones previas, tanto en el de tres millones de hectáreas adjudicadas (A.MT.1) como en el de siete millones formalizadas (A.MT.2); además, permite incluir actos administrativos de adjudicación que no fueron expedidos por la ANT con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz en noviembre de 2016.

En ese sentido, en el marco del Quinto Informe al Congreso de Seguimiento al Acuerdo de Paz, se emitió una recomendación relacionada con el ajuste de las fichas técnicas de los indicadores con metas trazadoras (A.MT.1 y A.MT.2) del pilar 1.1 del Acuerdo de Paz, en el que diferencien con claridad los resultados en materia de democratización y redistribución de la tierra para quienes no la tienen materialmente, y los que se orientan a la formalización o regularización de la propiedad de la población rural que ya ocupa predios pero carecen del título (Procuraduría, 2023). Se destaca este aspecto porque tanto la ANT (2024) como MinAgricultura (2024) han comunicado a este Órgano de Control que la recomendación es pertinente y la acogen totalmente, razón por la que durante el año 2024, continuaron las mesas de trabajo interinstitucionales con el objeto de finalizar los ajustes requeridos de las fichas técnicas de estos indicadores, los cuales deben aprobarse por otras entidades como la Unidad de Implementación del Acuerdo (UIAFP), la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y el DNP (Minagricultura, 2024).

Pese a todas las gestiones realizadas, que incluyen mesas técnicas de trabajo durante todo el 2023 e inicios del 2024 para el ajuste de los indicadores con metas trazadoras del pilar de ordenamiento social de la propiedad rural (Punto 1.1.), estos continúan sin aprobarse; por consiguiente, sus reportes respectivos en el SIIPO no se han efectuado, siendo el último disponible en dicha plataforma el de fecha 31 de marzo de 2023¹⁸. Además, la ANT menciona que la oficina de planeación cumplió con los reportes en el SIIPO, utilizando las fichas técnicas vigentes, pero estos fueron rechazados por el DNP hasta tanto no se aprueben en definitiva los cambios que se tramitan con respecto a la redefinición de las fuentes de procesos administrativos que van a determinar su cumplimiento. Incluso, en la respuesta entregada para este informe, la ANT adjunta la información que le permite a la Procuraduría verificar la no aceptación de los reportes en el SIIPO (ANT, 2024).

Así entonces, de acuerdo con lo reportado por la ANT y MinAgricultura, los ajustes técnicos a la ficha del indicador del PMI sobre la entrega de tres millones de hectáreas de tierra (A.MT.1) contemplan la inclusión de las siguientes fuentes: I) adjudicación de predios fiscales patrimoniales y baldíos entregados por asignación de derechos¹⁹, II) entrega de predios disponibles sin ocupación que son transferidos por la SAE, III) predios que provienen de procesos especiales agrarios de recuperación de baldíos, extinción administrativa y clarificación, IV) sustracción de las áreas de reserva forestal, V) donaciones, VI) compras directas de tierras destinadas a campesinos, VII) subsidios para la compra de predios rurales, y VIII) adquisición de tierras para la constitución, ampliación, titulación y saneamiento de comunidades étnicas (ANT, 2024).

¹⁸ Consulta al SIIPO realizada el 5 de julio de 2024 al indicador A.MT.1, disponible en: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/TkzAbcYgaqwSZw3MtPZn>

¹⁹ De acuerdo con el reglamento operativo de la ANT, adoptado por la Resolución Número 20230010000036 del 12 de abril de 2023, numeral 2 del artículo 5, la modalidad de asignación de derechos comprende los programas de acceso a tierras en los que se realiza la entrega material del predio y la expedición del respectivo título de propiedad.

Teniendo en cuenta esta redefinición de procesos que determinan el cumplimiento del indicador A.MT.1 y, a partir de los registros de los actos administrativos de adjudicación de tierras expedidos entre 2017 y el 31 de marzo de 2024, el avance real corresponde a 26.240 hectáreas adjudicadas a través de 3.248 títulos que benefician a 10.929 familias (ANT, 2024). Así pues, el logro de la meta de tres millones de hectáreas es sólo del 0,87 %, como se muestra en la tabla 2. Adicionalmente, la ANT reporta la entrega provisional de 282 predios que suman un área de 75.636 ha, por lo que, si se avanzara con su adjudicación definitiva, el cumplimiento del indicador sería del 3,4 % (101.876 ha) (ANT, 2024).

Tabla 3 Avance del indicador de tres millones de hectáreas adjudicadas

Fuente de cumplimiento del indicador A.MT.1	Títulos	Área	Familias
Adjudicación de predios baldíos y fiscales patrimoniales a campesinos por asignación de derechos.	118	1.625	240
Predios que provienen de extinción de dominio judicial (SAE).	14	91	14
Predios que provienen de procesos agrarios de recuperación de baldíos, extinción administrativa y clarificación.	-	-	-
Predios que provienen de sustracción de ZRF.			
Predios que provienen de revocatoria de resoluciones de adjudicación.	-	-	-
Predios que provienen de la aplicación de la caducidad administrativa y condición resolutoria.			
Predios que provienen de la expropiación agraria.	-	-	-
Predios donados.	-	-	-
Predios de compra directa a campesinos.	1.936	7.016	1.460
Predios de subsidios para la compra de tierra.	1.135	8.333	1.135
Adquisición de tierras para constitución, ampliación, titulación y saneamiento de comunidades étnicas.	45	9.176	8.080
Total	3.248	26.241	10.929

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ANT (2024)

De lo anterior, se tiene que las hectáreas adjudicadas a campesinos sin tierra provienen mayoritariamente del proceso de compra directa de predios rurales privados y del mercado asistido de tierras mediante el

otorgamiento de subsidios integrales, puesto que estas dos modalidades suman un área de 15.349 ha que representan el 58,49 % del total entregado (ANT, 2024). Por lo tanto, es importante continuar fortaleciendo estos procesos para asegurar mejores resultados en materia de adjudicación, ya que a través de estos se logra consolidar tierras disponibles, libres de ocupaciones, y con mayor viabilidad técnica para desarrollar proyectos productivos; y, en ese orden, contribuir al cumplimiento del principio del Acuerdo sobre la redistribución de la propiedad rural.

Otro aspecto relevante es la adjudicación de bienes baldíos y fiscales a personas jurídicas, como asociaciones u organizaciones campesinas, en la medida en que, de las 1.625 hectáreas reportadas a través de esta fuente, 1.061,48 (65,3 %) corresponden a esta particularidad. Esto demuestra la prelación de la ANT en este tipo de entregas, lo que rezagaría la entrega individual, siendo esta última una prioridad importante por el amplio listado de personas inscritas en el RESO a título individual por asignación de derechos que no han recibido tierra, y que tendrá un análisis detallado más adelante.

Procesos que se orientan al fortalecimiento de los mecanismos de acceso a tierras

En el contexto actual, caracterizado por una baja disponibilidad de tierras aptas y libres de ocupación para facilitar la adjudicación a campesinos que no tienen acceso material a ellas o que las poseen en áreas insuficientes, es importante analizar el estado de avance y los desafíos en la implementación de los procesos de la política agraria destinados a fortalecer la consolidación de predios rurales dentro del patrimonio de la nación, que permitan asegurar el cumplimiento del compromiso del Acuerdo de Paz sobre la entrega de tres millones de hectáreas. Estos procesos incluyen los trámites administrativos de la ANT orientados a la recuperación de terrenos rurales en favor de la nación; las transferencias de propiedades de la SAE a la ANT, provenientes de procesos de extinción judicial del dominio; la sustracción de áreas para zonas de reserva forestal, y el procedimiento

de adquisición directa de tierras. Evaluar estos mecanismos es esencial, ya que tienen un gran potencial para mejorar los resultados en la asignación de tierras durante el periodo restante del Acuerdo de Paz.

Procesos agrarios especiales

Primero, se abordan los procedimientos agrarios especiales como la extinción administrativa del dominio, clarificación de la propiedad rural, recuperación de baldíos de la nación por indebida ocupación, reversión de baldíos adjudicados y revocatoria directa de actos administrativos de adjudicación; estos trámites adelantados por la ANT, además de ordenar socialmente la propiedad y determinar el uso del suelo rural, permiten fortalecer el inventario de tierras no ocupadas y disponibles para su redistribución a la población rural sin tierra o con insuficiencia de la misma.

Así, con respecto a estos asuntos, la ANT proporcionó información a corte 31 de marzo de 2024, en la que indica que se tienen un total de 34.883 procesos especiales agrarios en trámite, de los cuales el 6,8 % (2.371) se ubican en áreas PDET; de estos 34.883, el 96,49 % (33.658) corresponde a los de clarificación, el 1,53 % (536) a recuperaciones de baldíos ocupados indebidamente, 1,24 % (433) deslindes de tierras de la nación, y el 0,74 % (256) de extinción administrativa del dominio por incumplimientos de las funciones social y ecológica de la propiedad (ANT, 2024).

Teniendo en cuenta que estos procesos se tramitan bajo dos marcos normativos distintos, las etapas procesales varían; en tal sentido, se observa que los 33.824 gestionados por el Decreto Ley 902 de 2017, 30.281 están en etapa preliminar, 3.436 en apertura de la fase administrativa y solo 107 en pruebas; y, en cuanto a los 1.059 adelantados bajo el Decreto 1071 de 2015, 356 están en etapa probatoria, 309 en inicio, 307 en fase previa, y 87 que se encuentran en cierre de pruebas (ANT, 2024). Por consiguiente, se concluye que aproximadamente el 98,4 % del inventario total se encuentra en fases administrativas preliminares y de alistamiento, por lo que se hace necesario llamar la atención a obtener mayores resultados en la toma

de decisiones de fondo de estos procesos, aunque se reconocen importantes avances en el número de casos en fases probatorias.

Lo anterior, permitiría superar las dificultades obtenidas en el curso de la implementación del punto agrario del Acuerdo, generadas principalmente por el alto déficit de tierras; además, de acuerdo con la base entregada por la ANT, se estima que los 38.883 casos en trámite abarcan un área significativa de 2.519.790,14 hectáreas, dentro de las cuales se destacan las 1.100.435,14 ha de baldíos presumiblemente con indebida ocupación.

Sobre este mismo aspecto, se encuentra que, de los 4.376 procesos finalizados desde el 2017 al 31 de marzo de 2024, los cuales representan 689.703,41 hectáreas; 3.621 son de clarificación con 216.545,48 ha, 360 de recuperación de baldíos que suman 313.102,64 ha, 284 de extinción administrativa con 52.002,43 ha y 111 de deslindes con 108052,85 ha (ANT, 2024). Es preciso indicar que no todos los casos culminados han sido trasladados a las dependencias de la ANT a fin de ponerlos a disposición para los procesos de acceso a tierras, solo cuando cuentan con los requisitos técnicos para su adjudicación. Así pues, se reporta que 1.269 tienen registro de traslado, y el resto fueron archivados o su decisión se encuentra en proceso de ejecutoria (ANT, 2024).

Ahora bien, de acuerdo con la información suministrada por la ANT no todos los procesos finalizados tienen la vocación de ingresar predios al inventario del Fondo de Tierras; solamente aquellos que ordenan la recuperación de los baldíos indebidamente ocupados y la extinción del derecho de dominio, así como las áreas resultantes del proceso de deslinde para que se lleven a cabo acuerdos de uso en los bienes baldíos reservados como playones y sabanas comunales. Bajo este entendido, de los 4.376 procesos culminados, 89, que representan 168.763,22 hectáreas, cumplen con las condiciones para incluirse en el Fondo de Tierras; y de estos 89, solo 19 han sido trasladados a las dependencias de la ANT encargadas de administrar el Fondo y

adjudicar a sus beneficiarios; el resto están pendientes de traslado y otros no han culminado el proceso sobre la ejecutoria de las decisiones.

Por otra parte, en los procesos relacionados con la revocatoria y la reversión de titulación de baldíos, se tiene un total de 751 casos adelantados de revocatoria, de los cuales 247 han sido finalizados; y no se aportó información sobre los procesos de reversión. Además, hay 51 casos de caducidad administrativa y 91 de condición resolutoria (ANT, 2024).

Considerando la importancia de los procesos agrarios para el fortalecimiento del patrimonio de tierras de la nación, , en el Quinto Informe la Procuraduría recomendó a la ANT ajustar el procedimiento administrativo para el trámite de estos procesos, de manera que se puedan lograr mayores avances con los casos que se encuentran en etapas preliminares y previas al procedimiento administrativo (Procuraduría, 2023). Esta recomendación fue completamente acogida por la ANT, que ha señalado que el trámite de los procesos agrarios especiales ha sido una prioridad para el cuatrienio 2022-2026; por tanto, asignó un presupuesto de más de \$79 mil millones para este fin, ha dispuesto de acciones para el fortalecimiento del equipo de trabajo, actualizó el manual operativo mediante la expedición de una resolución en 2023 para agilizar estos trámites, y dispuso el uso de métodos indirectos de información geográfica (ANT, 2024).

Deben destacarse igualmente los esfuerzos de la ANT para cumplir con la orden decimoséptima de la sentencia SU 288 de 2022 de la Corte Constitucional, la cual exige la consolidación de una base de datos que incluya todos los predios rurales sin antecedentes registrales que cuenten con sentencias judiciales de pertenencia, de manera que se identifiquen posibles casos de apropiación o acumulación indebida de tierras baldías y, en consecuencia, formular un Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos. Cabe anotar que este tema también se recomendó en el Quinto Informe de seguimiento al Acuerdo de Paz.

A este respecto, la ANT informa a la Procuraduría que se ha avanzado en la definición conceptual y metodológica para la

consolidación del plan de recuperación de baldíos mencionado en la citada sentencia con el objetivo de activar la ruta de reconocimiento de sentencias de pertenencia cuando el área sea igual o inferior a la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y cumpla con los requisitos objetivos y subjetivos para considerarse sujetos de ordenamiento que permita su adjudicación. También el desarrollo de la otra ruta para la recuperación de baldíos cuando el área titulada por pertenencia excede la UAF y no cumple con las condiciones para que sus ocupantes sean sujetos de ordenamiento. Además, se destaca la publicación de un micrositio en la página web de la ANT para comunicar las rutas y el progreso del plan ordenado por la Corte (ANT, 2024).

Extinción judicial del dominio

En segundo lugar, se analiza el proceso de transferencia a la ANT por parte de la SAE de los bienes que conforman el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) para el desarrollo de los programas de acceso a tierras²⁰. En este orden, al corte 31 de marzo de 2024, la SAE ha remitido a la ANT una relación de 1.901 inmuebles rurales para que esta se pronuncie sobre el interés de recibirlos e ingresarlos al Fondo de Tierras; a partir de ello, la SAE los remite con proceso de viabilidades preliminares respecto a sus aspectos jurídicos, técnicos y administrativos (SAE, 2024). La SAE manifiesta que, sobre la cifra señalada, la ANT se ha pronunciado sobre 623 inmuebles, que representan un área de 42.341,26 hectáreas; de estos, la ANT ha solicitado la transferencia de 93, desistido de 83, y aún está pendiente su pronunciamiento sobre 447 (SAE, 2024).

En cuanto a la transferencia definitiva de predios rurales con vocación agraria a la ANT, la SAE reporta que 150 inmuebles rurales extintos tienen resolución de transferencia jurídica a favor de la autoridad administrativa de tierras, los cuales abarcan aproximadamente 13.444,31 hectáreas, aunque no se dispone de la información de 26 inmuebles; de los 150, se han entregado

²⁰ Artículo 91 de la Ley 1708 de 2014.

materialmente 113 y 37 no, aunque estos últimos cuentan con el registro de los actos administrativos en las ORIP (SAE, 2024). Por su parte, la ANT reporta menos predios con resolución de transferencia, indicando que esta cifra corresponde a 111 predios, de los cuales 63 están pendientes de ser recibidos materialmente (ANT, 2024). Adicionalmente, en la base de datos del Fondo de Tierras, se registran 67 predios rurales que representan 8.717,37 hectáreas que provienen de la fuente de transferencia de bienes de la SAE

Así pues, las cifras no son consistentes, ya que la ANT no tiene el registro de algunos predios que menciona la SAE con resolución de transferencia a su favor, mientras que otros aún no están incluidos dentro del inventario del Fondo de Tierras. Por esta razón, la Procuraduría considera importante adelantar una verificación exhaustiva conjunta entre la SAE y la ANT, realizando contrastaciones técnicas y jurídicas de los registros que maneja cada entidad. Asimismo, se considera fundamental llevar a cabo inspecciones en terreno para determinar el estado de ocupación y el saneamiento jurídico de dichos inmuebles, de modo que finalmente se logren incluir en el Fondo de Tierras, tal como se establece en el numeral 10 del artículo 18 del Decreto 902 de 2017.

Por otra parte, es preciso mencionar que, de acuerdo con la ANT, estos predios transferidos por la SAE presentan situaciones problemáticas que impiden su uso y disposición, tales como ocupaciones irregulares, falta de saneamiento jurídico, cancelación de medidas como gravámenes y limitaciones, pago de acreencias frente a terceros de buena fe, y saneamiento físico catastral de los inmuebles (ANT, 2024). Ante esta situación, la SAE menciona que se han generado mesas de trabajo con Fiscalía General de la Nación (FGN) para identificar diferencias en el inventario de bienes que conforman el FRISCO, así como colaboraciones con la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) para agilizar las gestiones propias de la administración de estos bienes rurales y con el IGAC con el fin de avanzar en las actualizaciones de áreas, de forma que coincidan con las reportadas en el registro. (SAE, 2024).

Igualmente, sobre este asunto, es preciso mencionar que en el Quinto Informe se remitió una recomendación dirigida a la SAE para que avance en la recuperación material de la totalidad de predios de extinción judicial del dominio que cuentan con resolución de transferencia en favor de la ANT, debidamente inscrita en el Folio de Matrícula Inmobiliaria (Procuraduría, 2023). En respuesta a ello, la SAE ha comunicado que estas gestiones están en curso, especialmente con los predios identificados como ocupados en el Sistema Integrado de Gestión Misional de Activos (SIGMA); asimismo, se están llevando a cabo jornadas de caracterización de los ocupantes de los predios, con quienes se negocian entregas voluntarias como primera medida, y se implementa una estrategia denominada “articulación privado-público-popular” para que los ocupantes puedan acceder a los bienes mediante mecanismos de administración concertados con las entidades a las que se les transfieren, permitiendo que acepten los predios en estado de ocupación e incluyan a estas personas en los programas o proyectos misionales que gestionan (SAE, 2024).

De igual manera, para permitir el avance en el proceso de saneamiento jurídico y administrativo de los inmuebles administrados por la SAE, tanto de aquellos que ya tienen resolución de transferencia para los programas de acceso a tierras como de los que están en alistamiento para este fin, en el Quinto Informe se recomendó: “(..) hacer uso de la figura de saneamiento automático de vicios en los títulos y tradición, establecida en el artículo 210 de la Ley 2294 de 2023, sobre los inmuebles de extinción judicial del dominio de interés para su ingreso al Fondo de Tierras” (Procuraduría, 2023). Sobre este asunto, la SAE señala que esta recomendación se acoge, pues dicho saneamiento automático se solicitará a la ORIP que corresponda, peticionando la cancelación de todas las medidas cautelares, gravámenes y limitaciones que se encuentren vigentes en el certificado de tradición y libertad del predio, al momento de la transferencia a favor de la ANT (SAE, 2024). Sin embargo, la ANT menciona que, para su debida aplicación, se hace necesario la expedición de un decreto reglamentario que determine las condiciones para su aplicación, en el que se decanten

todas situaciones que permitan darle seguridad jurídica este trámite (ANT, 2024).

Sustracción de Zonas de Reserva Forestal

En virtud del numeral 5 de la subcuenta campesina del Fondo de Tierras, del artículo 18 del Decreto 902 de 2017, la consolidación de tierras también depende del trámite de los procesos de sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las zonas de reserva forestal de la Ley 2da de 1959. Así pues, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente) dispone de dos rutas jurídicas: la primera corresponde a la Resolución 629 de 2012, que regula la sustracción de reservas forestales para programas de adjudicación de tierras en el marco de la reforma agraria; y la segunda, a la Resolución 268 de 2013, que regula la sustracción de estas áreas para adjudicarse a Entidades de Derecho Público (EDP), encargadas de ejecutar obras como centros educativos, puestos de salud, acueductos, entre otros.

Es necesario retomar la discusión sobre este asunto, como se ha hecho en los informes de seguimiento anteriores, ya que, a pesar de estar contemplada la medida en la normatividad creada por el Acuerdo de Paz e incluida como fuente para el cumplimiento de los indicadores del PMI relacionados con el acceso a tierras, hasta la fecha MinAmbiente no ha emitido decisiones respecto a la sustracción de áreas protegidas bajo la Ley 2da de 1959. Esto es importante en la medida en que permitiría fortalecer la inclusión de tierras al Fondo y facilitar la titulación a quienes ocupan predios dentro estas zonas. Según la respuesta de MinAmbiente, entre 2013 y 2015, es decir, antes de la firma del Acuerdo, se emitieron 10 resoluciones basadas en la sustracción definitiva solicitada por el INCODER, que comprenden más de 45 mil hectáreas en los municipios de Restrepo y La Cumbre (Valle del Cauca), Mitú (Vaupés), El Peñón (Santander), Policarpa y El Rosario (Nariño), El Tambo y Bolívar (Cauca), San Vicente del Caguán (Caquetá), Hobo y Suaza (Huila) (MinAmbiente, 2024).

A su vez, a pesar de que la ANT hubiese requerido entre los años 2018 y 2021 la promoción de siete procesos de sustracción de reserva forestal a MinAmbiente, los que, dicho sea de paso, no tienen una decisión de fondo, continúan activos dentro del trámite; sumando un total de 328.930,52 hectáreas, ubicadas en los municipios de Cantagallo, San Pablo, Santa Rosa, Simití y Morales (Bolívar), El Copey, La Paz, La Jagua de Ibirico y Agustín Codazzi (Cesar), San Vicente del Caguán (Caquetá), y el Tarra (Norte de Santander); igualmente, MinAmbiente no ha emitido un pronunciamiento frente a una solicitud radicada por el INCODER relacionada con la sustracción de 25.044,12 ha en el municipio de El Bagre (Antioquia) (ANT, 2024).

También es importante anotar que las tierras que fueron sustraídas por MinAmbiente, solicitadas en su momento por el INCODER y que actualmente se encuentran dentro del inventario del Fondo de Tierras, no han sido tituladas. Por lo tanto, la Procuraduría recomendó a la ANT avanzar con este proceso en el Quinto Informe (Procuraduría, 2023), a lo que esta entidad respondió que durante el año 2024 se tiene previsto culminar los procesos de adjudicación de los predios del Fondo que provienen de estos procesos de sustracción (ANT, 2024).

Procedimiento de compra de tierras

Como se ha señalado en varios apartados de este informe, la estrategia prioritaria del Gobierno nacional para cumplir las metas de adjudicación de tierras, las establecidas en el PND 2022–2026 y las del Acuerdo de Paz, se centra en fortalecer el procedimiento de compra directa de predios privados rurales, regulado por el capítulo VI de la Ley 160 de 1994, y mediante los artículos 61 y 62 de la Ley del actual PND, en los que se introducen nuevos mecanismos para dinamizar estos procesos de compra, incluyendo la adquisición de predios rurales extintos y en proceso de extinción del Fondo de Reparación de la Unidad para las Víctimas.

En ese contexto, con el objetivo de disponer tierra idónea en términos productivos y sin restricciones jurídicas y catastrales que limiten su adquisición, se estableció, en el numeral 5° del artículo 61 de

la Ley 2294 de 2023, la competencia de MinAgricultura con el apoyo de la UPRA de adelantar los análisis prediales a través de métodos indirectos de recolección de información. En cumplimiento de esto, la UPRA reporta a la Procuraduría la elaboración de un documento técnico denominado “Focalización Territorial Para la Compra de Tierras en Colombia”, finalizado en el mes de octubre de 2023 y remitido a MinAgricultura para su respectiva priorización de los núcleos territoriales (UPRA, 2024).

Este documento se basa en la descripción metodológica para el ejercicio técnico de focalización de áreas rurales con potencial de compra, a partir del cruce de información secundaria que permitió validar los siguientes criterios técnicos: I) ubicación en la frontera agrícola, II) áreas habilitadas para el mercado de tierras, III) zonas que no fueran inundables y de remoción de masas, IV) alta aptitud agropecuaria, V) bajos índices de informalidad en la tenencia de la tierra, VI) facilidades de desplazamiento entre las zonas urbanas y rurales, VII) categoría de ruralidad, VIII) bajos índices de riesgo de victimización en el marco del conflicto armado, pues se descartan los predios con solicitudes de restitución de tierras, y IX) concentración de predios que sean mayores a dos veces las UAF. Este ejercicio arrojó que alrededor de 940.926 hectáreas distribuida en 9.075 son aptos para la focalización territorial en el desarrollo de los procesos de compra de tierras (UPRA, 2024).

En cuanto a los datos generales sobre su ejecución, la ANT (2024) reportó que se han recibido 17.283 postulaciones de predios para compra, que suman 1.842.322 hectáreas, en el marco de la ruta de adquisición de tierras para población campesina; de estos, un bajo porcentaje del 19,81 % (3.425) cumplen con la idoneidad requerida para continuar con este procedimiento administrativo, según el análisis preliminar adelantado por la ANT²¹. Ahora, sobre los predios comprados durante el periodo de implementación del Acuerdo de Paz (2017 – I trimestre de 2024), se indica una cifra de 134 predios, que suman

²¹ Según lo reportado por la ANT, esta información corresponde al periodo actual del Gobierno nacional 2022 – 2026.

16.500,71 ha, los cuales han sido efectivamente ingresados al Fondo de Tierras, pero se reportan otros 41 comprados, con 21.022,22 ha, que están en proceso de ingreso (ANT, 2024).

Cabe anotar que, al solicitar información con respecto a la entrega de los predios adquiridos bajo la ruta campesina y adjudicados a sus beneficiarios, se reportan cifras diferentes a las indicadas anteriormente. En esta ocasión, la ANT menciona que, de 1.385 predios comprados, que abarcan un área de 8.830,85 ha, 1.282 predios con una extensión de 5.661,80 ha fueron adjudicados de manera definitiva, 75 con un área de 56,54 ha tienen una adjudicación temporal debido a que no han culminado los trámites de registro, y 28 distribuidos en 3.112,51 ha, fueron entregados provisionalmente.

Por otra parte, respecto a la compra de propiedades privadas rurales con destino a los procesos de ampliación y constitución de resguardos indígenas y a los de titulación colectiva de comunidades negras, la ANT reporta un total de 3.792 predios con oferta de compra que representan un área de 498.619,36 hectáreas; dentro de los cuales 3.060 se contemplan para los procesos de las comunidades indígenas, 704 a comunidades negras y 28 en proceso de validación (ANT, 2024). Según los análisis de la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT, que realizan un ejercicio de viabilidad técnica y jurídica, 1.505 predios de los 3.792 se consideran viables para continuar con el procedimiento de compra directa, los cuales representan un área aproximada de 252.034 hectáreas.

Con corte 31 de marzo de 2024, se dispone de un registro de 437 predios privados comprados para comunidades étnicas, los cuales suman 78.652,09 hectáreas, dentro de las cuales, un 93,2 % corresponde a comunidades indígenas y el 6,8 % restante a comunidades negras (ANT, 2024).

Así mismo, en relación con este tema, es importante hacer referencia a las fallas identificadas por la Procuraduría en informe de análisis sobre el proceso de compra directa de tierras, suscrito por la delegada para asuntos agrarios, ambientales y mineros energéticos,

basado en la revisión de una muestra de casos tramitados en la vigencia 2023 (Procuraduría, 2024). Según este documento, se presentan siete tipologías de falencias, las cuales se resumen a continuación:

- I. Carencia de reglas claras para la implementación de las compras de tierras, ya que las modificaciones introducidas en el proceso no especifican las condiciones de aplicación ni los requerimientos cuantitativos para la adquisición de los predios, agregándose reglas a discreción, al procedimiento que se menciona, sin fundamento legal alguno.
- II. Se identifican deficiencias en los análisis para determinar la naturaleza jurídica de los predios objeto de compra, lo que podría conducir a la adquisición de terrenos baldíos porque se comprarían predios con traslapes con cuerpos de agua o sobre los que se puede cuestionar su naturaleza o extensión.
- III. Irregularidades en la suscripción y gestión de promesas de compraventa, debido a la ausencia de habilitación para anticipos, al incumplimiento de los plazos previstos en los contratos, y a la solicitud de ingreso de predios al Fondo de Tierras que aún no habían sido adquiridos formalmente.
- IV. En algunos casos estudiados no se atendieron las observaciones técnicas sobre los predios que registraban cuestionamientos en su vocación agropecuaria; además, se evidencia que los conceptos técnicos no eran concluyentes respecto a las condiciones de los predios, y no se aplica un criterio unificado sobre las extensiones aprovechables, lo que lleva a decisiones subjetivas al respecto.
- V. Se presentan casos en los que, a pesar de haberse suscrito contratos de compraventa o promesas con la entrega pactada de los predios, no se encuentra el acta de entrega en los expedientes.

- VI. Realización de avalúos sobre predios que contaban con conceptos negativos, lo que representa un gasto importante que no debería efectuarse sin la certeza de que se puedan adquirir.
- VII. Inconsistencias en los reportes sobre la ejecución de los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a la compra de predios rurales. Algunos de los recursos que dejaron de ejecutarse fueron transferidos al Fondo Colombia en Paz, donde se creó una subcuenta nueva para estos fines.

Por lo anterior, se insta al Comité de Coordinación y Seguimiento a la Política de Reforma Agraria Integral, creado por la Resolución número 272 de 2023, cuya competencia es la coordinación y supervisión de los procesos de adquisición o compra voluntaria de tierras, a revisar las situaciones problemáticas asociadas a dichas compras, y a que lleve a cabo una revisión exhaustiva del procedimiento dispuesto, así como a promover un protocolo unificado para estos procesos y monitorear especialmente la ejecución del presupuesto asignado a la ANT para estos fines.

Por otra parte, en relación con el fortalecimiento de este importante mecanismo de acceso a tierras, se destaca la creación del “Programa especial de dotación de tierras a favor de la población campesina para la producción de alimentos”, establecido en el capítulo 9 del Decreto 1623 de 2023, el cual desarrolla lo dispuesto en el literal c del artículo 31 de la Ley 160 de 1994²². La adjudicación de los predios comprados a través de esta ruta, se llevará a cabo a través de los comités de Reforma Agraria, a partir del procedimiento contemplado en la Resolución 202410301771746 de 2024, que dispone las siguientes etapas: I) la ANT comunica a la población sobre zona donde se haya comprado un predio, de manera que se conozcan sus características para que los interesados se presenten como postulados, II) valoración de los postulantes a partir de los requisitos establecidos para los sujetos

²² Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico

de acceso a tierras a título y parcialmente gratuito, según los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017, III) conformación del listado de elegibles de los posibles beneficiarios, IV) elección de los beneficiarios a través de los comités de selección, V) conforme a la parcelación acordada de los predios, la ANT procede con su adjudicación definitiva a sus beneficiarios.

Avance del compromiso de formalización de la propiedad rural y procesos de regularización de la propiedad

El punto 1.1.5 del Acuerdo de Paz establece la creación e implementación de procesos para la regularización y protección de los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, que tienen como objetivo resolver todas las situaciones jurídicas imperfectas relacionadas con los derechos de propiedad de las tierras rurales, propendiendo porque sus ocupantes se conviertan en legítimos propietarios (Mesa de Conversaciones, 2016, pág. 16). En tal sentido, el cumplimiento del compromiso de formalización del Acuerdo incluye todos los mecanismos dirigidos a consolidar la propiedad rural y garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra para quienes ejercen posesión y ocupación.

Bajo ese contexto, el Acuerdo establece como meta formalizar siete millones de hectáreas de tierras que corresponden a las pequeñas y medianas propiedades rurales, cuyo indicador en el PMI se identifica con el código A.MT.2. El avance en su cumplimiento corresponde a los resultados en materia de adjudicación de predios rurales de naturaleza baldía y bienes fiscales patrimoniales por la vía de reconocimiento de derechos de ocupación campesina y de comunidades étnicas, que son regulados o formalizados a través de la entrega de títulos de propiedad, tanto individuales como colectivos; asimismo, contempla todas las gestiones adelantadas por el Estado para formalizar las posesiones materiales ejercidas por la población campesina sobre predios de propiedad privada rural.

Cabe señalar, al igual que con el indicador de entrega de tierras (A.MT.1) la ficha técnica de siete millones de hectáreas se encuentra en

proceso de ajuste con respecto a la determinación de las fuentes de los procesos de gestión de tierras que van a determinar su cumplimiento; esto es necesario para generar los informes correspondientes sobre su avance en la plataforma SIPO. El alcance de este ajuste se planteó a través de un anexo técnico a la Resolución 382 de 2021, por la que se reglamentó el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.

Entre los ajustes, se destaca la decisión de no incluir las cifras de formalización de los actos administrativos expedidos antes de la fecha de la firma del Acuerdo de Paz, como lo ha venido registrando el Gobierno nacional; y, en cuanto a los que sí se van a contemplar, dado que corresponden al período de implementación, solo se tendrán en cuenta para los reportes de cumplimiento, aquellos que hayan sido debidamente registrados ante las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos (ORIP) (ANT, 2024).

Sobre este apartado, es preciso indicar que la Procuraduría destaca positivamente este cambio porque permite contar con mayor claridad y veracidad respecto de la información reportada para el seguimiento del cumplimiento del punto agrario del Acuerdo de Paz, toda vez que, como se ha evidenciado en los diferentes informes de seguimiento radicados al Congreso, la gran mayoría de los títulos fueron incluidos en los reportes de cumplimiento del indicador del PMI de formalización de tierras, a pesar de haber sido expedidos antes del 2017 o incluso con anterioridad a la creación de la ANT en 2015, según las fechas registradas de los actos administrativos de adjudicación. Las razones de su inclusión corresponden a que esos títulos no habían sido notificados personalmente a sus beneficiarios, algunos no contaban con registro en las ORIP, y otros no fueron reportados en su momento en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), administrado por el DNP y encargado de la evaluación y seguimiento a la ejecución de los diferentes planes de Gobierno nacional.

En definitiva, las fuentes que determinarán el cumplimiento de este indicador incluyen las hectáreas formalizadas de los procesos de

titulación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales por ocupación previa a personas naturales; las áreas de titulación para la formalización de la propiedad privada rural; los baldíos y bienes fiscales adjudicados a Entidades de Derecho Público para el desarrollo de obras de infraestructura pública que beneficien a la población rural. Asimismo, contempla los procesos de reconocimiento de ocupación sobre predios derivados de la actualización, delimitación y sustracción de las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2da de 1959, así como los predios donde se reconocen derechos de uso bajo el procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino. También contiene el reconocimiento de sentencias de pertenencia sobre baldíos, en virtud de la Sentencia de Unificación de la Corte Constitucional 288 de 2022, y la formalización de territorios colectivos mediante procesos de constitución, saneamiento, ampliación y titulación colectiva de comunidades étnicas.

Tabla 4 Avance del indicador de siete millones de hectáreas formalizadas

Fuente de cumplimiento del indicador A.MT.2	Títulos	Área	Familias
Adjudicación de predios baldíos y fiscales patrimoniales a campesinos por reconocimiento de derechos.	12.314	203.121	12.299
Formalización de pequeña y mediana propiedad privada rural	36.895	53.847	36.677
Titulación de baldíos y fiscales patrimoniales a Entidades de Derecho Público	2.189	2.978	344
Adjudicación por reconocimiento de derechos en áreas de reserva forestal sustraídas	-	-	-
Contratos de derechos de uso en áreas inadjudicables	-	-	-
Formalización de territorios en los procesos de constitución, saneamiento, ampliación y titulación colectiva de comunidades étnicas	253	2.245.133	58.791
Reconocimiento de sentencias de pertenencia decretadas sobre predios baldíos (SU 288 de 2022)	8	861	8
Total	51.659	2.505.940	108.119

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ANT (2024)

De acuerdo con lo expuesto en la Tabla 4, los cálculos en materia de formalización con base en los ajustes de la ficha técnica del indicador corresponden a 2.505.940 hectáreas distribuidas en 51.659 títulos de propiedad otorgados, beneficiando a 108.119 familias; lo que significa que el avance del indicador es del 35,79 % de los siete millones de hectáreas de la meta planteada en el Acuerdo. Llama la atención que un 89,6 % del reporte de 2.505.940 ha, hace parte de los procesos de formalización de territorios en el marco de los trámites administrativos de constitución, saneamiento, ampliación de resguardos indígenas, y titulación colectiva de consejos comunitarios de comunidades afrocolombianas.

A continuación, se presenta un análisis detallado de cada una de las fuentes de información que aportan al cumplimiento del indicador de formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, con el fin de examinar aspectos específicos relevantes en punto de su verificación, tales como el tamaño de los predios, fechas de los actos administrativos de adjudicación y de su registro en las ORIP, tipos de beneficiarios, y las zonas específicas del país donde los procesos han tenido mayor avance, así como el análisis para determinar si la tierra que se formaliza o regulariza corresponde a áreas suficientes para la subsistencia económica, en los términos de los cálculos de UAF²³.

Regularización de baldíos y predios fiscales patrimoniales

De acuerdo con el análisis de la base de datos completa proporcionada por la ANT sobre la regularización de predios rurales de naturaleza baldía destinados a personas naturales campesinas, se tienen un total de 10.663 registros de títulos que suman un área de 196.077,21 hectáreas; de estos, un 99,9 % (10.658 correspondientes a

²³ Los bienes baldíos y bienes fiscales patrimoniales se titulan en términos de Unidades Agrícolas Familiares (UAF), las cuales se definen como el área mínima y máxima para que el beneficiario del título pueda remunerar su trabajo y generar un excedente capitalizable que contribuya a la formación de su patrimonio (artículo 38 de la Ley 160 de 1994), atendiendo a las particularidades de productividad del suelo rural en cada zona.

196.044,18 ha) pertenecen a la entrega bajo la modalidad de reconocimiento de derechos de ocupación, mientras que sólo cinco corresponden a la asignación de derechos sin ocupación previa, que abarcan 33,02 hectáreas (ANT, 2024). Adicionalmente, se identifica que, en las zonas priorizadas para la implementación de los PDET, la formalización de los baldíos es baja si se compara con el reporte nacional, en la medida que el 31,61 % del total de hectáreas formalizadas se ubican en estas regiones focalizadas.

Es preciso señalar que, a diferencia de los informes anteriores de seguimiento, en los que se evidenció una inclusión considerable de baldíos titulados en periodos anteriores a la firma del Acuerdo de Paz, en esta ocasión se constata que los títulos reportados en la nueva base de datos tienen fechas de los actos administrativos de adjudicación emitidos entre 2017 y primer trimestre de 2024; se destaca especialmente el año 2023, en el que se tituló el 87,32 % del área total reportada (171.225,24 ha). En contraste, en el Quinto Informe se reportaron 1.357.918,95 hectáreas de predios de esta naturaleza, con fechas de adjudicación anteriores a 2015, titulados por los extintos INCORA e INCODER, pero presentados como parte del cumplimiento del compromiso del Acuerdo sobre formalización de propiedades campesinas (Procuraduría, 2023, pág. 69).

En cuanto a la inscripción de los actos administrativos de adjudicación de los predios baldíos ante las ORIP, es relevante mencionar que 1.513 predios, distribuidos en 81.460,03 hectáreas, que representan el 41,5 % del total del área formalizada, están pendientes de este registro en los folios de matrícula inmobiliaria, dado que en la base de Excel proporcionada por la ANT no se registran las fechas de dicho trámite. Además, un número significativo de 3.500 predios formalizados, que tienen 169.289,50 hectáreas, correspondiente al 86,33 % del total formalizado, y que benefician a 4.102 familias, aún no tienen registradas en la base las respectivas fechas de notificación de esos actos administrativos de titulación a sus beneficiarios.

Así mismo, se observa que, de los 10.663 predios baldíos formalizados, un 0,8 % (87) concentra el 50,1 % (98.146,05 ha) del total del área reportada, ubicándose en el departamento de Vichada; y, en el Meta, un 5,5 % (589) representa el 27,2 % (53.285,91 ha) de las 196.077,21 hectáreas totales. Esta baja distribución regional del área formalizada de baldíos con ocasión del Acuerdo de Paz también se evidencia a nivel municipal, toda vez que el 90,06 % (176.595,55 ha) se concentra en apenas 18 municipios de los 254 registrados en la base de datos. Los municipios que lideran en número de hectáreas tituladas de baldíos corresponden a La Primavera²⁴ y Puerto Carreño (Vichada), y La Macarena y Puerto Gaitán (Meta),

Lo anterior evidencia una baja gestión en la formalización de los procesos de adjudicación de baldíos a nivel nacional, en la medida en que un reducido número de regiones del país tienen avances significativos, en términos de áreas tituladas, las cuales se consideran para determinar el reporte de cumplimiento del compromiso de formalización del Acuerdo de Paz.

Otro asunto de especial importancia es que, de los 10.658 predios adjudicados por reconocimiento de derechos, 5.433, que representan 44.426,96 hectáreas, provienen del inventario del Fondo de Tierras. Esto confirma la observación señalada en la sección que analiza la consolidación de este Fondo, que indica que este mecanismo principalmente se conforma de predios rurales con ocupaciones previas sujetas a regularización de la propiedad y, en menor medida, predios disponibles para ser entregados a campesinos sin tierra o con extensiones insuficientes de esta. En suma, el Fondo se constituye de bienes rurales que son objeto de formalización y no para la adjudicación a campesinos que no ocupa ni posee tierras, como se sugiere en el Acuerdo.

²⁴ Esta situación es explicada porque en esos municipios los rangos de UAF establecidos en la Resolución 041 de 1996 que determina los rangos de hectáreas suficientes y necesarias para la producción agrícola, son altos en esas zonas; por ejemplo, en La Primavera el rango es de 956 a 1.294 hectáreas.

Ahora bien, a pesar de que se destaca un avance importante en materia de regularización de más de 10 mil baldíos, es necesario llamar la atención con respecto a la elevada tendencia a la microfundización en esta gestión, en tanto del total de predios reportados (10.663), un 74,6 % (7.953 predios) tienen un tamaño de menos de una hectárea; el 7,2 % (765 predios) son medianas propiedades que se ubican en un rango de 20 a 200 hectáreas; el 6,8 % (730 predios) son microfundios de entre una y tres hectáreas; el 6,3 % (676 predios) son minifundios de entre tres y 10 hectáreas; el 3,7 % (392 predios) corresponde a pequeñas propiedades de entre 10 y 20 hectáreas; y un 1,4 % (147 predios) son latifundios con más de 200 hectáreas.

Aunado a lo anterior, de los 5.136 títulos correspondientes a 61.991,34 hectáreas de baldíos ubicados en 10 de las zonas PDET, se encuentra que el promedio de hectárea de cada uno es de 12,06 ha; es preciso mencionar el caso de la región de Montes de María, donde se registran 3.264 títulos que suman 3.455,45 ha, por lo que el promedio es de apenas 1,05 ha por predio, lo que refleja una concentración de áreas muy pequeñas.

Por otra parte, con el fin de analizar si el área reportada sobre la adjudicación de baldíos como parte del cumplimiento del Acuerdo de Paz se considera tierra suficiente y productiva según el cálculo de la UAF, la Procuraduría comparó el tamaño de cada uno de los 10.663 predios titulados con las áreas mínimas promedios municipales establecidas en la metodología de la Resolución 041 de 1996²⁵. Como resultado de ello, se identifica que el 95,27 % (10.159) de estos bienes rurales poseen áreas que se ubican por debajo de las extensiones mínimas promedios de la UAF municipal, mientras que sólo el 4,66 % (497) superan estas medidas de referencia. Además, los tamaños del 76,48 % (8.156) de los predios representan menos del 5 % de las áreas mínimas de UAF analizadas. Igualmente, es preciso aclarar que no se

²⁵ La Resolución 041 de 1996, que sigue estando vigente, establece por cada Zona Relativamente Homogénea (ZRH), definida por sus condiciones agroecológica similares, un rango mínimo y máximo de hectáreas de tierra suficiente. Así, al interior de un mismo municipio se ubican varias ZRH con diferentes rangos de hectáreas, por lo que se calculó para este análisis: el promedio del área mínima en cada territorio municipalizado.

llevó a cabo esta comparación con siete predios de Quinchía (Quindío) debido a la falta de un rango de UAF definido para ese municipio en la citada Resolución.

No obstante, es necesario que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) avance con la nueva metodología de cálculo de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), aprobada por el Consejo Directivo de la ANT mediante el Acuerdo 167 de 2021. Este acuerdo establece que el cálculo se realiza por Unidades Físicas Homogéneas (UFH) a nivel municipal. Lo anterior, permitirá obtener un análisis más actualizado en relación con la comparación de los resultados de la adjudicación de predios rurales que la ANT reporta como resultado de la implementación del Acuerdo de Paz, ya que el cálculo actual sigue siendo rezagado debido a que la resolución considerada tiene más de 28 años desde su expedición, y las condiciones del suelo respecto a su productividad cambian. En respuesta a este asunto, la ANT reporta que ha actualizado el cálculo de la UAF en 27 municipios y ha logrado avances significativos en 73 más, a corte del 31 de marzo de 2024 (ANT, 2024).

El siguiente tema para tratar corresponde a la adjudicación de predios fiscales patrimoniales como parte de los avances del punto de formalización del Acuerdo. Así, al cierre del primer trimestre de 2024 desde el 2017, se han entregado 620 títulos que tienen un área de 3.940,87 hectáreas, beneficiando a 777 familias campesinas. En cuanto a la modalidad de entrega, se tiene que el 96,77 % (600) que representan 3.840,59 ha, responde a la vía de reconocimientos de derechos de ocupación, y solo 20 con 100,27 ha, son de asignación de derechos que se presenta cuando no hay ocupación previa (ANT, 2024). Así mismo, de estos 620 bienes rurales, 109 se ubican en subregiones PDET que representan 1.324,22 hectáreas, las cuales corresponden al 33,6 % del total reportado.

La gestión de las 3.940,87 hectáreas de los 620 bienes rurales reportados está ubicada en 27 municipios del país, entre los que se destacan: Aracataca (Magdalena) con 697,10 ha, seguido de Ayapel

(Córdoba) con 477,13 ha, Puerto Gaitán (Meta) con 450,80 ha, y La Plata (Huila) con 387,70 ha (ANT, 2024).

Al analizar la base de datos, se corrobora que las fechas de los actos administrativos de estos 620 predios fiscales están en el lapso de 2018 y 2023, lo que significa que, en efecto, corresponden al periodo de implementación del Acuerdo de Paz. Se resalta la gestión de 2023, año en el que se adjudicaron 1.434,60 ha de 232 predios, lo que representa el 36,4 % del total del área adjudicada. Por esta razón, se observa una disminución de lo reportado en el Quinto Informe sobre este respecto que fue de 4.705,46 hectáreas a corte 31 de marzo de 2023, puesto que, de esas, 2.632,81 ha ya habían sido tituladas antes de la firma del Acuerdo (Procuraduría, 2023, pág. 71).

También se observa que 24 bienes de los 620 de este nuevo reporte, con un total de 566,59 ha, no tienen inscripción de las resoluciones de adjudicación en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, ya que en la base de datos de Excel no se especifican las fechas de dicho registro. Además, 259 predios, que suman 1.787,19 hectáreas, no cuentan con información sobre la notificación personal a sus beneficiarios de los respectivos títulos.

En cuanto al tamaño de propiedad, de los 620 bienes fiscales patrimoniales incluidos en este reporte, se encuentra que el 56,3 % (349) son minifundios entre tres y 10 hectáreas, el 20 % (124) corresponde a microfundios entre una y tres hectáreas, el 12,6 % (78) son microfundios de menos de una hectárea, el 6,8 % (42) son medianas propiedades de 20 a 200 hectáreas, el 4,2 % (26) son pequeñas propiedades de 10 a 20 hectáreas, y el 0,1 % (1) es un latifundio superior a 200 hectáreas.

Así mismo, al comparar las áreas de cada uno de los 620 predios reportados con las extensiones municipales promedio de la UAF, según la metodología de la Resolución 041 de 1996, se encuentra que 599 predios (3.138,87 ha), tienen tamaños por debajo de ese parámetro de referencia, mientras que solo 21 predios (802 ha), superan esas áreas mínimas establecidas.

Formalización de la propiedad privada rural

El Acuerdo de Paz establece un compromiso específico sobre la formalización de los predios rurales que acreditan ser de propiedad privada, con los objetivos de estimular el desarrollo rural, contribuir a la formación del patrimonio de la población campesina que la posee y desarrollar un mercado de tierras rurales con seguridad jurídica. En ese sentido, se dispone de un programa que, por la vía administrativa, siempre que no se presenten oposiciones, resuelve procesos de pertenencia, saneamiento de títulos de falsa tradición, sucesiones, escrituración y registro de donaciones o compraventas, y títulos que no fueron registrados oportunamente (ANT, 2017). Es preciso indicar que este programa había sido desarrollado previamente por MinAgricultura, el cual trasladó a la ANT, en virtud de su creación, un total de 55.989 solicitudes de formalización de bienes privados para su decisión final toda vez que no lograron concluirse por esa entidad (ANT, 2017).

En ese orden, la ANT, en cumplimiento de su misión de resolver masivamente todas las situaciones de informalidad en la tenencia de tierras privadas, opera a través de dos modelos de atención: por un lado, recibiendo solicitudes por demanda y descongestión de los procesos no culminados por MinAgricultura; y, por el otro, mediante la atención por oferta y el barrido predial masivo en las zonas priorizadas para la actuación de oficio. Por esta razón, del total de solicitudes resueltas al cierre del primer trimestre de 2024 desde 2017, que suman 36.672 y abarcan un total de 53.784,58 hectáreas, 35.104 solicitudes que corresponden a 49.128,89 ha fueron recibidas por demanda y descongestión, y 1.568 solicitudes con 4.655,68 ha atendidas por oferta (ANT, 2024).

Siguiendo con el análisis de esta gestión, se encuentra que los departamentos con el mayor número de hectáreas de bienes rurales privados formalizados son Boyacá con el 17,9 %, seguido de Tolima con el 15,8 % y Cauca con el 14,3 %; en contraste con el área formalizada en Casanare y Guaviare que solo representa el 0,018 % y 0,005 % del total nacional, respectivamente. Además, se observa que un porcentaje

muy bajo de estas formalizaciones reportadas se ha generado en áreas PDET, ya que solo el 0,02 % (8,91 ha) de las hectáreas formalizadas pertenecen a dichas zonas, específicamente en las regiones de Alto Patía y Norte del Cauca, Sierra Nevada y Perijá, Sur del Tolima y Urabá Antioqueño.

En cuanto al tamaño, de los 36.672 predios rurales formalizados a campesinos, se observa que el 73,5 % (26.952) corresponde a microfundios de menos de una hectárea, con un promedio de 2.496,38 metros cuadrados cada uno. Adicionalmente, un 16,2 % (5.947) se ubica en el rango de una a tres hectáreas, el 7,5 % (2.762) corresponde a minifundios de tres a 10 hectáreas, el 1,7 % (639) a pequeñas propiedades de 10 a 20 hectáreas, un 1 % (370) a medianas propiedades de 20 a 200 hectáreas, y un 0,01 % (2) son latifundios de más de 200 hectáreas, ubicados en Padilla, Cauca.

Finalmente, cabe indicar que fue solicitada la base completa de los procesos de formalización de bienes privados rurales en trámite, con el fin de compararlas con las finalizadas; sin embargo, a pesar de dos reiteraciones, la misma no fue proporcionada, lo que impide conocer el inventario completo de estas gestiones pendientes por resolver. Al igual que, para este análisis, no se reportó si los beneficiarios de esta formalización de propiedad privada corresponden a sujetos de ordenamiento inscritos en el RESO. También, se hace necesario aclarar que la ANT no dispone una clasificación en esta base de datos por tipo de proceso de formalización, es decir, que permita distinguir si la titulación corresponde a una posesión, saneamiento de la falsa tradición, sucesiones de común acuerdo, o ratificación de venta por vía notarial e impulso de la etapa judicial (ANT, 2024)

Titulación a Entidades de Derechos Públicos

Otros procesos que permiten beneficiar a la población rural son la adjudicación de predios rurales a Entidades de Derecho Público (EDP) como alcaldías, gobernaciones e instituciones del nivel nacional, encargadas de desarrollar obras de infraestructura pública relacionadas con el desarrollo socioeconómico de las comunidades rurales; esto

incluye centros educativos, puestos de salud, vías, espacios deportivos, salones comunales, entre otros. Es importante observar el estado de esta gestión de tierras, ya que de esta depende el avance de consolidación del enfoque de desarrollo rural integral establecido en el Acuerdo de Paz, pues el principal obstáculo para la inversión de recursos públicos en la ejecución de estas obras sociales corresponde la obtención de la titularidad de los predios donde se llevan a cabo.

Así pues, con respecto a la titulación de predios baldíos a EDP, a corte 31 de marzo de 2024, se registran 1.559 predios con un total de 1.777,06 hectáreas. Entre los departamentos que se destacan con este trámite están: Casanare con el 53,53 % (951,26 ha), seguido de Córdoba con el 10,84 % (192,67 ha) y Cundinamarca con el 7,23 % (128,52 ha). Del total del área titulada, se encuentra que 470,04 hectáreas, que representan el 26,45 % del total se ubican en zonas PDET, entre las que se subrayan: Sur de Córdoba con 176,82 ha de 131 títulos y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño con 66,15 ha de 146 títulos (ANT, 2024).

Así mismo, se tiene información sobre la formalización por procesos de pertenencia de predios rurales a EDP que corresponde a 223, que representan 62,57 ha (ANT, 2024).

Se resalta que la ANT está avanzando en la identificación de predios rurales titulados para facilitar la entrega de obras de utilidad pública relacionadas con las iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes de Retornos y Reubicaciones. En tal sentido, a la fecha de corte de este informe, se han identificado 201 predios titulados que se destinan al desarrollo de proyectos enmarcados en los PDET Y PRyR, específicamente en la región de Montes de María, concretamente en los municipios de Colosó y Ovejas (Sucre), así como en El Carmen de Bolívar, María La Baja y San Jacinto (Bolívar).

En este contexto, es necesario que se lleven a cabo acuerdos de colaboración armónica de las entidades como la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) y la Unidad para las Víctimas (UARIV),

con la ANT, a fin de lograr la identificación precisa de solicitudes de titulación que se consideran prioritarias para el cumplimiento de los PDET o para los procesos de reparación de víctimas de acuerdo con las acciones señaladas en los Planes de Reparación Colectiva (PIRC) y PRyR.

Formalización de territorios de comunidades étnicas

Se encuentra crucial el análisis respecto de los procesos de titulación de predios rurales destinados a la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de Resguardos Indígenas, así como la titulación colectiva de Consejos Comunitarios, en tanto aportan en mayor medida al cumplimiento de las metas establecidas por el Acuerdo de Paz en materia de hectáreas adjudicadas, formalizadas y regularizadas.

En primer lugar, se observa que a corte 31 de marzo de 2024, en estado de trámite, se tienen 1.183 procesos de formalización de territorios indígenas, que estiman un total aproximado de 3.883.308,66 ha, según se registra en las solicitudes, correspondientes a 164 pueblos. De los 1.183 procesos, 647 son por demanda y 536 de rezago de solicitudes iniciadas por el INCODER. Igualmente, según el procedimiento administrativo adelantado, 650 corresponden a constituciones de resguardos, 474 ampliaciones, 45 de saneamientos, 11 de ampliaciones con saneamientos, y tres de ampliaciones con reestructuraciones (ANT, 2024).

Ahora bien, los procesos finalizados en virtud de la firma del Acuerdo de Paz corresponden a un total de 172 de formalización de resguardos que suman 1.757.567,32 ha que benefician a 59 pueblos indígenas y un aproximado de 43.785 familias. Estos 172 procesos se clasifican de la siguiente manera: 105 constituciones, que suman 534.797,76 ha; 64 ampliaciones, con un área de 1.216.348,97 ha; y tres que combinan ampliaciones con saneamientos que abarcan 6.420,59 ha (ANT, 2024).

En cuanto a la fuente para el desarrollo de estos procesos de formalización de territorios indígenas, es preciso señalar que 270 predios corresponden a baldíos, representando el 96,2 % del área total

titulada; 228 son predios propios o donados, equivalentes al 2,56 % de las hectáreas; y 238, que representan el 1,22 % de la extensión de tierra adjudicada, forman parte del inventario del Fondo Nacional de Tierras.

Los pueblos con el mayor número de hectáreas tituladas corresponden a la comunidad Huitoto, que habita en la Amazonía colombiana, con el 37,37 % (656.837,30 ha) del total otorgado; seguidos por los Ticuna con el 11,38 % (200.138,08 ha) y los Sikuani con el 8,42 % (148.134,56 ha); en contraste con los pueblos de las áreas más pequeñas concedidas son los Quillacinga, Murui Muinane, Gunadule, Kizgo y Nasa – Misak, quienes en conjunto han recibido un total de 215,71 ha, lo que representa apenas el 0,01 % del total nacional.

En segundo lugar, la ANT reporta tener alrededor de 559 procesos en trámite de titulación colectiva de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, los cuales suman un total aproximado de 786.576,01 ha. De los 559 procesos, 373 son por demanda y 186 por rezago de solicitudes recibidas por el INCODER (ANT, 2024). Con respecto a los procesos finalizados como cumplimiento en el periodo del Acuerdo de Paz, se registran 68 consejos comunitarios titulados que suman 45.916,53 hectáreas, que benefician a 9.332 familias (ANT, 2024).

Es importante subrayar que las fuentes de los predios utilizados en los mencionados procesos de titulación colectiva corresponden a 29 baldíos, que representan el 80,33 % del total de hectáreas; 63 bienes rurales del Fondo Nacional de Tierras, que constituyen el 16,23 % del área total; y 11 predios propios o donados, que abarcan el 3,44 % del área total. El territorio con la mayor extensión corresponde al Consejo Comunitario Afrorenacer del Micay, con 28.417,21 hectáreas, lo que significa que solo este representa el 61,8 % del total nacional.

Por último, cabe señalar que luego de más de siete años de implementación, no se tienen reportes de gestión para el cumplimiento de la titulación de tierras para los pueblos Rrom.

Estrategias de planificación rural

En el proceso de búsqueda de mayores resultados en materia de política de ordenamiento social de la propiedad rural, específicamente en la generación de acceso a tierras, además de la garantía de la seguridad jurídica, la administración de las tierras de la nación y la promoción del cumplimiento social de la propiedad rural, se ha impuesto un nuevo modelo de atención basado en la oferta o por oficio, en lugar de depender únicamente de las solicitudes por demanda, como se hacía históricamente. Este enfoque busca, además, fortalecer los reportes de cumplimiento del punto agrario del Acuerdo de Paz, atendiendo a las recomendaciones emitidas por la Misión para la Transformación del Campo (MTC), que fue una iniciativa del Gobierno nacional en 2015 para gestionar el cambio en las políticas sobre el campo colombiano.

La ANT gestiona estos procesos a través de tres modalidades: la primera está relacionada con la demanda, refiriéndose a las solicitudes radicadas a partir de 2016; la segunda se ocupa de la descongestión de los procesos que no fueron concluidos por el INCODER; y la tercera se basa en la oferta, mediante la ejecución de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Estos últimos permiten recopilar información completa sobre las situaciones de propiedad en un municipio, a fin de disponer acciones que permitan brindar seguridad jurídica y consolidar tierras que puedan adjudicarse a la población rural sin acceso a ellas; y, para la verificación de los sujetos de acceso a tierras y titulación, este se realiza a través del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), que identifica a los beneficiarios elegibles para acceder a la oferta de la ANT, ya sea a título gratuito o parcialmente gratuito, conforme a los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017.

En este sentido, es necesario analizar el estado de implementación de estos instrumentos para la planificación rural, con el fin de determinar su efectividad para el cumplimiento de los propósitos del Acuerdo de Paz sobre la resolución de los problemas como la desigualdad en la tenencia de la tierra, la falta de regularización o formalización de la propiedad rural, y en qué medida han fortalecido la acción de la ANT en la recuperación de terrenos para garantizar la función social asociada a la tierra.

Mecanismos de atención por oferta

Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) son los mecanismos de atención por oferta, los cuales según el reglamento operativo de la ANT²⁶, permiten diagnosticar y planificar la actuación institucional de la ANT de manera integral, en los que se caracteriza la realidad física, jurídica, social y territorial de los municipios que previamente prioriza MinAgricultura, los cuales resultan susceptibles para la operación del Barrido Predial Masivo (BPM), que se compone de actividades relacionadas con el levantamiento y registro de todos los predios rurales que ocupan la totalidad de un territorio. Estos POSPR se componen de dos etapas, una relacionada con la formulación y otra con la implementación.

En cuanto a la fase de formulación, se realizan actividades tendientes a acopiar, analizar y cruzar la información disponible sobre la regularización, uso y tenencia de las tierras rurales existentes en un municipio, promoviendo la participación comunitaria y de todas las instituciones que deben concurrir al ordenamiento social de la propiedad; esta primera etapa finaliza con la aprobación del POSPR. Por su parte, la fase de implementación incluye el BPM, que se basa en la recopilación de la información física y social de la totalidad de los predios, simultáneamente con la ejecución de las actividades de actualización y formación del catastro, las cuales la ANT puede adelantar en virtud de su calidad de gestor catastral habilitado en los municipios focalizados para los POSPR; y, una vez levantada la información del BPM, se determinan las acciones a realizar mediante la conformación de los expedientes para cada predio, en el marco del Procedimiento Único Agrario (PUA), que abarca todas las actuaciones necesarias para ordenar el 100 % de los territorios rurales de un municipio²⁷.

²⁶ La Resolución No. 20230010000036 del 12 de abril de 2024, por medio de la cual se expide el Reglamento Operativo de la Agencia Nacional de Tierras.

²⁷ Según el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, el PUA contempla el trámite asuntos como la asignación o reconocimiento de derechos de propiedad sobre predios del patrimonio de la nación, asignación de subsidios para la compra de tierra, formalización de predios privados rurales, procesos especiales agrarios, entre otros de la política agraria de ordenamiento social de la propiedad rural.

Así, con corte al 31 de marzo de 2024, la ANT reporta que 111 municipios cuentan con resoluciones de formulación y aprobación de los POSPR, 15 se encuentran en etapa de formulación activa y 106 están previstos para iniciar la formulación en 2024 (ANT, 2024). Es preciso indicar que nueve municipios con POSPR aprobados están suspendidos o desprogramados a la fecha, debido a que no han consolidado las condiciones de seguridad requeridas; no obstante, estas decisiones de desprogramar la actuación por oferta fueron tomadas hace más de cuatro años, en 2020, con excepción de Planadas (Tolima), por lo que se sugiere realizar un nuevo monitoreo de las condiciones de seguridad en estos territorios, dada la importancia de ordenar el territorio en estas áreas, que también están priorizadas para los PDET, y ya tienen intervenciones del Estado a través de otros programas del Acuerdo de Paz.

Ahora bien, de los 111 municipios con POSPR formulados y aprobados, 38 se encuentran en fase de implementación, de los cuales 25 están en el proceso de levantamiento de la información del BPM, y solo 13 han avanzado a la ejecución de las actuaciones administrativas de la ANT bajo el PUA; siendo esta última fase donde se concretan los resultados en materia de ordenamiento social de la propiedad rural y se materializan los avances en la gestión de tierras, en línea con lo establecido en el Acuerdo de Paz. Los municipios con fase de implementación en PUA corresponden a Cáceres (Antioquia); Córdoba, El Guamo y San Jacinto (Bolívar); Valencia (Córdoba); Fonseca (La Guajira); Aracataca y Ciénaga (Magdalena) Fuente de Oro y Puerto Lleras (Meta); Guaranda (Sucre); Ataco y Rioblanco (Tolima) (ANT, 2024).

Sin embargo, los resultados a corte del 31 de marzo de 2024, en cuanto a la ejecución de este modelo de atención por oferta, están lejos de contribuir al cumplimiento de las metas esperadas por el Acuerdo en materia de adjudicación y formalización de tierras. A más de siete años de implementación del Acuerdo de Paz, los resultados reportados por cada dependencia de la ANT en municipios con POSPR en implementación, son los siguientes: la Subdirección de Administración

de Tierras de la Nación ha adjudicado 3.414 predios, con un área total de 17.215 hectáreas, con cargo al Fondo de Tierras; la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas ha formalizado 1.184 predios, cubriendo un área de 6.010,25 hectáreas; y la Subdirección de Seguridad Jurídica ha expedido 1.437 títulos de predios privados rurales, equivalentes a 7.890 hectáreas (ANT, 2024).

De igual manera, la ANT comunicó que los POSPR han experimentado varias dificultades que limitan su adecuada implementación, tales como la falencia en la conformación de los equipos dentro de los plazos establecidos, especialmente para el trabajo en las zonas rurales dispersas; la escasez de profesionales en áreas catastrales, topográficas y jurídicas; restricciones en la adquisición de insumos cartográficos; la falta de herramientas automatizadas y sistematizadas para el seguimiento de los POSPR; una alta desactualización de los instrumentos territoriales de ordenamiento, como los Esquemas y Planes Básicos de Ordenamiento Territorial; y, sobre todo, la desactualización de las bases registrales y catastrales (ANT, 2024).

Por otro lado, la ANT lleva a cabo la estrategia denominada Barrido a la Medida, la cual busca focalizar la intervención por oferta en zonas específicas dentro de los municipios priorizados, consideradas estratégicas debido a que busca la regularización de la propiedad en centros poblados y a la facilidad de acceso a su información jurídica y catastral; en tal sentido, la ANT reporta que gracias a esta medida, se ha podido formalizar 3.949 predios baldíos que entre todos suman 1.031 hectáreas, y 4.296 títulos de propiedad privada que suman 15.717 ha, mediante el modelo llamado Formalización a la Medida (ANT, 2024).

Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO)

De acuerdo con el artículo 3 de la Resolución No. 20230010000036 del 12 de abril de 2023, el RESO corresponde a la herramienta en la que se consignan públicamente a los sujetos de ordenamiento que acceden a los programas de acceso y titulación de tierras, a “título gratuito” y “parcialmente gratuito”, de conformidad con los artículos 4 y

5 del Decreto Ley 902 de 2017. Se crea en respuesta a lo establecido por el Punto 1.1.3 del Acuerdo de Paz, que señala que serán beneficiarios de los programas de acceso a tierras, los trabajadores rurales con vocación agraria, con especial priorización a las víctimas del conflicto armado (Mesa de Conversaciones, 2016, pág. 15). Las actividades que componen el RESO incluyen, en primer lugar, la valoración, donde se verifican los requisitos personales; la calificación o puntuación; y, finalmente, la decisión de inclusión mediante un acto administrativo.

En este contexto, se tiene que desde el 2017 hasta el cierre del primer trimestre de 2024, la ANT ha recibido un total de 1.287.357 solicitudes de inscripción al RESO; de estas, el 87,8 % atendidas a través de la herramienta de WhatsApp y el 12,2 % de manera personal, mediante el diligenciamiento físico del Formulario de Sujetos de Ordenamiento (FISO) (ANT, 2024). Así mismo, de este total, existe un avance importante en cuanto al número de solicitudes valoradas, las cuales deciden sobre su inclusión en el RESO, correspondientes a 1.257.299, que concierne al 97,7 %, quedando en trámite solamente 30.058, es decir, el 2,3 %.

Los departamentos con el mayor número de solicitudes de inclusión al RESO corresponden a Córdoba, con el 12,4 % del total, seguido de Antioquia con el 9,7 %, Sucre con el 8,6 % y Cesar con el 8,0 %. Luego, con respecto al número de solicitudes finalizadas que deciden sobre la inclusión al RESO, se tiene que, el 12,6 % se relaciona con sujetos ubicados en Córdoba, el 9,7 % en Antioquia, 8,5 % en Sucre, y 8,1 % en Cesar.

Por otra parte, es necesario señalar que la ANT introdujo un cambio en la valoración de inclusión en el RESO mediante la Resolución No. 20231030888946 del 29 de junio de 2023, el que ha permitido valorar en el RESO a organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria que no poseen tierras o tienen insuficiencia de estas. En tal sentido, la ANT reporta que, al 31 de marzo de 2024, se han incluido en este registro 204 organizaciones campesinas, como posibles

beneficiarias de acceso a tierras por asignación de derechos de propiedad (ANT, 2024).

En cuanto a la solicitud de informe sobre el número de personas u organizaciones campesinas inscritas en el RESO que han recibido materialmente la adjudicación o formalización de tierras, la ANT señala que no dispone de esa variable de manera específica; esto se debe a que las bases de datos relacionadas con la adjudicación de predios baldíos, bienes fiscales patrimoniales y la formalización de propiedades rurales privadas no determinan si el beneficiario está sujeto de ordenamiento o no. Por tanto, se dificulta el seguimiento del impacto y la utilidad del RESO para dinamizar los procesos de adjudicación de tierras.

Una situación particular que preocupa a la Procuraduría, en atención a las solicitudes preventivas y de control de gestión recibidas por los aspirantes a sujetos de ordenamiento, algunos de los cuales ya se encuentran valorados e inscritos en el RESO, es la expectativa de aquellos respecto de la adjudicación de predios específicos previamente identificados. Un ejemplo de esto es el caso de la ONG Fundación Sembrar, ubicada en Yopal (Casanare), que agrupa a más de 400 familias campesinas y víctimas del conflicto armado, quienes han señalado explícitamente las expectativas de adjudicación sobre unos predios específicos administrados por la SAE, pretendiendo que una vez sean transferidos a la ANT e ingresados al Fondo de Tierras, se adjudiquen a integrantes de esta organización.

En respuesta a la consulta realizada a la ANT sobre ese particular, la entidad indica que las pretensiones de acceso a tierras se resuelven de acuerdo con el orden de priorización determinado por las puntuaciones del RESO, en el que se deben priorizar las personas con mayor vulnerabilidad y con vocación agropecuaria, cuando se cuenta con predios rurales disponibles al momento de realizar la respectiva convocatoria para la selección de los beneficiarios, conforme lo establece el artículo 20 del Decreto Ley 902 de 2017 (ANT, 2024). Por tal razón, esta entidad ha sido enfática en señalar que los sujetos

incluidos en el RESO por asignación de derechos no tienen la facultad de elegir predios específicos, sino de aceptar o no los bienes que oferte la ANT.

En consecuencia, la Procuraduría hace un llamado de atención a la ANT para que implemente una pedagogía clara sobre este asunto, explicando a la población rural la ruta de priorización establecida en los procesos de asignación de derechos de propiedad, en la cual los sujetos de ordenamiento que hayan obtenido mayor puntuación dentro de un municipio donde se ubiquen los predios disponibles para adjudicación serán quienes finalmente reciban dichos inmuebles, conforme al proceso de convocatoria que adelante la ANT. Esto es especialmente importante porque, según lo reportado por la ANT, se han entregado provisionalmente 283 predios con un total de 75.636 hectáreas, generando expectativas de adjudicación definitiva entre los tenedores provisionales; por consiguiente, estas personas podrían, a pesar de postularse para acceder a los títulos de propiedad de los predios que ocupan, no ser los adjudicatarios finales si no obtienen las puntuaciones más altas en el RESO.

Gestión de conflictos por uso y tenencia de la tierra

En relación con el seguimiento del cumplimiento del Punto 1.1.8 del Acuerdo de Paz, que trata sobre la creación de mecanismos eficaces para la resolución de conflictos asociados al uso y tenencia de la tierra con el fin de brindar seguridad jurídica a la población rural y proteger los derechos de propiedad (Mesa de Conversaciones, 2016, pág. 17), con corte al 31 de marzo de 2024, la Procuraduría encuentra lo siguiente:

En primer lugar, en relación con la creación y puesta en marcha de la Jurisdicción Agraria, que se estableció en el indicador A.11 del PMI, necesaria para tramitar los conflictos rurales asociados a la ocupación y uso de la tierra, y que la Corte Constitucional ha ordenado poner en marcha en la Sentencia SU 288 de 2022. Sobre este respecto, se avanzó con la promulgación del Acto Legislativo 003 del 24 de julio de 2023, por medio del cual se modifica la Constitución Política,

específicamente el artículo 116²⁸, y crea la Jurisdicción Agraria y Rural, ordenando al Congreso de la República tramitar y expedir, durante la legislatura 2023 – 2024, su estructura, funcionamiento y competencias. Así pues, en el mes de septiembre de 2023, las carteras de justicia, agricultura e interior radicaron ante la Secretaría General del Senado de la República, dos cuerpos normativos relacionados entre sí: I) el proyecto de Ley Estatutaria 156 de 2023, con el que se busca determinar el funcionamiento y competencias de la JAR, y II) proyecto de Ley No 157 de 2023, por el cual se modifica la Ley Estatutaria 270 de 1996 y se determina la integración y estructura de la JAR (MinJusticia, 2024).

De los dos proyectos de ley presentados, el Congreso de la República aprobó el 157 de 2023 en Senado (360 de 2024 en Cámara de Representantes), que tiene por objeto establecer la integración y estructura de la JAR en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia número 270 de 1996, en cumplimiento de lo dispuesto en el Acto Legislativo 003 de 2023 (Cámara de Representantes, 2024). Entre los ajustes a la Ley 270 de 1996 que este proyecto incluye, se resaltan: I) adición de un literal al artículo 11, señalando que la JAR se compone de Jueces Agrarios y Rurales, Tribunales Agrarios y Rurales, y la Sala Civil Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, II) la Sala Civil Agraria y Rural estará integrada por siete Magistrados y III) modifica el número de magistrados del Consejo de Estado señalado en el artículo 34 de la Ley Estatutaria 270, pasando de 31 a 33 (Cámara de Representantes, 2024).

En consecuencia, el proyecto de ley que busca determinar el funcionamiento y competencias de la JAR y establecer el procedimiento especial agrario y rural, tendrá que radicarse nuevamente en el Congreso para la legislatura 2024 – 2025. Cabe mencionar que, al mes

²⁸ Los administradores de justicia corresponden a la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, como también la Justicia Penal Militar y la Jurisdicción Agraria y Rural.

de mayo de 2024, este proyecto de ley no había surtido el primer debate reglamentario en la Comisión Primera Constitucional del Senado.

También es importante hacer mención del Acuerdo PCSJA23-1213 del 29 de diciembre de 2023 del Consejo Superior de la Judicatura, por el que se crea un distrito judicial, circuitos y despachos judiciales, de manera permanente, en la JAR; ello en cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° del Acto Legislativo 003 de julio de 2023 que establece que, en un término de seis meses, se crearían los tribunales y juzgados agrarios y rurales. Sin embargo, este Acuerdo se suspendió en el mes de abril 2024 toda vez que no existe ley ordinaria, ni tampoco legislación que asigne competencia a los primeros despachos de la JAR (MinAgricultura, 2024)²⁹.

Así las cosas, en el contexto del limitado acceso a la justicia para los pobladores rurales, especialmente en las áreas PDET, donde el promedio de jueces es de apenas seis por cada 100 mil habitantes, y en las que se ha evidenciado que quienes enfrentan problemas relacionados con la propiedad, uso y tenencia de la tierra recurren a diversas instituciones sin obtener soluciones definitivas (MinInterior, 2022, pág. 18), se hace necesario poner en marcha la JAR. Esta necesidad es aún más apremiante, considerando los avances significativos en los últimos dos años, como la promulgación de un acto legislativo que crea esta jurisdicción y su inclusión específica en la ley estatutaria de la administración de justicia del país. En este sentido, considera la Procuraduría, que su implementación es imperativa, dado que permitiría un gran avance en la fase judicial de los procesos de ordenamiento social de la propiedad que adelanta la ANT, en el fortalecimiento del inventario de tierras disponibles para adjudicar a aquellos sin acceso material a estas, y en la resolución de conflictos interétnicos, intraétnicos e interculturales relacionados con el uso y la tenencia de los territorios, contribuyendo así a la consolidación de la paz en el país.

²⁹ Información obtenida en una reunión realizada en el Ministerio de Agricultura de fecha 01 de agosto de 2024.

Tras este análisis sobre el cumplimiento del Acuerdo para la gestión de conflictos relacionados con la propiedad de las tierras rurales, se dispone de otros mecanismos alternativos de resolución, como la conciliación y la mediación, vinculados al cumplimiento del indicador A.12 del PMI. En el curso de los procesos de ordenamiento social de la propiedad, estas herramientas se establecieron en el artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017, que podrán adelantar los funcionarios de la ANT, delegados de la Defensoría del Pueblo, los personeros municipales y distritales, los procuradores y defensores agrarios, los centros de conciliación autorizados por MinJusticia, y los conciliadores en equidad.

Ahora bien, según la información proporcionada por la ANT, se cuenta con la Resolución No. 202310001515096 del 3 de agosto del 2023, por medio de la cual se adopta la Guía para la atención a las comunidades rurales sobre los instrumentos y procedimientos para seguimiento a estos conflictos. Además, desde el 2019 hasta 31 de marzo de 2024, se han gestionado 159 casos, de los cuales, 53 son de tipo intercultural (entre indígenas y campesinos), 65 entre campesinos particulares, 25 interétnico (entre indígenas y negros, afros, raizales y palenqueros), 16 intraétnicos (entre las mismas comunidades étnicas) (ANT, 2024).

Por su parte, MinJusticia (2024) reporta que durante el 2023 desarrolló herramientas pedagógicas que determinan las competencias de funcionarios públicos que se habilitan como conciliadores en equidad frente al manejo de conflictividades; de ahí que se desarrolló el módulo de resolución de conflictos asociados al uso, tenencia o propiedad de la tierra, con el fin de orientar sobre las acciones a desarrollar por parte de los conciliadores o mediadores habilitados para estos asuntos. De igual manera, este Ministerio menciona haber adelantado procesos de formación a operadores en cuanto al módulo de resolución de conflictos de la tierra por su uso y posesión; en este sentido, MinJusticia priorizó 29 municipios en el 2023 para este fin, de los departamentos de Putumayo, Nariño, Cauca, Chocó, Antioquia y Córdoba, contando con la participación de 660 personas entre mediadores comunitarios,

conciliadores en equidad, inspectores de policía, funcionarios de secretarías de gobierno y oficinas municipales de gestión de tierras y de organizaciones sociales (MinJusticia, 2024).

Catastro Multipropósito

El Punto 1.1.9 del Acuerdo de Paz establece la necesidad de avanzar en los procesos de formación, actualización y mantenimiento de la información catastral en áreas rurales; promoviendo el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, y el recaudo del impuesto predial en los municipios para una mayor inversión social, especialmente en los municipios priorizados para la implementación de los PDET, que son los más afectados por el conflicto y la pobreza rural (Mesa de Conversaciones, 2016, págs. 18-19).

En ese marco, el Gobierno nacional adelanta la política de Catastro Multipropósito, el cual, según el Decreto 148 de 2020, se define como: *“... aquel en el que la información que se genere a partir de su implementación, debe servir como un insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas, contribuyendo a brindar una mayor seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial, integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y que provea instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios”*. Desde esta definición, se tiene que la información del censo de bienes inmuebles existentes en el país, recolectado mediante la gestión catastral, permite cumplir con propósitos de la política agraria de acceso a tierras y formalización, impactando en el desarrollo de otras políticas y programas del Estado.

El seguimiento de este punto del Acuerdo de Paz, se realiza a través de la verificación del cumplimiento del siguiente indicador del PMI, relacionado con *“Municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado”* (A.13); además de otros tres indicadores del enfoque étnicos como: *“Porcentaje de instrumentos de formación, capacitación, registro, caracterización, asistencia e inscripción del Sistema Nacional*

Catastral Multipropósito con la variable Rrom, indígena y NARP” (A.E.16), “Porcentaje de territorios étnicos con levantamiento catastral construido desde de la participación de sus comunidades” (A.E.15), y “Guía metodológica con los criterios para la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito que se establezca en la Ley que regula la materia para los territorios de las comunidades y pueblos NARP, construida por un equipo técnico definido por las organizaciones nacionales NARP” (A.E.17).

Así entonces, según informa el IGAC (2024), el territorio con catastro actualizado y formado se logra conocer con la puesta en vigencia de las bases catastrales, a través del acto administrativo correspondiente; por lo que la última actualización disponible se encuentra con corte al 1° de enero de 2024. De este modo, se reporta que el país cuenta con el 12,43 % del área geográfica del territorio nacional con información catastral actualizada y formada, equivalente a 14.093.584 hectáreas de las 113.627.405 que conforman el área continental, y 7.887.390 predios que se ubican en 141 municipios del país (IGAC, 2024).

Tabla 5 Estado de actualización y formación del Catastro

Gestor Catastral	Municipios con catastro actualizado y formado	Área Hectáreas	Predios actualizados y formados
IGAC	52	12.126.850,78	601.944
Catastro Antioquia	24	621.107,00	146.128
Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital Bogotá	4	368.359,24	3.286.121
Departamento de Cundinamarca	24	336.936,42	190.969
Departamento del Valle del Cauca	4	156.368,71	98.226
Área Metropolitana de Centro Occidente	2	62.110,74	285.549
Municipios asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño	1	44.872,00	173.753
Catastro municipal de Cali	1	43.493,47	86.445

Gestor Catastral	Municipios con catastro actualizado y formado	Área Hectáreas	Pedios actualizados y formados
ASOMUNICIPIOS	1	39.426,88	2.171
Municipio de Sabanalarga	1	38.720,19	29.467
Catastro de Medellín	1	35.610,67	1.075.920
Área metropolitana de Valle de Aburrá	2	33.886,87	233.849
Municipio de Soacha	2	29.490,05	262.911
Municipio de Sincelejo	1	27.958,45	85.574
Municipio de Villavicencio	1	20.247,60	85.895
Municipio de Fusagasugá	1	19.316,87	77.342
Área Metropolitana de Bucaramanga	1	14.448,27	207.902
Municipio de Sesquilé	1	14.030,45	5.596
Distrito de Barranquilla	1	12.672,78	437.702
Municipio de Armenia	1	11.338,20	169.391
Área Metropolitana de Barranquilla	2	10.153,17	33.851
Municipio de Jamundí	2	9.500,87	9.447
Municipio de Envigado	1	6.587,80	16.820
Distrito de Santa Marta	1	2.406,67	109.659
Municipio de Montería	1	2.328,01	60.234
Distrito de Barrancabermeja	1	1.807,24	4.915
Municipio de Girardot	1	1.534,02	48.572
Municipio de Zipaquirá	3	1.040,11	27.697
Municipio de Valledupar	1	513,00	10.646
Municipio de Sahagún	1	312,03	10.726
Municipio de Sabaneta	1	155,33	11.968
Total general	141	14.093.583,86	7.887.390

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del IGAC (2024)

Cabe señalar que 141 municipios tienen un área de 21.908.754 hectáreas, lo que sugiere que no están completamente con catastro actualizado y formado. Esta cifra del 12,43 % se considera baja en comparación con el 9,63 % reportado en el período anterior, lo que indica que el avance en 2023 es apenas del 2,8 % (3.181.567,34 ha).

Además, de los 140 municipios, 87 tienen reportes de actualización del catastro rural completo, y 103 con actualización total de sus áreas urbanas (IGAC, 2024).

De acuerdo con la Tabla 5, en la que se organiza el avance en materia de actualización y formación del catastro por cada uno de los 31 gestores catastrales con resultados en esta materia, se destaca que el IGAC tiene el mayor número de hectáreas, con el 86 % del total reportado, seguido de Catastro Antioquia con el 4 % y Catastro Bogotá con el 2 %.

En cuanto al cumplimiento del indicador del PMI A.13, a corte 1° de enero de 2024, corresponde a 109 municipios actualizados con catastro rural total (87) y parcialmente (22), entre los cuales se destacan 30 en Cundinamarca, 22 en Antioquia, ocho en Valle del Cauca y ocho en Boyacá; asimismo, las hectáreas actualizadas en catastro en las zonas rurales de los 109 municipios reportados corresponden a 13.976.567 ha, lo que representan el 80 % de su extensión total (17.516.110 ha).

Ahora bien, en las zonas PDET, las cuales representan el 36 % del territorio nacional, el IGAC reporta que solo el 3,44 % de su área tiene catastro actualizado y formado, equivalente a 1.341.064 hectáreas de 238.844 predios, distribuidos en 16 de los 170 municipios priorizados por el Acuerdo. De estos 16 municipios, 11 son gestionados por el IGAC, tres por Catastro Antioquia, uno por el Distrito de Santa Marta y uno por Asomunicipios del Catatumbo (IGAC, 2024). De esta manera, es preciso señalar que la implementación de mecanismos de transformación territorial en estas subregiones afectadas por el conflicto y la pobreza, sigue enfrentando un desafío considerable, toda vez que el catastro es crucial para avanzar hacia la formalización en la tenencia, la resolución de los conflictos ambientales y usos del suelo, para facilitar la inversión social mediante el aumento del recaudo del impuesto predial, entre otros propósitos; adicionalmente, según informa la ART, los PDET contemplan 826 iniciativas relacionadas con la generación y actualización del catastro, que no se han cumplido porque no ha habido un dinamismo de la política en estos territorios priorizados (ART, 2024).

En consecuencia, el Gobierno nacional está lejos de cumplir las metas propuestas para el cuatrienio 2022-2026, que contemplan la actualización de la información predial en el 70 % del área geográfica del país y el 91,36 % en los territorios PDET; esto porque para alcanzar ese horizonte, aún se requiere un avance del 57,57 % en los próximos dos años en el primer caso, y del 87,92 % en el segundo.

Igualmente, llama la atención que, en los resultados presentados por el IGAC sobre los reportes de actualización y formación del catastro por cada gestor catastral, no estén incluidos los resultados de la ANT, entidad que fue habilitada como gestor especial en las zonas rurales de los municipios focalizados para la implementación de los POSPR, mediante los artículos 80 de la Ley 1955 de 2019 y 50 de la Ley 2294 de 2023. Así pues, en cuanto a los principales resultados relacionados con esta competencia asignada a la ANT, esta entidad reporta que aportó a los procesos de actualización catastral en las zonas rurales de nueve municipios que entraron en vigencia el 1 de enero de 2024³⁰ y que cuentan con POSPR formulados y en fase de implementación; en estos casos, la ANT levantó la información física y jurídica predial de 1.343.847 hectáreas y 64.574 predios, y los gestores como el IGAC y Catastro Antioquia se encargaron del componente económico (ANT, 2024). Igualmente, la ANT reporta que se encuentra en proceso de barrido predial para actualización catastral de 10 municipios más³¹, en los que se ha avanzado en 4.909 predios distribuidos en 805.377 hectáreas (ANT, 2024).

También se destaca que la ANT realiza procedimientos catastrales con efectos registrales, para rectificar o aclarar áreas y linderos, de manera que exista consistencia en la información jurídica y catastral de los predios; en este sentido, la ANT reporta que durante la vigencia

³⁰ Cáceres (Antioquia); Córdoba, El Guamo y San Jacinto (Bolívar); Fonseca (La Guajira); Fuente de Oro y Puerto Lleras (Meta); Ataco y Rioblanco (Tolima).

³¹ El Carmen de Bolívar (Bolívar), Valencia (Córdoba), San Juan del Cesar (La Guajira), Aracataca y Ciénaga (Magdalena), Puerto Rico (Meta), Tumaco (Nariño) Guaranda (Sucre), Chaparral (Tolima) y Pradera (Valle del Cauca).

2023, se gestionaron y culminaron 200 procesos que comprenden un área 17.529,87 hectáreas (ANT, 2024).

En resumen, se observa un bajo impacto en la implementación de la política de Catastro Multipropósito dado que los resultados obtenidos no corresponden al esfuerzo operativo ni a la inversión presupuestal realizada. Por lo tanto, es necesario implementar acciones que fortalezcan la capacidad técnica de los 39 gestores catastrales habilitados³², con el acompañamiento permanente del IGAC, así como reforzar las medidas de vigilancia y control sobre estos gestores a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR).

En relación con lo anterior, el IGAC informa que se ha establecido un plan específico para el desarrollo de las estrategias de acompañamiento a los gestores catastrales, detallando las siguientes acciones a seguir para tal fin: I) el fortalecimiento de los componentes financiero, técnico y tecnológico en el proceso de habilitación; II) eventos de socialización de la Resolución 1040 de 2023³³, III) atenciones de consultas, asesorías y requerimientos por parte de los gestores, así como la realización de mesas técnicas para el asesoramiento de la gestión catastral, y la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico; IV) alianzas con los gestores con mejor puntaje que permita cumplir con el modelo de gestión y operación catastral con enfoque multipropósito (IGAC, 2024).

Asimismo, la SNR (2024) reporta que para la vigencia 2024 han contemplado desarrollar actividades relacionadas con la competencia que le fue asignada sobre la inspección, vigilancia y control a los gestores catastrales habilitados por el IGAC, así: I) desarrollo y puesta en marcha de un sistema de gestión del desempeño de los sujetos

³² El número corresponde a 41 gestores habilitados, pero no se entregó el servicio a la Unidad de Restitución de Tierras y al municipio del Espinal (Tolima).

³³ La citada Resolución tiene por propósito establecer el régimen de la gestión catastral con enfoque multipropósito para la adopción del modelo de gestión y operación catastral, definir las condiciones de habilitación y deshabilitación de gestores catastrales, regular los procesos de la gestión catastral, determinar las especificaciones técnicas de la base de datos, la adopción de la guía para la elaboración de planes de calidad en la formación y actualización catastral y conformar la Instancia Técnica Asesora para la Gestión Catastral.

vigilados para el aseguramiento de la calidad del servicio catastral, en el que se definen las variables, indicadores y metas asociados a su gestión; II) fortalecimiento de la calidad y cobertura de la función de inspección y vigilancia con innovación; III) orientación a los sujetos vigilados para mantener el nivel de actualización sobre la normatividad vigente, que se basa en la compilación de la normatividad externa de la SNR; y IV) creación y definición de la figura técnica y jurídica de la tasa de contribución para la función catastral (SNR, 2024).

Por otra parte, en cuanto a la ejecución de recursos provenientes de créditos con la banca multilateral por USD 150.000.000 dirigidos a financiar las actividades de actualización y formación de la información catastral del país, el DNP reporta a la Procuraduría que, para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de marzo de 2024, se ha ejecutado el 28% de estos recursos, lo que equivale a USD 41.919.282,49 (DNP , 2024). Es preciso indicar que, de los componentes del proyecto, el de mayor ejecución ha sido el de fortalecimiento institucional, con un 72%, seguido por la implementación de la Plataforma Tecnológica Integrada de Inversión Pública, con un 56%, y la Administración y Gestión del Proyecto, con un 53%. Sin embargo, el componente de implementación y mantenimiento territorial del catastro multipropósito, que es determinante para definir el impacto y los resultados de la política, presenta una ejecución del 18%, es decir, de los USD 112.090.440,27 asignados a estas actividades, se han invertido USD 20.407.114,61.

Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva campesina

Los propósitos establecidos en el Punto 1.1.10 del Acuerdo de Paz se relacionan con la delimitación de la frontera agrícola, aumentar el inventario de las áreas de especial interés ambiental para su protección, y generar alternativas de uso para la población que las ocupan o colindan con ellas, equilibradas entre el medio ambiente y el bienestar y buen vivir de estas personas (Mesa de Conversaciones, 2016, pág. 20). En este contexto, el Plan Nacional de Zonificación Ambiental (PZA),

adoptado por MinAmbiente mediante la Resolución 1608 de 2021, no sólo busca armonizar el uso productivo con la protección de zonas ambientalmente estratégicas, sino que también promueve acciones para estabilizar la frontera agrícola; además, establece lineamientos para el desarrollo de iniciativas productivas en las franjas de estabilización de dicha frontera, las cuales, aunque transformadas por el uso agropecuario, presentan oferta de servicios ecosistémicos y pueden ser habilitadas para la adjudicación o titulación de tierras a la población campesina, equivalentes a 1.541.244,37 hectáreas en la versión de 2023.

En tal sentido, la Procuraduría recomendó a MinAmbiente avanzar en los estudios correspondientes para habilitar las franjas de estabilización que permitan adjudicar tierras a campesinos (Procuraduría, 2023); esta entidad ha comunicado que remitió a la UPRA una actualización de la Frontera Agrícola Nacional en las subregiones PDET, por cuanto esta Unidad tiene la competencia de actualizar la delimitación de la Frontera, a partir de lo establecido en la Resolución 261 de 2018 (MinAmbiente, 2024). La actualización se refiere a la incorporación de áreas transformadas por usos agropecuarios de la Franja de Estabilización, que no están condicionadas por regímenes de manejo especial ambiental, ya que de las 1.541.244,37 que conforman la Franja, 448.048 ha (29,1%) ingresaron a la Frontera Agrícola en versión 2023 porque permite el uso productivo agropecuario. En consecuencia, según informa la UPRA, la frontera agrícola en su versión 2023 asciende a 43.070.363 ha, a partir de la información y el análisis cartográfico realizado frente a las categorías del PZA, específicamente las de uso productivo y con reconversión dentro de la Franja de Estabilización (UPRA, 2024).

Así mismo, MinAmbiente reporta a la Procuraduría que estima incorporar dentro de la Frontera Agrícola para el 2024, a partir de la meta para el indicador del PZA “Número de hectáreas que ingresan a la Frontera Agrícola a partir de la franja de estabilización, en la implementación del Plan de Zonificación Ambiental”, un total de 125 mil hectáreas (MinAmbiente, 2024). No obstante, la ANT no ha reportado

avances concretos en la adjudicación o titulación de tierras en las porciones de la Franja de Estabilización que fueron incorporadas a la Frontera Agrícola, según lo informado por MinAmbiente y la UPRA.

Por otra parte, en cuanto al indicador del PMI relacionado con la constitución de las Zonas de Reserva Campesina y sus planes de desarrollo sostenible, cuyo código es A.22 a cargo de la ANT, la Procuraduría encuentra que, con corte al 31 de marzo de 2024, se cuentan con 13 ZRC constituidas, ubicadas en Cundinamarca (3), Meta (2), Cauca (3), Bolívar (2), Putumayo (1), Guaviare (1) y Caquetá (1); de las cuales seis fueron consolidadas en el periodo de implementación de Acuerdo de Paz, durante los años 2022 y 2023, y tres de ellas por orden judicial de la Corte Constitucional de la Sentencia T-090 de 2023³⁴ (ANT, 2024). Así mismo, la ANT informa que tiene un inventario de 28 solicitudes de constitución en trámite con un área aproximada de 2.125.015,45 ha, que se encuentran en etapas de inicio del proceso administrativo y en la elaboración de sus planes de desarrollo sostenible.

Igualmente, la Procuraduría encuentra que sobre el impulso del Acuerdo de Paz para la implementación de los planes de desarrollo sostenible en las 13 Zonas de Reserva Campesina (ZRC) constituidas, no se han realizado avances significativos en estos procesos; esto incluye tanto el cumplimiento de las medidas establecidas en dichos planes como su actualización, por lo que, en cuatro ZRC, como Losada Guayabero (La Macarena y Uribe – Meta), Perla Amazónica (Puerto Asís – Putumayo), Guaviare (Calamar, El Retorno y San José del Guaviare – Guaviare) y Arenal – Morales (Arenal y Morales – Sur de Bolívar), no se reportan actividades de promoción por parte de la ANT durante la vigencia 2023 y el primer trimestre de 2024; ahora, para las demás ZRC, aunque se mencionan acciones de gestión como reuniones con alcaldías, acercamientos con campesinos, contratación de enlaces campesinos y visitas de verificación en campo, no se

³⁴ Zonas de Reserva Campesinas de Sumapaz en la localidad de Bogotá D.C., Guejar Cafre en Puerto Rico (Meta) y Losada Guayabero en los municipios de La Macarena y Uribe (Meta).

presentan resultados concretos; solamente en la ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas se realizaron titulaciones de predios en febrero de 2024 (ANT, 2024).

Conclusiones y Recomendaciones

- En los más de siete años de implementación del Acuerdo de Paz, se mantiene la microfundización predial y la desigualdad en la tenencia de la tierra. Esto, según el IGAC que analizó la fragmentación y distribución de la propiedad rural en Colombia, a partir de la información predial catastral de la vigencia 2023 de las propiedades privadas rurales. Aunado a que la desigualdad en la tenencia de la tierra este alrededor del 52% de los predios rurales del país. Lo que sugiere un bajo impacto de la implementación de los mecanismos de acceso y formalización de la tierra del Punto 1.1.
- Se reportan 21.132 predios rurales ingresados al Fondo de Tierras, 15.850 de naturaleza baldía y 5.282 fiscales patrimoniales, que representan un área de 2.413.654,5 hectáreas, de las cuales un 86 % corresponde a baldíos; por lo que, en el periodo del 1° de abril de 2023 al 31 de marzo de 2024, el incremento es del 3,55 % en el número de bienes y del 8,08 % del área.
- Se observa un aumento significativo en el Fondo de Tierras durante 2021 y 2022, alcanzando porcentajes del 21 % y 23 % respectivamente, sobre el total de hectáreas registradas en Fondo de Tierras, llamando la atención que en el 2023 y los tres primeros meses de 2024 se reporta una caída considerable, que representa el 7%.
- Un 64 % (1,5 millones de ha) del total de hectáreas registradas en el Fondo está destinado a beneficiar a familias campesinas y un 36 % (863 mil ha) va dirigido a los procesos de territorios colectivos étnicos.

- Existe una alta concentración del área en un bajo número de municipios del país, dado que un 80,1 % de los 2,4 millones de hectáreas ingresadas se concentra en apenas 30 municipios; y de los 1,5 millones destinados a beneficiar a la población campesina, el 79 % se concentra en sólo 25 municipios, y el 80 % de las dirigidas a procesos étnicos, comprende apenas ocho municipios.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras priorizar los procesos de consolidación de tierras en los municipios con predios con baja participación en el Fondo de Tierras, mediante los procesos de recuperación de tierras en favor de la nación o en los de adquisición directa.
- El 40 % del área ingresada al Fondo de Tierras se concentra en regiones focalizadas para los PDET, aunado a que cinco subregiones PDET claves para la construcción de la paz y el desarrollo rural de Colombia, tienen una participación apenas por debajo del 0,5 % del total de hectáreas.
- Se observa el registro de predios con grandes extensiones de tierras dentro del Fondo de Tierras, destacándose los ubicados en la subregión Sur de Bolívar, donde el promedio de hectárea por predio es de 1.098,1 ha.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras avanzar con la parcelación y saneamiento de los predios baldíos de grandes extensiones, según el cálculo de Unidades Agrícolas Familiares (UAF), y caracterización de su uso y ocupación.
- En cuanto a la asignación de recursos de las vigencias 2023 y 2024 se experimentó un aumento significativo; en 2023 fue de 18,3 veces más respecto al 2022, pasando de \$51.345 millones a \$994.750 millones; y, en 2024, se presentó un incremento de 292 %, asignando \$3.8 billones.

- Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras presentar un balance de ejecución de los recursos del Presupuesto General de la Nación que fueron asignados en 2023 y 2024 con destino a la consolidación del Fondo de Tierras, en el que se detallen los gastos de funcionamiento destinados a la administración y saneamiento de los bienes del Fondo y los recursos que permitieron la adquisición directa de predios rurales privados, así como los valores trasladados al Fondo Colombia en Paz.
- El 65,1 % (1.571.129,6 ha) del área ingresada al Fondo corresponde a 15.543 predios, que provienen de procesos de identificación de predios baldíos en desarrollo de los trámites de titulación adelantados por la ANT, mientras que 139 baldíos con 637.687,43ha proceden de los trámites administrativos de extinción de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras, avanzar con el 100 % de la titulación de los predios baldíos que ingresan al Fondo de Tierras y que cuentan con ocupaciones previas pendientes de regularización.
- El Fondo tiene un área significativa de 273.092,13 hectáreas, el 11% del total, perteneciente a 4.677 bienes fiscales incorporados al patrimonio de la nación, atendiendo a que su titularidad estaba a nombre de entidades extintas como el INCORA, INCODER y la Unidad Nacional de Administración de Tierras (UNAT).
- A pesar del incremento del presupuesto asignado a la consolidación del Fondo de Tierras para las vigencias 2023 y 2024, se observa que solo el 2,2% del área ingresada pertenece a procesos de compra directa de tierras en desarrollo del programa focalizado por el Gobierno nacional para cumplir con la meta de tres millones de hectáreas adjudicadas a campesinos sin tierra.

- Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras ingresar al Fondo de Tierras la totalidad de los predios que fueron comprados en 2023 y primer trimestre de 2024, tanto los que tienen destinación campesina como étnica.
- Se destaca la baja gestión en el registro de bienes fiscales dentro del Fondo de Tierras que provienen del proceso de extinción judicial del dominio transferidos por la SAE, que corresponden a 67 predios distribuidos en 8.717,37 hectáreas.
- Las acciones desarrolladas por la ANT sobre las actividades de saneamiento y caracterización de los predios ingresados al Fondo de Tierras han resultado insuficientes, puesto que, de los 21.132 predios totales, el 90,5 % (19.121) que representan 2.335.982,58 hectáreas, aún no cuentan con visitas técnicas de verificación y caracterización de los tipos de usos y ocupaciones.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierra disponer un plan de acción, con metas claras y presupuesto definido, que permita avanzar en la caracterización completa de los bienes inmuebles rurales ingresados jurídicamente al Fondo de Tierras.
- En la base del Fondo de Tierras, se registran 5.307 predios que abarcan 403.860,72 hectáreas y representan el 13,46 % del área total, que no cuentan con los números de sus respectivos folios de matrícula inmobiliaria en la base de datos de la ANT, lo que dificulta su adecuada administración, la verificación del estado jurídico y de titularidad, y el desarrollo de actividades sanitarias.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras tener una base de datos sólida, detallada y organizada del Fondo de Tierras que incluya la información jurídica asociada con las cédulas catastrales de los bienes inmuebles que le ingresan.

- El 40,93 % del área total del Fondo de Tierras presentan ocupaciones, mientras que solo el 0,01 % no, y sobre un 59,06 % aún no se ha determinado la naturaleza de la ocupación, correspondiente a 1.425.614,08 hectáreas pertenecientes a 8.917 predios.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras avanzar con la titulación de los predios rurales ocupados, para determinar si quienes los ocupan cumplen con los requisitos, o, en caso contrario, para activar el proceso policivo y/o judicial, tendiente a recuperarlos materialmente.
- Se observa que, del área caracterizada en términos de uso y aptitud, 4.200 hectáreas correspondientes a 1.282 predios no son adjudicables, ubicados en cinco municipios del país.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras que la información publicada sobre la consolidación del Fondo de Tierras incluya solo los bienes idóneos para la producción agropecuaria, basado en la caracterización técnica de esta entidad, así mismo que los bienes sujetos a titulación por ocupaciones previas de quienes están disponibles para entrega material a campesinos sin tierra sean diferenciados.
- Con corte al 31 de marzo de 2024, la ANT ha egresado un total de 9.661 predios rurales del Fondo, que representan 913.542,90 ha, lo cual equivale a un 37,85 % del total del área que conforma el Fondo. De estas, un 87,2 % corresponde a los procesos de titulación a comunidades étnicas y el restante 12,8 % a población campesina y asociaciones rurales.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras, para que asegure la disponibilidad de predios libres de ocupaciones y perturbaciones dentro del Fondo de Tierras, evitando así limitaciones de oferta para los procesos de adjudicación.

- La conformación del Registro de Inmuebles Rurales (RIR), que consolida los predios rurales que cumplen con los requisitos de vocación productiva para postular y adquirir con los recursos del Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT), está en proceso de verificación técnica y alistamiento; por lo que, a la fecha, este mecanismo de verificación predial aún no está consolidado.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras establecer acciones de articulación y colaboración armónica con las Corporaciones Autónomas del país y las alcaldías, con el fin de determinar áreas con uso agropecuario y productivo, que faciliten los procesos de convocatoria de postulación de predios que permitan consolidar el Registro de Inmuebles Rurales.
- No se reportan avances concretos en materia de entrega de subsidios a campesinos sin tierra a través de la figura del SIAT, el cual completa cerca de tres años de haberse implementado, debido a que no se ha consolidado el RIR.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras establecer un plan de priorización con actividades precisas, tendientes a consolidar el RIR, para lograr avances concretos en materia de entrega de tierras mediante el Subsidio Integral de Acceso a Tierras, creado por el Punto 1.2 del Acuerdo de Paz.
- La ANT ha descongestionado solicitudes de otorgamiento de subsidios para la compra de tierras de figuras anteriores a la firma del Acuerdo de Paz, como el Subsidio Integral de Tierras (SIT), Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA) y el Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria (SIDRA), las cuales le han permitido presentar reportes a los indicadores del PMI relacionados con el Punto 1.2 del Acuerdo.

- La ANT reporta la entrega de 290 subsidios adjudicados bajo las figuras del SIT, SIRA y SIDRA, siendo el SIRA sobre el cual recae en mayor medida los que han sido otorgados, con el 96,55 % de los casos. Así mismo, en cuanto a la materialización de los predios adquiridos con el reconocimiento de estos subsidios, se reportan 563, que abarcan 9.121,22 hectáreas que benefician a 1.275 familias campesinas.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras avanzar con el trámite de las solicitudes rezagadas de otorgamiento de subsidios bajo las modalidades creadas antes de la firma del Acuerdo de Paz. Esto permitirá habilitar el proceso de otorgamiento del SIAT, establecido por el Decreto 1330 de 2020.
- En cuanto a la Línea Especial de Crédito, se reportan importantes cambios como la entrega de un subsidio adicional del 1 % para mujeres rurales productoras, esquemas asociativos dentro de los beneficiarios de esta línea, y modificaciones a las condiciones financieras, definiendo tasas de interés específicas para campesinos que acrediten ser víctimas del conflicto, población desmovilizada, reinsertada o reincorporada, o vinculada a procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito.
 - Se recomienda a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, definir actividades de gestión que permitan una mayor inclusión financiera y sostenible de los beneficiarios de la Línea Especial de Crédito, creada por el Acuerdo de Paz; también, en el acompañamiento técnico e integral en la estructuración y desarrollo de los proyectos productivos implementados en los predios adquiridos mediante esta Línea.
- En el periodo comprendido entre 2023 y el 31 de marzo de 2024, fueron otorgadas 301 operaciones de crédito adicionales por un

valor de \$26.622 millones, que comprenden subsidios por valor de \$4.572 millones que permitieron inversiones de \$39.457 millones, entregados en 173 municipios.

- Se recomienda al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, fortalecer las jornadas de socialización y divulgación de la Línea Especial de Crédito, creada en virtud del Punto 1.2 del Acuerdo de Paz.
- Se recomienda al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, hacer seguimiento a la compra de predios rurales a través de la colocación de créditos de la LEC de la Resolución 4 de 2019, y determinar número de predios y hectáreas adquiridas por esa vía, y establecerse indicadores de seguimiento sobre este respecto.
- El programa de los Contratos de Derechos de Uso (CDU) en baldíos inadjudicables, en el marco de los Acuerdos 58 y 118 de 2020, presenta bajos resultados en cuanto a su implementación, puesto que de los 8.195 procesos iniciados de otorgamiento de estos derechos, sólo han culminado 473 con corte a 31 de marzo de 2024, es decir, se reporta un avance del 5,9 %. Estos procesos culminados se desarrollaron en tan solo dos municipios del país.
- Las dificultades para implementar adecuadamente los derechos de uso en áreas rurales no adjudicables se deben a la inconformidad de las comunidades campesinas con el alcance y la finalidad de la medida, la inflexibilidad y rigidez de las cláusulas establecidas en los contratos, adicional a que estos no otorgan derechos de ocupación a la población campesina que vive en estas áreas. Así mismo, a que el término otorgado para uso de 10 años, aunque es prorrogable, no ha sido aceptado por las comunidades.
- Se valora positivamente que la figura de los CDU haya surtido una modificación con la emisión del Acuerdo 315 de 2023 del Consejo Directivo de la ANT, por el cual se reglamenta el proceso de

regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino de los baldíos en áreas inadjudicables de Ley 2da de 1959. Este migra del contrato a una resolución que regulariza el uso de los campesinos en dichas zonas.

- Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras definir un protocolo que detalle las fases del Acuerdo 315 de 2023, y que explique la transición de los más de 7.400 procesos de CDU para trámite a este mecanismo de regularización de la ocupación campesina en zonas de reserva forestal.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras adelantar jornadas de socialización en las zonas de interés del proceso de regularización del Acuerdo 315 de 2023, en el que se explique en detalle la ruta y la transición con las solicitudes de otorgamiento de los CDU de los Acuerdos 58 de 2018 y 118 de 2020.
- La Procuraduría observa que se tramita en el Congreso de la República un proyecto de ley que habilita la adjudicación de tierras en reservas forestales de la Ley 2da de 1959, bajo la figura denominada “títulos verdes”, el cual permitirá avanzar en la gestión de los conflictos por uso y tenencia de las tierras en este tipo de áreas.
 - Se recomienda al Congreso de la República promover todos los debates necesarios en la nueva legislatura (2024–2025) en el Proyecto de Ley No. 096 de 2023, que incluye a los actores de la sociedad civil interesados, proteger los derechos de propiedad del campesinado, y contribuir a la protección de las áreas de especial importancia ambiental.
- La premisa para el reporte de gestión sobre el cumplimiento de la entrega de tres millones de hectáreas del indicador del PMI A.MT.1 corresponde a la transferencia de tierras a campesinos y comunidades étnicas, otorgándoles y titulándoles terrenos nuevos

y fértiles, los cuales no habían sido previamente ocupados por los beneficiarios de la adjudicación.

- Los ajustes de la ficha técnica del indicador A.MT.1 ya fueron aprobados por todas las entidades del sector de agricultura y del Departamento Nacional de Planeación, que a su vez están contenidos en un alcance técnico al Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural; sin embargo, a la fecha de corte del Informe, estos cambios no se reflejan en la plataforma SIPO.
- Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras y al Departamento Nacional de Planeación gestionar los trámites correspondientes a modificar la ficha técnica del indicador A.MT.1, y los reportes en el SIPO, según la redefinición de los conceptos y fuentes que determinan su cumplimiento.
- A partir de los registros de los actos administrativos de adjudicación de tierras expedidos entre 2017 y el 31 de marzo de 2024, el avance real de la meta de entrega de tres millones de hectáreas (A.MT.1) corresponde al 0,87 %, 26.240 hectáreas adjudicadas con 3.248 títulos y que benefician a 10.929 familias.
- Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras y Ministerio de Agricultura a revisar la efectividad y eficiencia de los programas de dotación de tierras establecidos para dar cumplimiento a la disposición del Acuerdo de Paz de adjudicar tres millones de hectáreas a campesinos sin tierra o con insuficiencia de esta; toda vez que, a más de siete años de implementación, el avance real es apenas el 0,87%.
- La ANT reporta la entrega provisional de 282 predios que suman un área de 75.636 hectáreas, por lo que, si se avanzara con su adjudicación definitiva, el cumplimiento del indicador de tres millones de hectáreas de tierra correspondería al 3,4 % (101.876 ha).

- Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierra avanzar en gestión de las convocatorias para la postulación de los beneficiarios del proceso de adjudicación definitiva de los predios de propiedad de la nación entregados provisionalmente a población campesina. Esto, bajo el procedimiento establecido en el artículo 20 del Decreto Ley 902 de 2017, en el que se establece la prioridad que tienen los sujetos de ordenamiento de mayor vulnerabilidad para la adjudicación de tierra disponible.
- Las hectáreas adjudicadas a campesinos sin tierra provienen mayoritariamente del proceso de compra directa de predios rurales privados y del mercado asistido de tierras mediante el otorgamiento de subsidios integrales, puesto que estas dos modalidades suman un área de 15.349 ha que representan el 58,49 % del total reportado en el indicador A.MT.1.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras fortalecer los procedimientos de compra directa de tierras y subsidios para adquirir predios rurales, para asegurar mayores resultados en materia de adjudicación, ya que con estos se logra consolidar tierras disponibles, libres de ocupaciones, y con mayor viabilidad técnica para actividades agropecuarias.
- Se reporta que, de las 1.625 hectáreas de adjudicación de predios baldíos y bienes fiscales, 1.061,48 (65,3 %) corresponden a entregas a personas jurídicas, como las asociaciones, cooperativas u organizaciones campesinas, lo cual evidencia una prelación para este tipo de grupos y no la adjudicación individual.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras, a revisar los listados de las personas inscritas en el Registro de Sujetos de Ordenamiento a título individual que no han tenido acceso a tierras, para que se les pueda tener en

cuenta en los procesos de asignación de derechos cuando se presenta disponibilidad de tierras para adjudicar.

- Con respecto a los Procesos Especiales Agrarios, los cuales son una fuente importante para la consolidación de tierras disponibles para adjudicar; con corte a 31 de marzo de 2024 se tiene un total de 34.883 procesos especiales agrarios en trámite, de los cuales el 6,8 % (2.371) se ubican en áreas PDET, y, aproximadamente el 98,4 % de estos, en fases administrativas preliminares y de alistamiento.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras establecer acciones concretas que permitan agilidad y celeridad en la gestión de los Procesos Especiales Agrarios, para su culminación, lo que permitiría mejorar la consolidación del Fondo de Tierras.
- La ANT reporta que 4.376 procesos agrarios especiales han finalizado entre el año 2017 y el 31 de marzo de 2024, los cuales representan 689.703,41 hectáreas. No obstante, no todos han sido trasladados a las dependencias de la ANT a fin de evaluar su disposición e idoneidad para los procesos de acceso a tierras.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras avanzar en el traslado de los procesos agrarios culminados a las dependencias a cargo de la administración de tierras y la evaluación técnica para ponerlos a disposición de los procesos de acceso a tierras.
- Se reporta que, de los 4.376 procesos culminados, 89, que representan 168.763,22 hectáreas, cumplen con las condiciones técnicas para valorar su inclusión en el Fondo de Tierras; de estos, sólo 19 han sido trasladados a las dependencias de la ANT encargadas de administrar el Fondo.

- Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras gestionar el traslado al Fondo de Tierras de la totalidad de los predios rurales recuperados en favor de la Nación, mediante el trámite de Procesos Especiales Agrarios, para su correspondiente incorporación al Fondo de Tierras.
- La Sociedad de Activos Especiales reporta que 150 inmuebles rurales extintos tienen resolución de transferencia jurídica a favor de la ANT, que abarcan unas 13.444,31 hectáreas; de estos, 113 entregados materialmente y 37 no, a pesar de contar con los actos administrativos de transferencia en registro.
- Sobre la transferencia de bienes SAE, la ANT reporta menos predios de lo informado por SAE, ya que la cifra corresponde a 111 predios, 63 de los cuales están pendientes de recibirse materialmente; además, en la base de datos del Fondo de Tierras, se registran 67 predios rurales, 8.717,37 hectáreas que provienen de la fuente de transferencia de bienes de la SAE.
 - Se recomienda a la Sociedad de Activos Especiales y Agencia Nacional de Tierras, adelantar una verificación conjunta de los registros que maneja cada entidad sobre la transferencia de bienes a dichas entidades; efectuar inspecciones en terreno para verificar el estado de ocupación y el saneamiento jurídico de dichos inmuebles, para que sean incluidos en el Fondo de Tierras.
- El Ministerio de Ambiente no ha emitido decisiones respecto a la sustracción de áreas protegidas bajo la Ley 2da de 1959; las últimas gestiones que se reportan sobre el particular corresponden a años anteriores de la firma del Acuerdo de Paz, específicamente entre el 2013 y 2015 se emitieron 10 resoluciones basadas en la sustracción definitiva solicitada por el INCODER, que comprende más de 45 mil hectáreas.
 - Se recomienda al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establecer acciones de articulación con la

Agencia Nacional de Tierras para estudiar la pertinencia de sustraer áreas de reserva forestal, determinadas por la Ley 2da de 1959; cuando este proceso se considera dentro del Acuerdo de Paz una fuente importante para fortalecer la consolidación del Fondo de Tierras.

- La Agencia Nacional de Tierras ha solicitado entre los años 2018 y 2021 siete procesos de sustracción de reserva forestal a la autoridad nacional ambiental, los cuales a la fecha no tienen una decisión de fondo; estos continúan activos dentro del trámite y suman un total de 328.930,52 hectáreas.
 - Se recomienda al Ministerio de Ambiente emitir pronunciamientos de fondo sobre las solicitudes de sustracción presentadas por la ANT que suman un área 328.930,52 hectáreas ubicadas en 11 municipios del país.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras gestionar los procesos de titulación de los predios incorporados al Fondo de Tierras que provienen de los procesos de sustracción adelantados por el Ministerio de Ambiente en periodos anteriores al Acuerdo de Paz.
- La Agencia Nacional de Tierras reporta un total de 17.283 postulaciones de predios para compra que suman 1.842.322 hectáreas en el marco de la ruta de adquisición de tierras para población campesina; de estos, un bajo porcentaje del 19,81 % (3.425) cumplen con la idoneidad requerida para continuar con este procedimiento administrativo.
- Los predios comprados durante el periodo de implementación del Acuerdo son de 134 que suman 16.500,71 hectáreas, los cuales han sido efectivamente ingresados al Fondo de Tierras. Sin embargo, se reportan otros 41 comprados, con 21.022,22 hectáreas, que están en proceso de ingreso a este Fondo.

- Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras avanzar con un trámite más expedito que permita avanzar en el ingreso definitivo al Fondo de Tierras de los predios rurales privados que son adquiridos por negociación directa.
- En cuanto a la entrega de los predios adquiridos para la población campesina, se tiene que, de 1.385 comprados, 1.282 con una extensión de 5.661,80 ha fueron adjudicados de manera definitiva, 75 con un área de 56,54 ha tienen una adjudicación temporal debido a que no han culminado los trámites de registro, y 28 predios distribuidos en 3.112,51 ha, fueron entregados provisionalmente.
 - Se recomienda al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su rol de líder del Comité de Coordinación y Seguimiento a la Política de Reforma Agraria Integral, fortalecer la supervisión y el seguimiento de los procesos de adquisición de tierras; asimismo, implementar medidas para optimizar la ejecución de los recursos asignados a las compras que garantice un aumento en la disponibilidad de terrenos aptos e idóneos para adjudicar a campesinos sin tierra.
- La ficha técnica del indicador del PMI sobre siete millones de hectáreas está en proceso de ajuste técnico, particularmente en lo relacionado con la determinación de las fuentes de los procesos de gestión de tierras que definirán su cumplimiento. Entre los cambios destacados, se ha decidido excluir las cifras de formalización de actos administrativos expedidos antes de la firma del Acuerdo de Paz, y solo se incluirán los títulos que estén debidamente inscritos en las ORIP.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras, Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación, avanzar en el ajuste técnico definitivo del indicador del PMI sobre 7 millones de hectáreas formalizadas (A.MT.2) y la modificación de sus reportes de cumplimiento en el SIPO.

- El cumplimiento del indicador del PMI A.MT.2 en cuanto a la formalización de la mediana y pequeña propiedad rural abarca 2.505.940 hectáreas, distribuidas en 51.659 títulos de propiedad, por lo que representa un avance del 35,79 % en la meta de siete millones de hectáreas. Del total del área formalizada, el 89,6 % corresponde a procesos de formalización de territorios étnicos.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras agilizar los procesos de adjudicación de baldíos y predios fiscales patrimoniales destinados a beneficiar a la población campesina, tanto en los casos recibidos por demanda como en aquellos gestionados mediante el modelo de atención por oferta. Esto, con el objetivo de incrementar los resultados en el cumplimiento del compromiso del Acuerdo de Paz de formalizar siete millones de hectáreas.
- Se han registrado un total de 10.663 títulos que cubren un área de 196.077,21 hectáreas de baldíos que benefician a personas naturales campesinas. De estos, el 99,9% corresponde a entregas bajo la modalidad de reconocimiento de derechos de ocupación, mientras que sólo cinco registros se refieren a la asignación de derechos sin ocupación previa.
- Se observa una baja distribución regional del área de los baldíos formalizados, dado que, de las 196.077,21 hectáreas reportadas, un 77,3 % se concentra en dos departamentos (Vichada y Meta).
- Se presenta una elevada tendencia a la microfundización de los predios baldíos reportados, en la medida en que un 74,6 % de los predios tienen un tamaño de menos de una hectárea, cuya extensión no garantiza producción agropecuaria suficiente y sostenible.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras evaluar los reportes sobre la formalización de predios baldíos de la Nación, con el objetivo de resolver los problemas

relacionados con la fragmentación de estas propiedades. Según los reportes proporcionados por la ANT, el 74,6% de los 10.663 títulos, a corte 31 de marzo de 2024, corresponden a predios de menos de una hectárea.

- De los 10.663 predios baldíos titulados reportados como parte del cumplimiento del Acuerdo de Paz, se identifica que el 95,27 % (10.159) tienen áreas por debajo de las extensiones mínimas promedio de la UAF municipal, mientras que solo el 4,66 % (497) superan estas medidas de referencia.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras culminar el proceso de actualización del cálculo de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) de los municipios del país, conforme la metodología establecida en el Acuerdo 167 de 2021, lo que permitirá obtener las hectáreas por Unidades Físicas Homogéneas, facilitando la evaluación de los resultados en materia de tierras del Acuerdo de Paz teniendo como base tales medidas de referencia.
- La ANT reporta la adjudicación de 620 predios fiscales patrimoniales, los cuales representan un área de 3.940,87 hectáreas, beneficiando a 777 familias. De estos predios, el 96,77% fueron adjudicados por la vía de reconocimiento de derechos, y el 3,23 % por asignación de derechos de propiedad. Adicionalmente, el 68,87 % de estos bienes son microfundios, con un tamaño inferior a tres hectáreas.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras revisar los reportes de formalización de predios fiscales patrimoniales incluidos en el compromiso de formalización de la pequeña y mediana propiedad rural del Acuerdo, pues de los 620 predios reportados al 31 de marzo de 2024, la mayoría son microfundios; por consiguiente, se sugiere considerar alternativas de acceso a tierras para estos beneficiarios, dado que la tierra formalizada es insuficiente.

- En cuanto a la formalización de propiedades privadas rurales campesinas, se reporta un total de 36.672 predios que comprende un área de 53.784,58 hectáreas, a corte 31 de marzo de 2024 desde 2017; de estos, el 73,5 % corresponde a microfundios por debajo de una hectárea.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras clasificar los títulos de propiedad privada rural formalizados para los sujetos de ordenamiento inscritos en el RESO e incluir en la base de datos la resolución de inclusión del beneficiario en el RESO. Además, se sugiere clasificar el tipo de formalización de la propiedad privada, incluyendo posesión, saneamiento de falsa tradición, sucesión, ratificación de venta notarial e impulso de la etapa judicial.
- Se reportan 1.559 predios baldíos y fiscales patrimoniales, que suman 1.777,06 hectáreas, destinados a Entidades de Derecho Público, y 223 predios privados, con 62,57 hectáreas, formalizados mediante procesos de pertenencia. A este respecto, se destaca que la Agencia Nacional de Tierras se encuentra clasificando esta gestión cuando se orienta a proyectos de infraestructura pública, en el marco de las medidas establecidas en los PDET y en los Planes de Retornos, Reubicaciones y Reparación Colectiva de víctimas.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras y a la Agencia de Renovación del Territorio y Unidad para las Víctimas, identificar los predios y hectáreas formalizadas a Entidades de Derecho Público para el cumplimiento de obras de infraestructura pública dirigidas a cumplir con los PDET y los procesos de reparación a víctimas.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras establecer un plan para priorizar las solicitudes de formalización de predios rurales destinados a Entidades de Derecho Público, cuando se busque realizar obras de infraestructura pública en cumplimiento de iniciativas de los PDET o medidas de

los Planes Integrales de Reparación Colectiva y Planes de Retornos y Reubicaciones.

- Se encuentran en trámite 1.183 procesos de formalización de territorios indígenas para la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, que abarcan un área de 3.883.308,66 hectáreas; y 172 de estos procesos finalizados, beneficiando a 59 pueblos y 43.785 familias, con un total de 1.757.567,32 hectáreas, que representan un 45% de lo están en trámite. También se reportan 559 procesos en trámite de titulación de consejos comunitarios, cubriendo un área de 786.576,01 hectáreas, y 68 procesos finalizados, beneficiando a 9.332 familias con un total de 45.916,53 hectáreas, que equivale a un 5,83 % de los procesos en curso.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras presentar un plan de avance para el trámite de 1.183 procesos de ampliación, saneamiento y constitución de Resguardos indígenas, así como de 599 de titulación colectiva de comunidades negras. Ello permitirá avanzar con el cumplimiento relacionado con la formalización de la propiedad rural del Acuerdo de Paz, que se relaciona con el indicador A.MT.2.
- Se encuentra que 111 municipios cuentan con resoluciones de formulación y aprobación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, 15 en formulación y 106 previstos para formulación en el 2024. De los 111 con estos planes, nueve están suspendidos o desprogramados por razones de seguridad.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras finalizar los procesos de formulación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y evaluar las condiciones actuales de seguridad en los nueve municipios donde estos están suspendidos, ya que en ellos se están implementando otros programas sociales.

- De los 111 municipios con Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural aprobados, 25 están en proceso de levantamiento del barrido predial masivo, y 13 han avanzado a la ejecución de las actuaciones administrativas del procedimiento único agrario. Esto refleja una baja implementación de estos planes, considerando que han pasado siete años desde la entrada en vigor del Decreto Ley 902 de 2017, que da prioridad a los modelos de atención por oferta en los procesos de ordenamiento de la propiedad rural.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural evaluar los resultados del modelo de atención por oferta implementado a través de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, con el fin de determinar su continuidad y los ajustes necesarios para mejorar el acceso a tierras, la formalización de la propiedad rural y el acopio de tierras disponibles para adjudicación.
- La ANT ha avanzado significativamente en la gestión de las solicitudes de calificación y valoración del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), ya que el 97,7 % de las 1.287.357 solicitudes han sido valoradas e inscritas en este registro. Además, se destaca la inclusión de un cambio en la valoración del RESO que beneficia a cooperativas y organizaciones campesinas con vocación agropecuaria, inscribiendo a la fecha del presente Informe 204 organizaciones.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras llevar a cabo actividades pedagógicas sobre la ruta de adjudicación definitiva de predios del Fondo de Tierras, conforme a lo establecido en el artículo 20 del Decreto Ley 902 de 2017. Esta ruta prioriza a las personas con mayor vulnerabilidad y puntajes más altos en el RESO dentro del municipio donde se encuentra el predio, aunque no necesariamente sean las mismas personas u organizaciones que actualmente lo

reciben de manera provisional por compra directa o transferencias de la Sociedad de Activos Especiales.

- Respecto al indicador A.11 del Plan Marco de Implementación, relacionado con la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural, se han presentado dos proyectos de ley: uno sobre el funcionamiento y competencias de la jurisdicción, y otro que modifica la ley estatutaria de administración de justicia para integrar esta jurisdicción. En la legislatura 2023-2024, se aprobó el segundo, mientras que el primero se volverá a radicar en el Congreso en la legislatura 2024-2025.
 - Se recomienda al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que impulsen el trámite legislativo del proyecto de ley sobre el funcionamiento y competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural. Asimismo, se sugiere al Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentar un análisis detallado de los impactos fiscales asociados a la operación de esta jurisdicción.
- La ANT ha avanzado con un total de 159 casos de resolución de conflictos por uso y tenencia de la tierra mediante los mecanismos alternativos como la conciliación y la mediación.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras establecer medidas de articulación y colaboración armónica con el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia para mejorar los resultados en materia de la gestión de conflictos rurales relacionados con la tenencia y ocupación de la tierra, mediante los mecanismos alternativos.
- En materia de Catastro Multipropósito, el territorio nacional colombiano tiene el 12,43 % de su área geográfica con información catastral actualizada, lo que equivale a 14.093.584 hectáreas de 7.887.390 predios en 141 municipios. Por tanto, se considera un bajo avance si se compara con la línea base del 9,63

% en enero 2023, reportándose un avance de apenas el 2,8 % en la última vigencia.

- Se recomienda al IGAC establecer un plan de acción anual con metas periódicas, que le permita avanzar con resultados significativos en la actualización y formación del catastro en las áreas bajo su jurisdicción; en este orden, apoyar a los demás gestores catastrales habilitados para el cumplimiento de este propósito.
- En los municipios priorizados para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que representan el 36 % del territorio nacional, se ha avanzado en un 3,44 % de su área con información catastral actualizada y formada, quedando pendientes 154 de los 170 municipios PDET para intervenir.
 - Se recomienda al IGAC establecer acciones de articulación y colaboración armónica con la Agencia para la Renovación del Territorio, a fin de avanzar en la implementación de 826 iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional de los PDET relacionadas con la generación y actualización del catastro multipropósito.
- La Agencia Nacional de Tierras reporta que en cuanto los resultados como gestor catastral, levantó la información física y jurídica predial de 1.343.847 hectáreas y 64.574 predios, para que los gestores como el IGAC y Catastro Antioquia se encargaran del componente económico.
 - Se recomienda al IGAC incluir la gestión relacionada con la actualización catastral, adelantada por la Agencia Nacional de Tierras en su calidad de gestor catastral, dentro de los avances sobre el territorio nacional con catastro actualizado y formado. Esta gestión abarca 64.574 predios que cubren un área de 1.343.847 hectáreas.

- Se observa un bajo impacto en la implementación de la política de Catastro Multipropósito dado que los resultados obtenidos no corresponden al esfuerzo operativo ni a la inversión de recursos que equivale a más 41.919 millones de dólares del crédito con la banca multilateral.
 - Se recomienda al IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) a implementar acciones que fortalezcan la capacidad técnica de los 39 gestores catastrales habilitados, de manera que se logren mayores avances de cumplimiento de las metas de actualización y formación del catastro.
 - Se recomienda al Departamento Nacional de Planeación adelantar un proceso de evaluación sobre la ejecución de los recursos presupuestales asignados a la política pública de catastro multipropósito, que provienen del crédito con la banca multilateral de USD 150 millones.
- En cuanto a la incorporación de las áreas transformadas por usos agropecuarios de la Franja de Estabilización a la Frontera Agrícola, debido a que no están condicionadas por regímenes de manejo especial ambiental, se reporta la inclusión de 1.541.244,37 hectáreas; de estas, un 29,1 % (448.048 hectáreas) se adicionaron en el año 2023.
 - Se recomienda al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, la inclusión de 125 mil hectáreas de la Franja de Estabilización a la Frontera Agrícola, con el fin de que estas sean objeto de adjudicación y titulación a los campesinos que la ocupan.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras establecer un plan de adjudicación y titulación de predios rurales en las áreas de la Franja de Estabilización que han sido incorporadas a la Frontera Agrícola, como resultado del Plan

de Zonificación Ambiental adelantado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

- En relación con la Constitución de las Zonas de Reserva Campesina, se cuentan con 13 zonas constituidas ubicadas en: Cundinamarca (3), Meta (2), Cauca (3), Bolívar (2), Putumayo (1), Guaviare (1) y Caquetá (1); de las cuales seis fueron constituidas en el periodo de implementación de Acuerdo de Paz, durante los años 2022 y 2023, y tres por orden judicial de la Corte Constitucional de la Sentencia T-090 de 2023.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras avanzar en la constitución de las 28 Zonas de Reserva Campesina en trámite, que suman un área aproximada de 2.125.015,45 hectáreas, las cuales se encuentran en etapa de inicio del proceso administrativo y en elaboración de sus planes de desarrollo sostenible.
- Sobre la implementación de los planes de desarrollo sostenible en las 13 Zonas de Reserva Campesina (ZRC) constituidas, no se han encontrado avances significativos en el año 2023; solamente en la ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas se realizaron titulaciones de predios en febrero de 2024.
 - Se recomienda a la Agencia Nacional de Tierras avanzar en la implementación de las acciones de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas, y fortalecer su articulación con las entidades nacionales y territoriales del Sistema Nacional de Reforma Agraria para la implementación de dichos planes.

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) representan una de las estrategias más significativas del Estado Colombiano, al momento de abordar las profundas desigualdades históricas y los desafíos socioeconómicos en las regiones más afectadas por el conflicto armado. Estos programas son una materialización de las disposiciones del Acuerdo Final de Paz firmado en 2016, que busca transformar las condiciones de vida a través de la Reforma Rural Integral (RRI). En este sentido, la implementación de los PDET se articula con el objetivo de asegurar que las comunidades rurales puedan acceder a los derechos fundamentales, como la tierra, la educación, la salud, entre otros, permitiendo la consolidación de un desarrollo equitativo y sostenible.

En el ámbito del desarrollo territorial, los PDET se centran en implementar acciones y estrategias adecuadas para cada subregión, acordes a la diversidad geográfica, cultural y social de Colombia, donde se generan distintas dinámicas y formas de desarrollo. De igual manera, la implementación de estas estrategias enfrenta desafíos significativos, tales como la falta de coordinación interinstitucional y la escasez de recursos financieros, los cuales han generado vacíos en la eficiencia de los programas, generando retrasos en la ejecución de las iniciativas de desarrollo contempladas en estos planes.

En este contexto, los esfuerzos más urgentes para la construcción de la paz deben enfocarse en las áreas del territorio colombiano más afectadas por el conflicto y la pobreza. Estas zonas, que corresponden a PDET albergan aproximadamente el 45% de los ecosistemas estratégicos ambientales del país y residen alrededor de siete millones de personas, de las cuales cerca del 3% son víctimas del conflicto.³⁵

35 Es fundamental resaltar que, a pesar de las condiciones mencionadas anteriormente, los territorios PDET poseen grandes potencialidades: abarcan más del 30% del territorio nacional y albergan ecosistemas estratégicos de suma importancia. El 45% del área de los PDET se corresponde con Parques Nacionales Naturales. Además, estos territorios presentan una notable diversidad étnica y cultural, gracias a la presencia de comunidades afrodescendientes, indígenas y campesinas.

El cumplimiento de los objetivos del PDET se da a partir de la puesta en marcha de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los cuales se construyeron de manera participativa por todos los actores y comunidades involucradas quienes plasmaron todas sus necesidades socioeconómicas desde las particularidades de sus territorios. Este ejercicio participativo, en un primer momento, priorizó 32.808 iniciativas; no obstante, atendiendo a disposiciones de la Corte Constitucional³⁶ la ART cumplió con el compromiso establecido durante la aprobación del PATR de la subregión Macarena- Guaviare.³⁷ Para ello, llevó a cabo un ejercicio participativo con los pueblos Jiw y Nukak, lo que resultó en un aumento del número total de iniciativas alcanzando las 33.007 iniciativas³⁸.

En anteriores informes la Procuraduría, sugiere que aún persisten rezagos en la implementación de iniciativas que incorporan este enfoque (Procuraduría, 2023), por lo que a más siete años de implementación del Acuerdo de Paz según la información proporcionada por la ART, el 45% de iniciativas cuenta con ruta de implementación activada, es decir, tienen proyectos, contratos y gestiones para su movilización, pero no necesariamente con efectiva implementación.

Los PDET representan una oportunidad histórica para transformar el campo colombiano y promover un desarrollo sostenible y equitativo. Aun así, para que estas iniciativas sean efectivas es imprescindible que el Estado, en conjunto con la sociedad civil, articule esfuerzos, movilice

³⁶ Mediante la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en materia de desplazamiento forzado. La cual ordena al Gobierno nacional a ajustar la política pública destinada a la atención y protección de esta población. En consecuencia, se implementaron medidas de protección diferencial para los pueblos indígenas, incluyendo específicamente medidas cautelares en los Autos 173 de 2012 y 265 de 2019 de protección para los pueblos Jiw y Nukak.

³⁷ Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) – Subregión Macarena-Guaviare; periodo de ejecución: 2019-2025.

³⁸ Resultado de esta intervención se adicionaron 199 iniciativas al PATR de la Subregión Macarena Guaviare, lo que a partir del mes de abril del 2023 amplía el universo de iniciativas PDET de 32.808 a 33.007 según lo reportado por la ART. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/micrositio-macarena-guaviare/>

recursos y garantice la participación de las comunidades en el diseño e implementación de estrategias de desarrollo.

Este capítulo se propone analizar el estado de la implementación de los PDET, evaluar su impacto en los territorios y ofrecer recomendaciones para mejorar su efectividad y cumplimiento a partir de un enfoque analítico. Se examinarán las iniciativas implementadas en cada subregión, identificando los pilares con mayor avance y aquellos que presentan rezagos. Además, se abordarán escenarios de participación comunitaria durante el 2023 haciendo seguimiento a los compromisos de las mesas “Paz, Avanzar cumpliendo”. También se contemplará el proceso de cualificación de las iniciativas, el acompañamiento a la transición de nuevos mandatarios y actualización del PATR. Así mismo, se analizarán las obras PDET; las Obras por Impuestos; y el enfoque reparador del PDET.

Estado de implementación

Implementación del PDET

La firma del Acuerdo de Paz representó un hito histórico en la búsqueda de una solución pacífica al conflicto armado; en consecuencia, se hizo evidente la necesidad de una estrategia integral que no solo abordara la violencia e inseguridad, sino que también promoviera el desarrollo económico y social en las regiones más afectadas.

En un contexto complejo, marcado por décadas de conflicto armado, desigualdad social y abandono en diversas regiones del país, los PDET fueron concebidos como una respuesta a esta necesidad, con el propósito de generar un enfoque de desarrollo que contemplara las diversidades y especificidades de cada territorio. Bajo este entendido, se busca no solo reconstruir la infraestructura física, sino también restablecer el tejido social y la confianza en las instituciones mediante la participación activa de las comunidades en la toma de decisiones. Las iniciativas de los PATR de los PDET se clasificaron en ocho pilares

fundamentales, que incluyen infraestructura, salud, educación y seguridad alimentaria, entre otros³⁹.

La implementación de los PDET se fundamenta en una metodología estructurada y participativa que busca asegurar la efectividad y sostenibilidad de las iniciativas a partir de un diagnóstico participativo⁴⁰; formulación de iniciativas⁴¹; implementación y seguimiento⁴², evolución y aprendizaje⁴³. Así mismo, tiene como objetivo abordar las desigualdades históricas en el acceso a recursos, servicios y oportunidades, lo que implica la implementación de iniciativas que fomenten la sostenibilidad económica, social y ambiental, así como la promoción de un desarrollo equitativo y respetuoso con el entorno⁴⁴, creación de espacios de consulta y la implementación de mesas comunitarias que incluyan diversas organizaciones y grupos sociales.

Es importante señalar que durante el segundo semestre del 2023 fueron creadas las Mesas Comunitarias Municipales para la Transformación Regional, pero, aunque se resalta el surgimiento de estas instancias y la participación de los Grupos Motores, Mecanismo Especial de Consulta (MEC), firmantes de paz, consejos municipales de

³⁹ Los pilares Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), son temas estratégicos que guían las iniciativas consagradas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), se agrupan en ocho áreas clave: 1) ordenamiento de la propiedad rural y uso del suelo, 2) infraestructura y adecuación de tierras, 3) salud rural, 4) educación, 5) servicios para la primera infancia en áreas rurales, 6) vivienda, agua potable y saneamiento, 7) reactivación económica, y 8) producción agrícola, garantía del derecho a la alimentación, y reconciliación, convivencia y paz. Estas iniciativas son fundamentales para superar la pobreza en las zonas rurales y mejorar la calidad de vida de sus comunidades. (ART, DICIEMBRE 2021)

⁴⁰ El primer paso en la implementación de los PDET es la realización de un diagnóstico participativo, que involucra a la comunidad en la identificación de necesidades y problemáticas específicas del territorio. Este diagnóstico se convierte en la base para la formulación de las iniciativas (González et al., 2022; ART, 2020).

⁴¹ A partir del diagnóstico, se procede a la formulación de iniciativas que se agrupan en proyectos concretos. Estas iniciativas son clasificadas como "detonantes" o "dinamizadoras", según su capacidad para generar cambios significativos en el territorio (DNP, 2019; ART, 2023).

⁴² La implementación de las iniciativas se realiza en conjunto con las comunidades, promoviendo su participación en todas las etapas del proceso. Además, se establece un sistema de seguimiento que permite evaluar el avance de las iniciativas y ajustar estrategias según sea necesario (García, 2021; Rincón, 2021).

⁴³ Un componente crucial de la metodología PDET es la evaluación continua de las iniciativas implementadas. Esto no solo permite medir el impacto de las acciones, sino que también facilita el aprendizaje y la mejora de las prácticas en el futuro (Cerdá, 2018; ART, 2023).

⁴⁴ Este objetivo implica la implementación de iniciativas que fomenten la sostenibilidad económica, social y ambiental, promoviendo un desarrollo equitativo y respetuoso con el entorno.

juventud, mesas de víctimas y de género⁴⁵, que marcan un paso positivo hacia la mejora de la participación y la toma de decisiones, la implementación efectiva del PDET sigue siendo insuficiente (ART, 2024).

De otro lado, se tiene la Hoja de Ruta Única (HRU), que hace referencia al documento metodológico clave que organiza las iniciativas en cada subregión PDET. Es la base para planificar, priorizar y seguir el cumplimiento de las metas en cada territorio, identificando tanto las fuentes de financiamiento como los actores responsables de la implementación⁴⁶. En este ejercicio, para finales del 2023, todas las subregiones PDET contaban con su HRU, incluyendo la subregión de Pacífico Medio, que fue la última en completarla, y frente a la cual esta Procuraduría insistió en su formulación. Se instó a la ART publicar los documentos metodológicos correspondientes a las 16 subregiones PDET, lo cual se completó el pasado 16 de noviembre de 2023.

Adicionalmente, la ART ha finalizado la construcción del Plan Estratégico Institucional (PEI), cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de las comunidades y organizaciones comunitarias en liderazgo y participación incidente en la toma de decisiones, control social y las veedurías ciudadanas y su participación a lo largo de todo el ciclo de proyectos de los PATR. Asimismo, completó el Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitario con Enfoques Territoriales (PFCC) que fue aprobado bajo la Resolución de la 860 del 2023. Dicho plan recoge los insumos aportados por las comunidades durante los encuentros subregionales “Paz, avanzar cumpliendo” del primer trimestre de 2023, que tiene como finalidad acelerar y movilizar la implementación de iniciativas PDET con marcación étnica (ART, 2024).

⁴⁵ “A nivel territorial los grupos motor, los Mecanismos Especiales de Consulta, la Instancia de Género y el componente comunitario de los Consejos Asesores Departamentales del PNIS, tendrán la mayor relevancia en esta nueva fase de la implementación, incluyendo también espacios como las Mesas de Víctimas y Mujeres, los Consejos de Juventud, las autoridades étnicas y las organizaciones campesinas y sociales, que en su conjunto conformarán las Mesas Municipales y Regionales para la Transformación Territorial” (ART PE, 2023).

⁴⁶ Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2023). Avance en la implementación de los PDET. Bogotá: ART.

Otro aspecto importante por resaltar en el marco del seguimiento a la implementación del PDET es, según la información proporcionada por la ART, que el 80% de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) están alineadas con los Planes Nacionales Sectoriales de la RRI. Este cruce de información se llevó a cabo en varias mesas técnicas en las cuales participaron líderes de los diferentes sectores e instituciones lideradas por la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz, el DNP y la ART, con el objetivo de determinar la territorialización de los Planes de Acción de los PNRR en los 170 municipios PDET. Sin embargo, este porcentaje también subraya la urgencia de avanzar más rápidamente en las áreas rezagadas.

En línea con estos esfuerzos, se realizó un acuerdo entre la ART y la Organización internacional para las Migraciones (OIM) para estructurar una ficha de proyecto que apoyara las actividades de la ART en la implementación de las iniciativas PDET. Actualmente, según la ART cuenta con una ficha elaborada, aprobada por la OIM y formalizada en el periodo comprendido entre agosto y diciembre de 2023, que detalla la duración del proyecto, su objetivo general, los productos esperados y los municipios de intervención.

Para finalizar, tras un acompañamiento preventivo realizado por la Procuraduría en las obras PDET, Fase III de las Subregiones Montes de María y Chocó, se logró que la ART en articulación con el Fondo Colombia en Paz, solicitara un ajuste al manual de contratación del FCP; que se reflejó en la versión No. 32 del manual actualizado y emitido el 14 de marzo de 2024. En particular, el numeral 9.5.3, relativo a la contratación directa, permite la contratación con organizaciones como asociaciones indígenas, cabildos, organizaciones sociales, asociaciones de pequeños productores locales, consejos comunitarios de comunidades negras y organismos de acción comunal.

A pesar de este avance para la implementación del PDET, ha enfrentado desafíos significativos, dado que el proceso se encuentra rezagado en términos de ejecución tanto de iniciativas PATR como de

las Obras PDET; se ha observado una falta de coordinación entre las diferentes entidades gubernamentales, lo que ha llevado a una fragmentación en la ejecución de los proyectos. Además, las condiciones de seguridad se han deteriorado con la presencia de grupos armados ilegales en algunas regiones, lo que ha dificultado el esfuerzo y trabajo de las autoridades y comunidades, generando desconfianza e incertidumbre, retrasando el cierre de brechas entre campo y la ciudad y los impactos estructurales que se proyectaban para las zonas más vulnerables del país.

Lo anterior, se refleja en los resultados presentados por el DANE, sobre la incidencia de la pobreza multidimensional (IPM)⁴⁷ en los centros poblados y rurales dispersos de los municipios PDET que fue del 32,3 % para el año 2022⁴⁸, último corte del cual dispone información esta Procuraduría para el análisis. Una cifra que revela que estos municipios siguen siendo los más rezagados frente a la media nacional que corresponde al 12,9% e incluso a los centros rurales dispersos no PDET que tienen un IPM de 27,3%.

Iniciativas con una ruta de implementación activada

Las Iniciativas con Ruta de Implementación Activada (RIA) son aquellas vinculadas a proyectos, convenios, contratos o gestiones que impulsan su desarrollo y materialización en las comunidades PDET. Estas iniciativas son cruciales, ya que movilizan recursos que permiten la entrega efectiva de bienes y servicios a las poblaciones, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos establecidos. De igual forma, la iniciativa RIA refleja la articulación de entidades del orden nacional y territorial para lograr la ejecución de proyectos y su

⁴⁷ Índice de pobreza multidimensional, mide la pobreza no solo en términos de ingresos, sino también con índices de salud, educación y estándar de vida como vivienda y servicios básicos. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>

⁴⁸ El boletín técnico de pobreza multidimensional agregado PDET 2023 se presentará en diciembre del 2024 por lo que se realiza este análisis con el último corte disponible que es 2022 [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMPDET-2022.pdf](https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMPDET-2022.pdf)

asociación con los PDET. Además, reflejan la colaboración entre entidades nacionales y territoriales, así como el apoyo de actores privados y cooperación internacional, elementos clave para su implementación (ART, 2024).

El seguimiento de estas iniciativas permite cumplir con un indicador fundamental para el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, relacionado con el “Porcentaje de iniciativas de los PDET con viabilidad jurídica y técnica implementadas”. En el Cuarto y Quinto informe al Congreso⁴⁹, se reportó un avance acumulado del 96,28% en el cuatrienio, lo que corresponde a 13.548 iniciativas con ruta activada, con corte al 31 de diciembre de 2023 según el reporte de Sinergia⁵⁰. Sin embargo, la Procuraduría ha señalado la necesidad de cambiar de un seguimiento basado en indicadores de gestión a uno que se enfoque en resultados concretos de bienes y servicios dispuestos a la comunidad. Este enfoque debería evaluar iniciativas implementadas, cumplidas o finalizadas. Aunque la ART se encuentra en proceso de ajuste y validación de esta metodología para determinar el nivel de avance de cada iniciativa PATR (ART, 2024), continúa existiendo una falta de claridad respecto a su alcance, objetivos y cronograma, lo que obstaculiza la realización de un análisis integral sobre su grado de cumplimiento.

Frente a esto, la Procuraduría resalta que, a pesar de los esfuerzos recientes de la ART, aún no se ha aprobado ni implementado una metodología que permita un monitoreo detallado del nivel de cumplimiento y pueda realizar estas publicaciones periódicamente en la plataforma de la ART denominada “Central PDET”. Esto es fundamental para pasar de un reporte de gestión a una evaluación que refleje el cumplimiento e implementación real de las iniciativas PATR en cada una de las 16 subregiones, asegurando un avance tangible en la transformación estructural de los territorios.

⁴⁹ Cuarto y Quinto Informe al Congreso del estado de avance del Acuerdo de Paz de la Procuraduría General de la Nación.

⁵⁰ <https://sinergia.dnp.gov.co/>

Al analizar las iniciativas con ruta de implementación activada, se reportaron 14.673 iniciativas RIA al 31 de marzo de 2024, un incremento de 1.083 respecto a lo encontrado en el Quinto Informe (Procuraduría, 2023). Con todo esto, este crecimiento es menor al del periodo anterior (2022-2023), cuando se activaron 2.293 iniciativas nuevas (ART, 2024). A nivel subregional, se evidencian desigualdades en el porcentaje de iniciativas activadas.

Al realizar la comparación por subregión con iniciativas RIA, Putumayo presenta el menor porcentaje (38,52 %); en contraste, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño lideran con un 57,99 % de sus iniciativas PATR activadas. Por otro lado, Pacífico Medio tiene el menor número total de iniciativas con 629, lo que refleja un rezago en la cantidad de intervenciones planificadas en comparación con otras subregiones, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 6 Iniciativas con ruta de implementación activada por subregión PDET

Subregión	Número de iniciativas con ruta de implementación	Número total de iniciativas	% de iniciativas con ruta de implementación
Pacífico Medio	359	629	57,07%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	1.129	1.947	57,99%
Sierra Nevada - Perijá	1.096	2.135	51,33%
Sur de Bolívar	538	1052	51,14%
Catatumbo	601	1115	53,90%
Macarena - Guaviare	877	2.095	41,86%
Sur del Tolima	566	1.168	48,46%
Cuenca el Caguán y Piedemonte Caqueteño	1.533	3.322	46,15%
Urabá Antioqueño	667	1.641	40,65%

Subregión	Número de iniciativas con ruta de implementación	Número total de iniciativas	% de iniciativas con ruta de implementación
Montes de María	1.189	2.931	40,57%
Pacífico y Frontera Nariñense	650	1.534	42,37%
Alto Patía y Norte del Cauca	1.840	4.466	41,20%
Sur de Córdoba	539	1.222	44,11%
Chocó	791	2.027	39,02%
Putumayo	1.325	3.440	38,52%
Arauca	973	2.283	42,62%
Total	14.673	33.007	44,45%

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ART, (2024).

Estas cifras reflejan la necesidad de ajustar y acelerar los procesos de implementación en algunas subregiones para garantizar un desarrollo más equitativo y sostenible en todo el territorio nacional. Si bien, las subregiones del departamento de Antioquia, como lo son Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y el Urabá Antioqueño presentan avances del 58 % y 40,65 % respectivamente, esto podría ser la consecuencia del desempeño que ha tenido la estrategia de obra por impuestos en el marco de la activación de las iniciativas PDET en esta región. Así mismo, se evidencia que el porcentaje promedio de implementación es del 44.45 %, lo que significa que menos de la mitad de las iniciativas están con RIA.

Este análisis comparativo ofrece una visión clara de las fortalezas y áreas de mejora en la implementación de iniciativas, tanto por subregión como por pilar. Sin embargo, es importante destacar que no se pudo realizar un análisis comparativo de las fuentes de financiación debido a la falta de datos específicos sobre la financiación que impide evaluar como los recursos financieros afectan la implementación y el éxito de las iniciativas.

Las 14.673 iniciativas con ruta de implementación activada concuerdan con 7.404 proyectos, gestiones, contratos y convenios

(ART, 2024) de los cuales 6.002 son proyectos, 1.140 gestiones, 222 contratos y 40 convenios⁵¹. Según el Informe de seguimiento a la implementación del PDET, el 64% de los recursos gestionados por la agencia fueron aprobados mediante dos mecanismos: OCAD Paz y Trazador Paz PGN. Por un lado, mediante el OCAD Paz se han aprobado 628 proyectos en municipios PDET con una inversión aproximada de 6,76 billones de pesos, resaltando las inversiones dirigidas a los sectores de transporte, minas y energía y vivienda, ciudad y territorio; y por el otro, se marcaron 122 proyectos a través del Trazador Paz – PGN por un valor de 6,01 billones de pesos, dentro de los que se destacan los sectores de inclusión social y reconciliación, trabajo y educación (ART, 2023)

Según la información proporcionada por la ART, se puede observar que una iniciativa RIA se asocia a varias acciones. En todo caso, de las 14.673 iniciativas con (RIA) reportadas con corte a 31 de marzo de 2024, el análisis revela que el 11% se clasifica como gestiones. Esto implica que su contribución a la transformación estructural de las comunidades puede ser limitada si no se acompañan de indicadores de resultados claros, lo que lleva a que se dificulte la evaluación de un avance real de las iniciativas RIA. En razón a ello, se recomienda a la ART revisar sus criterios de activación de rutas, en especial aquellos que se relacionan a una gestión. Este desglose es esencial para comprender la naturaleza de las iniciativas y su impacto real.

Ahora bien, al analizar las iniciativas con RIA por Pilar PDET, se obtiene que el pilar 2 (Infraestructura y Adecuación de Tierras) con el 46.5% tiene el mayor porcentaje en avance de iniciativas RIA. Los altos porcentajes de iniciativas en implementación, sugiere una priorización de la infraestructura como base para el desarrollo. Como se muestra en la siguiente tabla:

⁵¹ En el Quinto Informe al Congreso se reportó 5.965 proyectos, gestiones, contratos y convenios, de los cuales 4.857 son proyectos, 875 gestiones, 197 contratos y 36 convenios. Lo que evidencia un aumento de 1.439 en este registro.

Tabla 7 Iniciativas con ruta de implementación activada por pilar

Pilar	Iniciativas con ruta de implementación activada	Iniciativas PATR	% de iniciativas con ruta de implementación activada
Pilar 1: Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	1.402	3.316	42.3%
Pilar 2: Infraestructura y Adecuación de Tierras	1.807	3.887	46.5%
Pilar 3: Salud rural	1.523	3.555	42.8%
Pilar 4: Educación Rural y Primera Infancia	3.281	7.088	46.3%
Pilar 5: Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	1.197	2.693	44.4%
Pilar 6: Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	2.786	6.101	45.7%
Pilar 7: Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	819	1.782	46.01%
Pilar 8: Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	1.858	4.585	40.5%
Total	14.673	37.007	39.6%

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ART, (2024).

En este análisis, para el pilar 8 (Reconciliación, convivencia y construcción de paz) seguido del pilar 1 y 2 (Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo) (Salud rural), se presenta un avance más limitado con 40.05%, 42.3% y 42,8%, respectivamente. Esto evidencia la debilidad del pilar 2 que concentra la mayor parte de iniciativas que se cruzan con las medidas de reparación integral para la construcción de la paz del punto 5 del Acuerdo de Paz (ART, 2024). Además, el bajo avance para los pilares 1 y 2 en términos de acceso adicional refleja la necesidad de atención y recursos en estas áreas.

Las disparidades observadas en los porcentajes de avance entre los diferentes pilares resaltan la importancia de priorizar la implementación de iniciativas en las áreas menos desarrolladas, de manera que se garantice un impacto positivo en las comunidades más vulnerables.

Al comparar las iniciativas por pilar en cada subregión, este análisis evidencia diferencias notables en el cumplimiento de los PDET puesto que se observa que el avance no es homogéneo, lo que refleja la complejidad de los desafíos y oportunidades que enfrenta el contexto local y regional.

En lo más de siete años de la firma del Acuerdo de Paz, se esperaba que los PDET hubieran alcanzado avances sustanciales en el cumplimiento de sus iniciativas. Sin embargo, las cifras indican un avance desigual entre las regiones, por ejemplo, en términos del pilar 6, se observa un avance significativo en varias subregiones, destacándose Alto Patía y Norte del Cauca con un 15,83 %, empero, este avance no se ha replicado de la misma en manera en subregiones como Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, las cuales han alcanzado un 6,14 %.

En cuanto al pilar 3, se destaca un avance del 12,87 % en la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, pero en regiones como Macarena – Guaviare, el avance es de solo el 4,07 %. Igualmente, el pilar de educación y primera infancia rural muestra avances dispares, puesto que en Arauca se reporta un cumplimiento del 5,24 %, en Alto Patía y

Norte del Cauca del 14,20 % y Pacífico Medio registra un porcentaje de apenas el 2,53 %. En relación con el pilar de Ordenamiento Social y Uso del Suelo, se observan rezagos en varias subregiones, como en Catatumbo que reporta un avance de solamente el 3,92 %, 3,07 % en Pacífico Medio y 2,28 % en Sur de Bolívar.

En conclusión, el avance de las iniciativas varía entre las diferentes subregiones PDET, lo que sugiere un cumplimiento desigual entre ellas, que pone en riesgo el cumplimiento efectivo de los propósitos generales de consolidar el desarrollo sostenible en las 16 zonas priorizadas para estos programas, las cuales comparten las mismas afectaciones del conflicto armado y la pobreza.

Adicionalmente, según la información reportada por la ART, del total de 14.673 iniciativas con RIA, el 25,48 % (3,739) son de carácter étnico, lo que permite identificar el rezago que se presenta con las apuestas de desarrollo del PDET con etiquetas étnicas (ART, 2023). A este respecto, la Procuraduría en el Quinto Informe al Congreso recomendó a la ART desarrollar una estrategia para acelerar su ejecución (Procuraduría, 2023), respecto de lo cual dicha entidad informó estará desarrollando una estrategia para acelerar la implementación de las iniciativas con enfoque étnico y reconoció la responsabilidad de movilizar estas iniciativas que recaen en todas las áreas y grupos de trabajo, así como del Estado en su conjunto. En consecuencia, contrató un equipo de formuladores de proyectos de los mismos pueblos étnicos, en concertación con los MEC de cada subregión PDET, como parte del proceso de fortalecimiento de capacidades de las autoridades étnicas (ART, 2024). A pesar de estos esfuerzos, persisten los rezagos de cumplimiento de las iniciativas con etiqueta étnica y un desafío considerable de cumplimiento en este particular.

En el marco del PDET y del cumplimiento del capítulo étnico, dicho rezago representa un retraso en la garantía de derechos de las comunidades étnicas, por lo que la Procuraduría ha realizado un llamado de atención a la priorización de las iniciativas étnicas en el marco del proceso de cualificación, revisión y actualización de los PATR

que se realiza durante el año 2024 con estas comunidades, pues aún no se conoce la definición de acciones que van a permitir el impulso para el cumplimiento de estos procesos, de manera que se subsanen los rezagos existentes en las iniciativas marcadas para beneficiar a la población étnica, como en el ejercicio de priorización para la asignación de recursos financieros necesarios para movilizar estas iniciativas.

De igual manera, durante el año 2023, en el marco de los encuentros con los MEC realizados, se validaron 119 proyectos asociados a iniciativas propias o comunes étnicas que estaban estructurados en fase III para su actualización e implementación, por un valor total de \$228.484 millones, según la información socializada por la ART (ART, 2024). No obstante, en diferentes espacios, la ART ha expresado que casi la cuarta parte del número total de iniciativas,⁵² tienen dificultades técnicas y de financiación lo que afecta su movilización e implementación.

Iniciativas de reincorporación con ruta de implementación activada

En este acápite se analiza la articulación del proceso de implementación de las iniciativas del PDET con los diferentes mecanismos del proceso de reincorporación social y económica de los firmantes de paz, en razón a que la consolidación de los PDET tiene un enfoque colectivo y participativo de todos los actores para alcanzar el desarrollo de los territorios los habitantes de las zonas priorizadas.

Así pues, con respecto a la recomendación consignada en el Quinto Informe al Congreso relacionada con la consolidación de una estrategia de seguimiento conjunto de la implementación de iniciativas RIA con etiqueta de reincorporación contenidas en los PATR (Procuraduría, 2023), la ART informó que viene trabajando en una estrategia Territorio-Nación-Territorio (ETNT) fundamentada en la participación incidente de las comunidades en el proceso de implementación de los PDET, con un componente transversal de planeación e incidencia territorial (ART, 2024), por lo que llama la atención la respuesta de dicha entidad dado

⁵² 33.007 iniciativas PDET.

que no se evidencia la estrategia de impulso para la movilización de las iniciativas con etiqueta de reincorporación .

Igualmente, sobre este punto la ARN indicó que en las 16 subregiones PDET hay un total de 6.977 personas en proceso de reincorporación distribuidas en 152 de estos municipios, que representa el 54,88 % de la población con respecto al total del país (12.713); y que en 120 municipios PDET fueron incluidas las políticas de reintegración y reincorporación en sus Planes de Desarrollo Territorial 2019-2022⁵³.

Así mismo, del total de iniciativas con ruta de implementación activada RIA (14.673), solo el 5 % (744)⁵⁴ tiene etiqueta de reincorporación, con lo que se evidencia el bajo porcentaje en el marco de la implementación de los PATR según el reporte de la ART (ART, 2024). Al realizar un análisis por subregión PDET, continúa la tendencia presentada en el Quinto Informe atendiendo a que la Subregión Alto Patía y Norte del Cauca sigue teniendo el mayor porcentaje de iniciativas con ruta de implementación activada con etiqueta de reincorporación (265), representando un 14,04 % del total de iniciativas con ruta de implementación activada en esta subregión (1.840). Pacífico Medio y Pacífico y Frontera Nariñense continúan siendo las Subregiones con menos iniciativas RIA con etiqueta de reincorporación con una sola iniciativa cada una (ART, 2024).

Tabla 8 Iniciativas de reincorporación por Subregión PDET

Subregión	Número de iniciativas con RIA	Número total de iniciativas de reincorporación con RIA	% de iniciativas con RIA con etiqueta de reincorporación
Pacífico Medio	359	1	0,32
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	1.129	38	3,36

⁵³ Infografía Articulación Reincorporación-PDET, información con corte 30 de septiembre del 2021, ARN <https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/PDET/PDET-general-Septiembre-2021.pdf>. La ARN publicó un ciclo de infografías con actualización mensual desde noviembre del 2020 hasta septiembre del 2021.

⁵⁴ En el Quinto Informe al Congreso se reportó 689 iniciativas RIA con etiqueta de reincorporación, que representaba el 5% del total de las iniciativas RIA (13.590).

Subregión	Número de iniciativas con RIA	Número total de iniciativas de reincorporación con RIA	% de iniciativas con RIA con etiqueta de reincorporación
Sierra Nevada – Perijá	1.096	5	0,45
Sur de Bolívar	538	34	6,31
Catatumbo	601	36	5,99
Macarena – Guaviare	877	80	8,61
Sur del Tolima	566	50	9,12
Cuenca el Caguán y Piedemonte Caqueteño	1.533	78	5,08
Urabá Antioqueño	667	12	1,79
Montes de María	1.189	62	5,22
Pacífico y Frontera Nariñense	650	1	0,15
Alto Patía y Norte del Cauca	1.840	265	14,4
Sur de Córdoba	539	33	6,12
Chocó	791	23	2,9
Putumayo	1.325	21	1,51
Arauca	973	5	0,51
Total	14.673	744	7,44

Nota. Elaboración propia con base en información de ART, (2024).

De acuerdo con la tabla anterior, llama la atención que Subregiones como Pacífico Medio y Pacífico y Frontera Nariñense solo cuenten con 1 iniciativa RIA con etiqueta de reincorporación, teniendo en cuenta que en dichas subregiones se cuenta con varios colectivos de formantes de paz, entre los que se destaca el antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación ETCR de nombre La Variante que incluso ya cuenta con tres predios rurales comprados por el Gobierno nacional.

Los pilares con mayor porcentaje de iniciativas con ruta de implementación activada de reincorporación son: el 6 denominado

Reactivación Económica y Producción Agropecuaria con el 8,21 %), el pilar 3 de Salud rural con el 7,41 %; y el pilar 8 de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz con el 5,38 %, según se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 9 Iniciativas de reincorporación por Pilar PDET

Pilar	Número de iniciativas con RIA	Número total de iniciativas de reincorporación con RIA	% de iniciativas con RIA con etiqueta de reincorporación
Pilar 1: Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	1.402	41	2,42
Pilar 2: Infraestructura y Adecuación de Tierras	1.807	35	1,93
Pilar 3: Salud rural	1.523	113	7,41
Pilar 4: Educación Rural y Primera Infancia	3.281	126	3,84
Pilar 5: Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	1.197	57	4,76
Pilar 6: Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	2.786	229	8,21
Pilar 7: Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	819	43	5,25

Pilar	Número de iniciativas con RIA	Número total de iniciativas de reincorporación con RIA	% de iniciativas con RIA con etiqueta de reincorporación
Pilar 8: Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	1.88	100	5,38
Total	14.673	744	4,9

Nota. Elaboración propia con base en información de ART, (2024).

Este análisis da cuenta de cuáles son los componentes para impulsar en el marco de la política de reincorporación dentro de los cuales se encuentran el de propiedad rural e infraestructura, y adecuación de tierras que se presentan como los más rezagados en términos de iniciativas RIA con etiqueta de reincorporación.

El análisis de la movilización e implementación de las iniciativas con etiqueta de reincorporación se encuentra contenido en el Auto 598 del 2023⁵⁵, que lo contempla un seguimiento a la coordinación y articulación entre la ruta de reincorporación de los firmantes del Acuerdo de Paz con la implementación de los PDET y del PNIS, y con el pilar 8 de reconciliación, convivencia y paz. Por esta razón la Procuraduría impulsa este seguimiento desde el Quinto Informe al Congreso, con la finalidad de garantizar la implementación de estas iniciativas de especial importancia para la transformación de la calidad de vida de este componente poblacional.

Así pues, mediante el análisis realizado en el presente informe se evidencia que estas iniciativas no se concentran solo en el pilar 8 Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, sino también en otros pilares, y su impulso es una oportunidad de articulación entre la ART y la ARN. Así pues, la Procuraduría reitera la necesidad de desarrollar una estrategia conjunta que impulse estas iniciativas en el marco de la actualización e implementación de los PATR.

⁵⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2023/A598-23.htm>

Seguimiento Mesas Territoriales “Paz, avanzar cumpliendo”

Desde la elaboración del Plan Estratégico 2023 – 2026 de la ART, se determinó que uno de los retos más importantes es fortalecer la participación incidente de las comunidades y organizaciones en el desarrollo de las estrategias de movilización e implementación de las iniciativas de los PATR. En el marco de este objetivo, la ART lideró entre el 27 de enero y el 20 de abril del 2023, 16 encuentros subregionales “Paz, Avanzar Cumpliendo”, estos fueron espacios de diálogo y concentración con las comunidades PDET y, en consecuencia, se asumió el compromiso de gestionar prioritariamente las iniciativas resultantes de estos encuentros.

En este orden de ideas, el seguimiento participativo del PDET durante el año 2023 se ha materializado a través de dos estrategias centrales: 16 Encuentros Subregionales “Paz, Avanzar cumpliendo” y las Mesas Comunitarias para la Transformación Territorial, en los que participaron lideresas y líderes de las comunidades pertenecientes a los Grupos Motor, los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC), Consejos Municipales de Juventud, organizaciones juveniles, organizaciones de mujeres, organizaciones de víctimas, firmantes de paz, y otras organizaciones comunitarias PDET (ART , 2023). Los encuentros subregionales permitieron obtener un diagnóstico comunitario sobre las dificultades y avances en la implementación de los PDET en los últimos cinco años en cada una de las 16 subregiones. Igualmente, las comunidades plantearon los aciertos, desaciertos, retos a mejorar y la importancia de contar con acciones puntuales y procesos de formación que brinden las herramientas técnicas y políticas que garanticen una participación incidente y vinculante.

En los 16 encuentros Subregionales: “Paz, Avanzar Cumpliendo”, participaron 2.200 representantes de las comunidades, se priorizaron un total de 2.753 iniciativas y se analizaron 3.260 proyectos en ejecución y terminados e identificados por las comunidades PDET participantes, identificando que el 25 % (819) tienen dificultades que suman a una inversión aproximada a 5 billones de pesos, de los

proyectos identificados con problemas, 373 proyectos ejecutados por la ART, 300 de OCAD Paz, 140 del Sistema General de Regalías (SGR), 15 de Obras por Impuestos y 10 proyectos adicionales presentan dificultades (ART, 2024).

Finalmente, la ART reporta que, frente a la financiación, se tendrán en cuenta estas 2.753 iniciativas priorizadas por las comunidades con el objetivo de ejecutar proyectos integradores, considerándolo un insumo importante para la elaboración de la metodología de actualización de los PATR. El pilar con más iniciativas priorizadas fue el 8 de Reconciliación, convivencia y construcción de paz, lo que demuestra la importancia para las comunidades de potencializar las iniciativas con etiqueta de víctimas con enfoque reparador y con etiqueta de reincorporación.

Frente a los compromisos asumidos en estos espacios subregionales, la ART respondió a la recomendación consignada en el Quinto Informe al Congreso relacionada con el cumplimiento de la gestión y activación de las 2.753 iniciativas que fueron priorizadas con las comunidades en las 16 mesas subregionales PDET "Paz, Avanzar Cumpliendo" acogiéndola totalmente (Procuraduría, 2023). Esta entidad informó que de las 2.753 iniciativas que fueron priorizadas con las comunidades en los encuentros subregionales, el 47,66 % (1.444) cuenta con ruta de implementación activa. De este total, se habían asociado 355 iniciativas al pilar de Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; 349 al pilar de Infraestructura; 335 al de Salud Rural; 349 al pilar de Educación Rural; 347 al pilar de Vivienda Rural; 373 al pilar de Reactivación Económica; 294 al de Derecho a la Alimentación y 357 iniciativas en el pilar de Reconciliación (ART, 2024).

Además, el 100% de las iniciativas priorizadas con las comunidades fueron incluidas en los planes de trabajo subregionales para ser gestionadas según el nivel de competencia nacional, departamental o municipal (ART, 2024). Pese al avance reportado en el marco del cumplimiento a los compromisos asumidos por la ART, DNP, y el Fondo Colombia en Paz, en las mesas subregionales la Procuraduría ha

identificado un menor avance en su ejecución sin que se hubieran solucionado los cuellos de botella⁵⁶ identificados en estos espacios con las comunidades ⁵⁷.

De igual forma en cumplimiento al compromiso asumido en los encuentros Subregionales: “Remitir a la Contraloría los proyectos terminados o en ejecución que las comunidades identificaron con serias dificultades en su implementación”, la ART informó que se analizaron 3.260 proyectos en ejecución y terminados que fueron identificados por las comunidades PDET participantes, de los cuales el 25 % (819) presentaron dificultades, los cuales suman una inversión aproximada a 5 billones de pesos (ART, 2024). De estos 819 proyectos, 401 se encuentran en ejecución, 290 terminados y entregados y 128 terminados sin entregar; la relación de estos proyectos identificados fue remitida a la Contraloría General de la Republica el 31 de mayo del 2023 (ART, 2024).

En relación con las instancias de participación en el marco de la implementación del PDET, la ART atendió la recomendación consignada en el Quinto Informe al Congreso relacionada con enfocar los ejercicios de participación hacia el fortalecimiento de plataformas que faciliten la vinculación constante de la ciudadanía a las políticas públicas y programas en las regiones, a través de instancias que puedan incorporar distintos procesos en su agenda, como lo son los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia o los Consejos Territoriales de Planeación (Procuraduría, 2023). Al respecto, esta entidad informó que acogió parcialmente la recomendación en el marco de la formulación del Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias con Enfoques Diferenciales (ART, 2024). Se resalta que

⁵⁶ Obras inconclusas e incumplimiento de los consorcios implementadores de las Obras PDET Fase III.

⁵⁷ En el marco del seguimiento a los compromisos realizados en la mesa “Paz, avanzar cumpliendo” Subregional de Chocó desarrollada el 10 y 11 de marzo del 2023, el compromiso : “Se realizará una mesa de trabajo sobre los proyectos ejecutados en la Subregión PDET Chocó, liderada por el DNP por la Subdirectora de Regalías OCAD/PAZ, está mesa se realizará con la comunidad y la ART con participación de los secretarios de planeación de los municipios PDET de la Subregión Chocó , y el resto de fuentes de financiación serán responsabilidad de la ART” (DSAP, 2023). A la fecha de la elaboración de este informe aún no se tiene claro los resultados en el marco de ejecución de estos espacios, según la información reportada por la ART.

las estrategias contenidas en este Plan son producto de los aportes, propuestas y retos planteados por las comunidades durante los Encuentros Subregionales "Paz Avanzar Cumpliendo".

A pesar de lo informado por la Agencia de Renovación del Territorio, este Órgano de Control reitera la necesidad de fortalecer la participación de la Agencia en espacios de incidencia territorial, así como la articulación con los entes territoriales en términos de financiación y ejecución. Esto podría potenciar la implementación de los PDET con un mayor acompañamiento técnico y un mayor esfuerzo fiscal con fuentes distintas a sus propios recursos. Esta labor requiere la articulación de todas las instancias, tanto a nivel nacional como territorial, así como la participación activa de las comunidades en estos procesos.

Proceso de cualificación de iniciativas

En el marco de la incidencia en el proceso de elaboración de planes de desarrollo territoriales en el periodo 2020-2023, se adelantó una estrategia orientada a ampliar las fuentes de financiación e incluir recursos específicos para la implementación de las iniciativas contenidas en los PATR, actualmente liderada por la ART y la UIAFP. Aunque esta logró la inclusión de 11.913 iniciativas PDET en los Planes de Desarrollo Territoriales de estos departamentos y municipios según se reporta en la plataforma Central PDET, no resultó ser un ejercicio eficaz para la movilización de recursos, ya que los entes territoriales no contaban con recursos suficientes para su implementación, teniendo en cuenta que en su mayoría se trataba de municipios de categoría 5° y 6°, que no recibieron recursos adicionales para cubrir el gasto extraordinario que implica la implementación de los proyectos PDET en el marco de las diferentes iniciativas tanto municipales como subregionales.

Por lo anterior, en relación con el proceso de transición de nuevos mandatarios, la ART atendió la recomendación consignada en el Quinto informe al Congreso relacionada con coordinar una estrategia de acompañamiento a las nuevas administraciones locales que proporcione lineamientos a los entes territoriales en la implementación

del PDET, con un fortalecimiento territorial y la articulación nación-territorio, orientada a garantizar la inclusión de las iniciativas PDET en los nuevos planes de desarrollo territoriales (Procuraduría , 2023). Esta dependencia informó que esta recomendación fue acogida parcialmente, informando que durante el primer trimestre del 2024 adelantó un proceso de cualificación de iniciativas de los PATR, en el cual se concentraron en la planificación territorial y en la definición de competencias en los distintos ámbitos de gobierno como lo dispone el Artículo 7 del Decreto 893 del 2017, respetando la autonomía de las entidades territoriales y bajo los principios de coordinación, colaboración previstos en la Constitución y la Ley (ART, 2024).

Adicionalmente, este Órgano de Control ha alertado en anteriores informes sobre la necesidad de establecer un alcance de las iniciativas de los PATR en los 170 municipios priorizados, de acuerdo con las competencias de las entidades territoriales y potencializar la corresponsabilidad nación – territorio para lograr acciones conjuntas con resultados medibles impactando la implementación de los PDET. Así las cosas, una de las recomendaciones del Quinto informe al Congreso se relaciona con la de continuar con sus procesos de fortalecimiento territorial, de modo que se identifiquen los avances físicos y financieros de las iniciativas con enfoque reparador en los instrumentos de programación presupuestal de los 170 municipios y 19 gobernaciones PDET a nivel del Plan indicativo, Plan Anual Operativo de Inversiones y Proyectos de Presupuesto”.

En respuesta a lo anterior, durante el mes de enero y febrero del año en curso, la ART adelantó una estrategia de cualificación de las iniciativas en el marco del proceso de actualización de los PATR y el acompañamiento a los entes territoriales con el objetivo de incidir en los gobiernos locales con información de planificación territorial y garantizar la inclusión de las iniciativas PDET reflejadas en las fuentes de financiación y tipos de recursos para la gestión territorial de los nuevos Planes de Desarrollo Territorial.

En este orden de ideas, el ejercicio de cualificación de las iniciativas PATR, se adelantó desde el: “El Punto de Partida” del proceso de actualización de los PATR. Durante este ejercicio se presentó a las comunidades información sobre el nivel de priorización de las iniciativas en los diferentes espacios de participación (HRU, encuentros subregionales “Paz, avanzar cumpliendo” o encuentros MEC); su clasificación étnica; si la iniciativa cuenta con algún tipo de etiqueta (de género y mujer rural, jóvenes, víctimas, reincorporación o sustitución de cultivos de uso ilícito; asociada con los PIRC y RyR); y si la iniciativa tiene ruta de implementación activada y su estado de avance (ART 2024 d, 2024). Como resultado de este ejercicio la ART buscó obtener una ratificación de la priorización de las iniciativas e insumos para la mejor definición de los proyectos que permitan activar las iniciativas que no lo han sido aún.

Así mismo, para adelantar el ejercicio de cualificación la ART contó con un equipo de 4 profesionales por subregión con el apoyo de Colombia Transforma dedicados exclusivamente a este ejercicio, con el apoyo de profesionales articuladores de los pilares de los PDET en el ámbito nacional y territorial del equipo de la ART (ART, 2024).

El objetivo de la cualificación fue determinar las competencias exclusivas de los municipios como las principales entidades de gobierno territorial, así como las competencias sujetas a principios de coordinación, concurrencia y complementariedad entre los diferentes niveles de gobierno para la implementación de las iniciativas PDET. Además de definir la gestión de recursos de acuerdo con las diferentes fuentes, conforme a la gestión territorial (ART, 2024).

Los resultados presentados en el marco de este ejercicio de cualificación en el “Punto de partida”, la ART reportó que se cualificaron 6.193 iniciativas estratégicas de los 170 municipios PDET en las 16 Subregiones; de las cuales, el 17% (1.071) son competencia de la nación, el 11% (692) del Departamento, el 72% (4.430) municipales; además, el 83% (3.685) de las iniciativas a cargo de municipios requieren la concurrencia y/o complementariedad del departamento y el

90% (3.981) requieren concurrencia de las entidades nacionales.. En este ejercicio se ratifica la importancia de los municipios en la implementación de las iniciativas, así como la necesidad de la concurrencia y/o complementariedad entre los departamentos y el gobierno nacional (ART, 2024).

Ahora bien, para la fecha de corte del presente informe⁵⁸ se recibió la socialización final de los resultados del ejercicio de cualificación de las 33.007 iniciativas PATR, en el marco del acompañamiento en la estrategia a nuevos mandatarios, teniendo que más del 78% de las iniciativas cualificadas son competencia del nivel territorial (departamentos o municipios), mientras que el 22% restante corresponde al nivel nacional (ART, 2024).

Tabla 10 Resultado del proceso de cualificación total de iniciativas PATR.

Subregión	Departamento # iniciativas PATR	Municipio # iniciativas PATR	Nación # iniciativas PATR	Total # iniciativas PATR	Total %
Alto Patía y Norte del Cauca	676	2982	808	4466	100%
Arauca	284	1317	682	2283	100%
Bajo cauca y Nordeste Antioqueño	194	1314	439	1947	100%
Catatumbo	308	601	206	1115	100%
Chocó	354	1342	331	2027	100%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	526	2228	568	3322	100%
Macarena Guaviare	363	1047	685	2095	100%
Montes de María	369	2070	492	2931	100%

⁵⁸ 31 de marzo del 2024

	Departamento	Municipio	Nación	Total # iniciativas PATR	Total %
Subregión	# iniciativas PATR	# iniciativas PATR	# iniciativas PATR		
Pacífico Medio	93	374	162	629	100%
Pacífico y frontera nariñense	377	814	343	1534	100%
putumayo	317	2391	732	3440	100%
Sierra Nevada-Perijá-zona bananera	251	1387	497	2135	100%
sur de bolívar	137	650	265	1052	100%
Sur de Córdoba	159	765	298	1222	100%
Sur del Tolima	346	517	305	1168	100%
Urabá Antioqueño	172	1137	332	1641	100%
Total general	4926	20936	7145	33007	100%

Nota. Elaboración propia con base en información de ART, (2024).

Así mismo, es necesario mencionar las observaciones de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), en el que fueron revisados 11 de los 19 Planes de Desarrollo Territoriales de los departamentos que tienen municipios PDET, concluyendo que mediante la estrategia de incidencia con nuevos mandatarios implementada por la ART se incluyeron 11.539 iniciativas en los Planes de Desarrollo Territoriales, y aunque se mencionan los PDET fue realiza en forma de diagnóstico territorial, no contempla las acciones concretas de implementación, no se establecen programas y proyectos, ni indicadores o metas concretas para movilizar e implementar las iniciativas PATR (FIP, 2024).

Lo anterior, evidencia que persiste la debilidad frente a la definición de acciones de implementación en el nivel territorial. Este Órgano de Control llama la atención a que, pese al esfuerzo realizado en la estrategia de articulación Nación-Territorio-Nación se materializó la advertencia realizada en el Quinto informe al Congreso. En este

informe, la Procuraduría alerta sobre el retraso en el proceso de actualización de los PATR. Al inicio de 2024, se contará con nuevos mandatarios locales que deberán elaborar sus planes de desarrollo para el próximo cuatrienio. La falta de iniciativas actualizadas para ese período es desafortunada, ya que estos planes se construirán sobre bases desactualizadas y carecerán de un capítulo dedicado a programas de proyectos. Esto podría resultar en la continuidad del rezago en la implementación y presentación de proyectos, debido a los inconvenientes en la planeación en los territorios.

Es importante resaltar que pese que según el Decreto 893 del 2017, el proceso de actualización de los PATR debió iniciarse en el año 2023⁵⁹, durante ese año la ART informó que iniciaría en el segundo semestre con la subregión Sur de Bolívar por haber sido la primera en firmar su PATR⁶⁰ (Procuraduría, 2023), el proceso inició en el mes de febrero del 2024 en las 16 subregiones PDET, con la elaboración de los planes de desarrollo territoriales 2024-2027. Como resultado se observa que persiste la falta de asignación presupuestal específica para la movilización e implementación de las iniciativas PDET en la planeación territorial de los nuevos mandatarios.

La Procuraduría reitera la importancia de pasar a una estrategia enfocada en la implementación de las iniciativas, evitando que el proceso se limite a la inclusión en los diagnósticos de los Planes de Desarrollo Territoriales materializándolo a través de la disponibilidad de los resultados del proceso de actualización de los PATR.

Así las cosas, el ejercicio de cualificación subraya la necesidad de desarrollar documentos con orientaciones específicas por pilar y sector, que brinden mayores elementos conceptuales a los actores que intervienen en la implementación del PDET. Este tipo de instrumentos no solo fortalecerán técnicamente a los equipos profesionales de la

⁵⁹ Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez (10) años. Cada PDET se instrumentalizará en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) construido de manera participativa, amplia y pluralista, y se revisará y actualizará cada cinco (5) años. (DL 893 de 2017, Artículos 1 y 4).

⁶⁰ Del 1 de agosto del 2018.

ART, sino que facilitarán la orientación para la gestión e implementación de iniciativas. A 6 años de la firma del primer PATR, uno de los principales retos es optimizar la implementación de las iniciativas PDET a nivel territorial para evitar la duplicación de esfuerzos entre las autoridades locales y la ART.

Por otro lado, a pesar de que la ART acogió parcialmente la recomendación realizada en el Quinto Informe al Congreso frente a incluir la HRU⁶¹ en la estrategia de acompañamiento a los nuevos mandatarios, para convertirla en un insumo estratégico de la integración de las iniciativas PDET en los nuevos planes de desarrollo territorial de dichos municipios y en la metodología de actualización de los PATR, esto no se evidencia en la estrategia de cualificación de iniciativas ni permite establecer el papel de las 4.973 iniciativas detonantes y dinamizadoras⁶² que fueron resultado de este importante ejercicio que demandó un esfuerzo logístico y presupuestal, y que generó una gran expectativa en las comunidades durante su elaboración.

Se reitera la importancia de la utilización de la HRU, con el impulso de las iniciativas detonantes y dinamizadoras, como guía de la implementación del PDET, por tratarse de un importante ejercicio técnico en el marco de la planeación estratégica en los próximos años.

Por otro lado, en el marco de la elaboración del KIT Territorial competencia del DNP, la Procuraduría alertó sobre la falta de lineamientos puntuales para la priorización de iniciativas PDET en el proceso de elaboración de planes de desarrollo territoriales, a lo que DNP respondió que se realizó una estrategia conjunta con la ART llamada “Juntos por el Territorio” iniciada el 16 de agosto del 2023, con

⁶¹ La Hoja de Ruta es una herramienta de planeación de largo plazo que permite guiar la implementación del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial — PDET, guiar la ejecución de las Iniciativas que Transforman Territorios y asegurar su transformación para la vida y la paz total. (ART, 2024)

⁶² Después de un proceso participativo con la Mesa Técnica de la Subregión Pacífico Medio y luego de la aprobación de la Hoja de Ruta de esta Subregión PDET, se priorizaron 161 iniciativas detonantes y dinamizadoras que ya están disponibles en la plataforma Central PDET. Con esto, el número de iniciativas detonantes y dinamizadoras para las 16 subregiones PDET se ha actualizado de 4,682 a 4,843.

el lanzamiento de un micrositio donde se encuentran publicadas las guías para municipios PDET como herramientas para mandatarios salientes frente a la elaboración del informe de gestión, de empalme y rendición de cuentas⁶³. Pese a esto se evidencia que en el Capítulo de Paz sugerido para los nuevos planes de desarrollo territorial no se imparten lineamientos técnicos a los nuevos mandatarios de cuáles son las iniciativas PDET que impulsen la implementación en estos territorios, en los que la HRU cumple un papel muy importante para lograr un avance importante en la movilización de iniciativas y en la implementación de los PATR.

Pesé a que la ART lideró un espacio en el marco de la “Inducción Nuevos Mandatarios 2023-2027” a cargo de la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP realizada los días 13 y 14 de diciembre del 2023, en la cual se socializó la metodología de actualización de los PATR y se presentó información relacionada con las iniciativas PATR de los municipios PDET (ART, 2024c) estas acciones no se ven reflejadas concretamente en los KIT Territorial los PDET; solo se mencionan en termino de diagnóstico en los lineamientos para la elaboración del Capítulo de Paz , pero no se logra dar lineamientos que garanticen recursos para la implementación de las iniciativas PDET. Al no tener el apartado de programas y proyectos se perdió una importante oportunidad de dejar plasmado en los planes de desarrollo territoriales la movilización de las iniciativas PDET. Uno de los principales retos para la prospectiva de la implementación de los PDET es fortalecer la coordinación institucional, la planeación financiera, y el seguimiento y evaluación a los proyectos que permiten la materialización de las iniciativas.

Proceso de actualización PATR

El artículo 4 del Decreto Ley 893 de 2017 establece que cada Proyecto de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) debe ser ejecutado a través de un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) que debe elaborarse de manera participativa, inclusiva

⁶³ <https://www.renovacionterritorio.gov.co/juntosporelterritorio/index.html>

y pluralista en las áreas priorizadas. Debe incluir, como mínimo, diez elementos esenciales que garanticen que los PATR sirvan como herramientas efectivas para la transformación regional, promoviendo la inclusión, el desarrollo sostenible y la participación de las comunidades afectadas por el conflicto armado (ART, 2024).

A pesar de la aprobación de los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), es preocupante que ninguno de ellos incluya un “Capítulo de programas y proyectos que oriente la ejecución, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final y siguiendo las directrices del Departamento Nacional de Planeación” (ART, 2024).

La omisión del capítulo de programas y proyectos, sustituido por un extenso listado de iniciativas, pone de manifiesto una falla estructural en la construcción, implementación y seguimiento de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Esta deficiencia no solo refleja una falta de claridad en la dirección estratégica de los PATR, sino que también contribuye a la percepción generalizada entre las comunidades de los municipios PDET del inadecuado cumplimiento de estos programas. La ausencia de un marco sólido que guíe la ejecución de proyectos específicos limita la capacidad de los PATR para abordar de manera efectiva las necesidades y realidades locales, lo que a su vez obstaculiza el proceso de transformación esperado. De este modo, la Resolución No. 1318 de 2023 de la Agencia de Renovación del Territorio marca el inicio del proceso de revisión y actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Esta resolución no solo aprueba los lineamientos y la metodología para llevar a cabo este proceso en las 16 subregiones, sino que también se alinea con lo establecido en los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 893 de 2017, así como con los principios y criterios del Acuerdo Final de Paz (ART, 2024).

Durante el periodo de 2023 a 2024, la Procuraduría ha impulsado un proceso de incidencia en la formulación de la metodología para la actualización de los PATR. Este esfuerzo se ha concretado a través de

múltiples mesas de trabajo con el equipo directivo de la ART, con el propósito de asegurar la incorporación de los Enfoques Diferenciales y el Enfoque Reparador del PDET en el proceso de actualización (ART, 2024).

La actualización de los PATR tiene como objetivo optimizar la implementación de los PDET a través de una colaboración entre gobiernos, comunidades, sector privado, academia y cooperación internacional (ART, 2024-2027). Las dos fases principales de este proceso se estructuran en la preparación de los insumos necesarios durante el segundo semestre de 2023 y en febrero de 2024. A partir de la segunda semana de marzo de 2024, se iniciará la fase de ejecución, que se divide en tres momentos. En el primer momento, se llevará a cabo la realización de 170 encuentros municipales y 16 encuentros subregionales, programados hasta el 3 de mayo de 2024. El segundo momento, dedicado a la construcción y conceptualización de la estructura de proyectos, se realizará en junio de 2024, abarcando 16 espacios subregionales. Finalmente, el tercer momento, que se desarrollará entre la segunda semana de julio y la primera de noviembre de 2024, se enfocará en la fase de “Transformando Territorios”. Durante este periodo, se llevarán a cabo 170 encuentros municipales y 16 subregionales para definir la estructura del capítulo de programas y proyectos, la ruta de implementación y el esquema de seguimiento. En esta etapa, se protocolizarán los resultados de los PATR revisados y actualizados.

La ART (ART, 2024) , indica que las iniciativas priorizadas por las comunidades, a través de diferentes espacios y herramientas, fueron esenciales para la actualización de los PATR. Estas iniciativas se definieron en tres espacios de participación: I) Encuentros Subregionales “Paz, Avanzar Cumpliendo”, II) Mecanismos Especiales de Consulta, correspondientes a la primera sesión llevada a cabo en 2023, y III) la Hoja de Ruta Única, que compila las iniciativas clave y dinamizadoras surgidas de este proceso.

De las 4,843 iniciativas detonantes y dinamizadoras identificadas, 1,294 fueron priorizadas por las comunidades en los Encuentros Subregionales “Paz, Avanzar Cumpliendo”. De igual manera, de las 2,753 iniciativas que también fueron seleccionadas en estos encuentros, 253 recibieron apoyo adicional a través de los espacios de consulta de los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC). (ART, 2024)

En relación con el tema de las iniciativas priorizadas por subregión, es relevante llevar a cabo el siguiente análisis:

De acuerdo con la información proporcionada por la Agencia (ART, 2024), en relación con las iniciativas detonantes (4.843), este grupo abarca una amplia variedad de factores que impulsan el desarrollo de iniciativas. También se identifican las iniciativas priorizadas (2.753), que son consideradas prioritarias. Por último, en cuanto a las mencionadas iniciativas dinamizadoras, se han clasificado 508, las cuales son esenciales para fomentar el crecimiento y la sostenibilidad en la subregión.

Frente al estudio de estas iniciativas por Subregión se encuentra que Alto Patía y Norte del Cauca tiene el mayor número de detonantes (659) y una alta cantidad de priorizadas (410), lo que indica una atención significativa en esta área. En el caso de Arauca, presenta un bajo número de detonantes (121) en comparación con otras regiones, pero una proporción razonable de priorizadas (74). Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño similar a Arauca, cuenta con 355 detonantes y 237 priorizadas, lo que muestra un interés considerable. Chocó, a pesar de tener 380 detonantes, solo 244 han sido priorizadas, lo que podría indicar desafíos en la selección o implementación. Para el Pacífico Medio, tiene el menor número de detonantes (161) y priorizadas (37), lo que sugiere que puede haber menos atención o recursos en esta subregión.

Algunas subregiones, como Macarena Guaviare y Sierra Nevada-Perijá-zona bananera, tienen una alta cantidad de priorizadas en relación con sus detonantes, lo que podría indicar una estrategia

efectiva en estas áreas. En contraste, Sur de Bolívar y Pacífico Medio muestran una baja cantidad de priorizadas, lo que podría señalar la necesidad de reevaluar las estrategias en estas regiones.

La fase de ejecución de la actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) se inició en marzo de 2024 y tiene como propósito la revisión y actualización de las iniciativas a través de un proceso participativo, así como la sistematización y consolidación de resultados. Esta fase concluirá con la protocolización y definición de la ruta de implementación. El proceso se estructura en tres momentos:

Momento uno: “El Punto de Partida” Este primer momento se centra en la realización de 170 espacios de encuentro a nivel municipal y 16 espacios subregionales, programados entre mediados de marzo y finales del 3 de julio de 2024. Estas reuniones buscan recoger las inquietudes y propuestas de las comunidades, asegurando que sus voces sean parte integral del proceso de revisión y actualización.

Momento dos: “La revisión” En esta fase, prevista para junio de 2024, se dedicará a la construcción del capítulo de proyectos, así como a su conceptualización. Sin embargo, se ha presentado el primer retraso en el cronograma, ya que la finalización del primer momento se ha prorrogado hasta septiembre debido a problemas en la contratación del segundo grupo de profesionales de apoyo, según lo informado por la ART. Este retraso podría afectar la continuidad del proceso y la confianza de las comunidades en la implementación efectiva de las iniciativas.

Momento tres: “Transformando Territorios” Este último momento está programado entre la segunda semana de julio y la primera de noviembre de 2024. Durante este periodo, se llevarán a cabo 170 encuentros municipales y 16 subregionales para definir la estructura del capítulo de programas y proyectos, así como la ruta de implementación y el esquema de seguimiento. En este momento se protocolizarán los resultados de los PATR revisados y actualizados, marcando un paso decisivo hacia la materialización de las iniciativas priorizadas (ART, 2024).

En esas instancias, la Procuraduría participó en el primer momento de la ejecución de la metodología de actualización de los PATR, en las subregiones PDET, por lo que a continuación se exponen por subregión varias dificultades y hallazgos del mencionado ejercicio⁶⁴:

- El orden de revisión de las iniciativas fue determinado por el equipo de la ART, por lo que en varios espacios la comunidad manifestó su descontento ante esta situación y se recomendó tener en cuenta estas observaciones para que el análisis sea más efectivo.
- Dentro de las falencias identificadas, los metodólogos de la ART desconocían la existencia de los Planes de Reparación Colectiva y Planes de Retorno y Reubicaciones en los municipios donde se adelantaron algunas jornadas. Al igual, que no se observó la realización de un ejercicio integral de inclusión de los PIRC y PRyR, ya que las comunidades no tenían claridad sobre el cruce entre las medidas de estos planes y las iniciativas del PATR, el equipo que lideró las mesas tampoco expresa conocimiento al respecto.
- En algunos espacios se evidenció una limitada participación de entidades como la ANT, ADR, Corporaciones Autónomas Regionales, Alcaldías y Gobernaciones, entre otras. Es importante resaltar que la participación de estas entidades en las mesas de trabajo podría dar mayores claridades frente a los proyectos o gestiones a adelantar para movilizar la respuesta institucional en el marco de la implementación de las iniciativas.
- Se evidenció una desarticulación y poca participación entre los integrantes de las Mesas de Víctimas con los procesos de revisión y priorización de las diferentes iniciativas PDET en los territorios.

⁶⁴ Exceptuando por Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense, Putumayo, Macarena-Guaviare, Sur del Tolima. Subregiones que a la fecha de corte (31 de marzo de 2024) no habían finalizado el primer momento de la actualización de PATR.

- En el marco de la aplicación de la metodología; las comunidades expresaron dudas sobre los conceptos que deben emplear para la clasificación de cada una de las iniciativas, principalmente, en relación con las iniciativas con etiqueta común étnica y no étnicas, así como, con el concepto de enfoque reparador del PDET.
- El proceso adelantado con la metodología construida por la ART no implica la actualización de las iniciativas, ya que no se modifica su formulación, alcance ni impacto, se trata más bien de un proceso de clasificación en relación con los enfoques diferenciales étnicos, poblacional y de género. En el ejercicio se indaga si está priorizado o no y se corroboran los proyectos asociados a cada una de las iniciativas.
- La población Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa (OSIGD) expresó sentirse excluida en el análisis de los ocho pilares, ya que en estos no hay iniciativas inclusivas ni enfoque diferencial donde se sientan reflejados.
- En algunos espacios se evidenció falta de organización en la presentación de las iniciativas analizadas en las mesas de trabajo, lo que generó el análisis fraccionado en los diferentes momentos de este ejercicio participativo, lo que derivó en retrocesos del proceso.
- En el ejercicio pese a que se realizó la revisión de etiquetas, la pregunta estuvo orientada a ratificar las etiquetas (género y mujer rural, víctima, sustitución cultivos, jóvenes y reincorporación), y en algunos grupos como no estaba identificada la etiqueta ni la incorporan.
- En algunas de las mesas se encontró que para diferentes iniciativas con Ruta de Implementación Activada – RIA, la información que aparece relacionada en el Sistema de Información de Gestión de Oferta de la ART se encuentra desactualizada frente al estado real del proyecto, es decir, en estructuración, ejecución o terminado, o en algunos casos no

guarda relación directa con la iniciativa. Así que, se debe prestar especial atención a los proyectos o gestiones que se definen ya que no está claro si con ello se pretende dar cumplimiento a la iniciativa.

- No se está haciendo una socialización periódica a las comunidades sobre los avances de las obras, ni son invitados a las inauguraciones de estas, según lo expuesto por las comunidades. Los proyectos deberían ser socializados en detalle, dejando claridades frente a quienes serán los beneficiados; la garantía del enfoque de género; víctimas; comunidad indígena, afrodescendiente, etc.
- Durante algunas jornadas la comunidad manifestó que la mesa comunitaria no ha sido tenida en cuenta, argumentan que hay iniciativas que tienen avance, cuando en el territorio y en la práctica real se desconoce que sean obras derivadas de las iniciativas PDET. Los líderes informan es que las obras finalizadas, no son acorde a las cifras dadas de inversión en la presentación inicial de la ART.
- Se observó que, al realizar la subdivisión por mesas, algunas de estas quedaron conformadas por miembros de comunidades indígenas. Llama la atención que las Mesas no se cuenta con un intérprete o traductor, lo limita la participación de estos líderes indígenas en el ejercicio.
- Frente a la participación comunitaria, si bien se realiza el ejercicio de actualización orientados por los funcionarios de la ART, se observa que en algunos casos los participantes no tienen clara la información de las iniciativas y el objetivo de estas.
- Llama la atención que los moderadores y relatores de las diferentes mesas de trabajo fueran personal externo a la ART, ya que se trató de contratistas vinculados específicamente para la aplicación de la metodología del proceso de actualización de los PATR, sería más apropiado que los

coordinadores de los pilares lideraran este ejercicio, ya que su nivel de conocimiento y de relacionamiento con las comunidades, podría haber contribuido positivamente al proceso de actualización y a la resolución de dudas expuestas por las comunidades.

- Los moderadores de la ART encargados de dinamizar la jornada en algunos casos no cuentan con información sobre el avance de los proyectos. Esto generó una fuerte crítica entre los participantes de las jornadas.
- Durante el desarrollo de la metodología las mujeres manifestaron en algunos casos que no se ven representadas dentro de las iniciativas, pues son pocas las que tienen esta etiqueta y en algunos casos, no se observa en el título ni en la descripción de las iniciativas perspectiva de género.
- Dentro del análisis realizado con algunas iniciativas se concluía que los proyectos asociados nada tenían que ver con la movilización de las iniciativas, estas observaciones fueron presentadas a la ART.
- La más recurrente queja presentada por los líderes de las comunidades es la baja ejecución de los proyectos, algunos de ellos aparecen con actas de terminación de proyectos sin haber sido concluidos ni entregados a satisfacción lo que se puso en conocimiento de la ART.
- Llama la atención que en algunas jornadas no hubo un plenario ni un espacio donde se dieran a conocer las iniciativas que fueron revisadas en el ejercicio.
- De las iniciativas revisadas, se evidencio un bajo porcentaje de iniciativas con etiqueta de Reincorporación.
- Se observó que se redujo el análisis de las iniciativas sólo a los proyectos reportados en la ficha construida por la ART, así como a la proposición de un solo proyecto, esto condicionó la actualización de las iniciativas y redujo su alcance, lo que

podría ocasionar una regresividad en el objetivo expuesto por las comunidades, al momento de su formulación. Esta situación, limita e incluso podría sesgar el enfoque reparador de las iniciativas PDET, ya que no garantiza su implementación en comunidades con PIRC y PRyR.

- Se requiere que la UARIV, Enlaces de Víctimas y Secretarías de Planeación Municipal, acompañen las mesas subregionales que se proyectan para los meses de junio/julio y agosto, ya que estas ayudan a garantizar el enfoque reparador de las iniciativas al tener la claridad de las acciones de los planes del componente de reparación integral que cruzan con las iniciativas PDET.

En el curso de estos espacios, al analizar la implementación de los proyectos, así como al socializar cómo se garantiza un enfoque inclusivo que contemple género, mujeres, reincorporados, víctimas, comunidades indígenas y afrodescendientes, se requieren principalmente acciones y compromisos en que la ART lidere el proceso en términos de conocimiento, relación con las comunidades, y en términos presupuestales que garanticen la movilización de las iniciativas PDET, además de recuperar enfoque territorial en la implementación.

Así mismo, la Procuraduría considera la necesidad de llevar a cabo una revisión para determinar cuáles iniciativas son viables y las que no. Es esencial que se lleve a cabo un proceso participativo que asegure la legitimidad de la implementación. La experiencia de construcción de los PATR y la HRU da una visión prospectiva de la transformación de los territorios.

También llama la atención que uno de los principales retos en el marco del proceso de actualización de los PATR es lograr abrir espacios de diálogo para resolver dudas e identificar necesidades en la implementación, más allá de volver a planear el PDET.

Es fundamental que las autoridades se comprometan de manera real y sólida. Así mismo, es necesaria una adecuada coordinación entre

los diferentes niveles de gobierno que asegure la disponibilidad de los recursos financieros necesarios, y su adecuada utilización; sin estos elementos, resulta difícil garantizar el éxito en la implementación de cualquier iniciativa de desarrollo del PDET.

Obras PDET

Las obras del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) fueron diseñadas para abordar las necesidades más urgentes de las comunidades rurales, de manera que, mientras se avanzaba con la formulación e implementación de las iniciativas de los PATR, debían disponerse acciones de infraestructura rápida que permitiera abonar el terreno para la puesta en marcha del PDET. Esto, con el objetivo de mejorar su calidad de vida y fortalecer sus organizaciones comunitarias. Lo anterior se logra a través de la implementación de proyectos de pequeña escala y rápida ejecución que contribuyen a la reconstrucción social y económica en los territorios PDET (ART, s.f.).

Este enfoque se articula en tres componentes principales:

- **Infraestructura vial.** Este componente incluye la mejora de vías terciarias mediante mantenimiento periódico, la construcción de placas huellas para optimizar el tránsito vehicular, y la aplicación de técnicas de estabilización y afirmado. También se contempla la construcción de puentes peatonales.
- **Proyectos sociales y comunitarios.** Aquí se enfoca en la mejora y ampliación de instituciones educativas, centros comunitarios, polideportivos, parques y puestos de salud, con el fin de fortalecer el tejido social.
- **Servicios públicos.** Este componente abarca la infraestructura necesaria para el acceso a agua potable (incluyendo filtros de agua), saneamiento básico y energía, mediante la instalación de paneles solares.

Paralelamente, con la información remitida por la ART, se realizó un análisis en la siguiente tabla que evidencia que hay un total de 1.484 obras PDET en las dieciséis Subregiones PDET; se verifica que se encuentran 1.337 obras PDET relacionadas con una iniciativa asociada, lo cual permite concluir que el 90 % de las obras cuenta con dicha iniciativa asociada. (ART, 2024).

Tabla 11 Cantidad se Obras PDET por Subregión, con Iniciativas Asociadas

Subregiones	Obras PDET	iniciativa PATR Asociada
Alto Patía y Norte del Cauca	238	225
Arauca	60	60
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	134	123
Catatumbo	89	88
Chocó	77	60
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	133	133
Macarena – Guaviare	182	176
Montes de María	59	43
Municipios PNIS no PDET	56	
Pacífico Medio	7	6
Pacífico y Frontera Nariñense	61	59
Putumayo	110	110
Sierra nevada – Perijá	94	80
Sur de Córdoba	31	27
Sur del Tolima	61	61
Urabá Antioqueño	52	52
Sur de Bolívar	40	34
Total, general	1.484	1.337

Nota. Elaboración propia con base en información de ART, (2024).

Bajo tales premisas y con respecto lo ilustrado en la Tabla 11, la Procuraduría estudia las Subregiones con Mayor Cantidad de Obras PDET que corresponden a: Alto Patía y Norte del Cauca, con 238 obras y 225 iniciativas PATR; Macarena – Guaviare, con 182 obras y 176 iniciativas PATR; y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, con 133 obras con 133 iniciativas. Igualmente, las Subregiones con menor cantidad de Obras PDET están en Pacífico Medio con solo siete obras

y seis iniciativas PATR, y Montes de María que registra 59 obras y 43 iniciativas PATR.

En relación con la asociación de la ejecución de las obras PDET con los pilares, se encuentra que el 42,6 % se vinculan con el de Infraestructura y Adecuación de Tierras, y el 33,3 % con el de Educación Rural y Primera Infancia Rural. Así, se está priorizando la implementación de acciones dirigidas a fortalecer la infraestructura para facilitar el desarrollo rural integral en estas regiones. De igual modo, el pilar de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz tiene una participación del 15,5 %, y los pilares de Salud Rural tiene el 2,9 %, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural con el 2,9 %.

Por lo anterior, se observa que la prioridad en la ejecución de las iniciativas es la de infraestructura y la educación en las zonas de intervención con las obras PDET; sin embargo, llama la atención la baja participación de pilares como el de salud y acceso a bienes básicos, lo que sugiere una necesidad de profundizar en estrategias complementarias para cubrir áreas críticas en estos sectores rezagados.

En este mismo sentido, el pilar Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo se relaciona con el 2,3 % de las iniciativas, siendo un componente esencial el de la seguridad sobre la tierra y la estructura agraria. De igual forma, los pilares como el de Educación Rural y Primera Infancia Rural; Reconciliación Convivencia y Construcción de Paz tienen una representación muy baja del 0,2 %. Esto sugiere que las iniciativas combinadas o multidimensionales están limitadas, lo cual podría indicar dificultades para implementar proyectos intersectoriales.

Relación de Obra PDET – Fuente de Financiación

La financiación de iniciativas en Colombia es fundamental para impulsar el desarrollo y la construcción de paz, especialmente en regiones afectadas por el conflicto armado. En este contexto, tres fuentes de financiación destacan: Cooperación - CENIT, Cooperación - Colombia Transforma y el Fondo Colombia en Paz. En ese sentido, este acápite examina la distribución y el impacto de estas fuentes, revelando

la predominancia del Fondo Colombia en Paz, que apoya la gran mayoría de las iniciativas en la subregión PDET. A través de esta evaluación, se busca identificar oportunidades para diversificar el financiamiento y garantizar la sostenibilidad de los proyectos en beneficio de las comunidades vulnerables (ART, 2024).

- Con un 94,62 % de las iniciativas, el Fondo Colombia en Paz es la principal fuente de financiación, lo que indica su rol preponderante en la implementación de proyectos en la subregión. Esta concentración puede ser beneficiosa para coordinar esfuerzos, pero también presenta riesgos en términos de sostenibilidad y continuidad de los proyectos si esta fuente de financiamiento se ve afectada.
- La aportación de CENIT y Colombia Transforma es limitada, con solo 1,42 % y 3,96 %, respectivamente.

En conclusión, el análisis de las fuentes de financiación en Colombia revela que, si bien el Fondo Colombia en Paz es fundamental para el desarrollo de proyectos en las regiones afectadas por el conflicto armado, su predominancia con un 94,62 % de las iniciativas también genera desafíos a largo plazo. Esta concentración de recursos, aunque facilita la coordinación, presenta un riesgo significativo de vulnerabilidad en caso de que surjan cambios en la disponibilidad o el enfoque de esta fuente. Por lo tanto, es crucial diversificar las fuentes de financiación, tanto en términos de la cantidad como de la variedad de actores involucrados, para garantizar la sostenibilidad y continuidad de los proyectos. Las aportaciones adicionales, como las de CENIT y Colombia Transforma, aunque su representación es menor, pueden tener un papel clave en la diversificación del financiamiento y asegurar el desarrollo de las obras que aporten al desarrollo y la paz en las regiones PDET.

Relación de Obra PDET con estado de Proyecto

La Procuraduría, al revisar el estado de obras PDET con iniciativas incluidas en los PATR, advierte que 1.271 se encuentran en la categoría terminadas, del total de 1.337 Obras.

Estas obras reflejan un progreso importante y sugieren que los recursos y esfuerzos iniciales han sido efectivamente orientados hacia la implementación de los proyectos prioritarios. En la categoría de Obras en Ejecución están 32, que representan solo el 2,4 % del total; aunque es un porcentaje bajo no representativo, podría indicar retrasos que impactan el ritmo general de implementación en algunas de las subregiones PDET. Por último, las Obras Estructuradas son 34, que corresponden al 2,5 % del total, reflejan proyectos que aún están en la fase de planificación detallada antes de su ejecución (ART, 2024).

Ahora bien, el estudio de la inversión en las fuentes de financiación revela la complejidad y los desafíos que enfrenta Colombia en su búsqueda por implementar iniciativas efectivas en áreas clave como la paz, la educación y el desarrollo rural. A continuación, se relaciona un desglose detallado de las fuentes de financiación y sus implicaciones:

1. Cooperación – CENIT- Monto: \$185.972.957.063. Aunque la contribución de CENIT es significativa, representa solo el 0,82 % del total de recursos disponibles.
2. Cooperación - Colombia Transforma: Monto: \$0. La inactividad en esta fuente puede reflejar problemas de gestión, prioridades cambiantes o falta de visibilidad en los programas. La revitalización de esta cooperación podría aportar una nueva dinámica en la asignación de recursos.
3. Nación ART - Fondo Colombia en Paz: Monto: \$22.404.041.447.725. Este fondo es la principal fuente de financiación, representando 99,18 % del total, se puede mencionar que la dependencia excesiva de un solo fondo puede limitar la capacidad de respuesta ante cambios en el entorno político o económico.

Análisis De Obras PDET Subregión e Inversión

En el contexto de la subregión, el análisis de obras PDET se convierte en una herramienta crucial para evaluar la efectividad de las inversiones realizadas:

El total de inversión en Alto Patía y Norte del Cauca asciende a \$36.663.118.705. En cuanto al análisis por pilar, la inversión en Educación Rural y Primera Infancia Rural es notable, alcanzando los \$11.005.918.127. La Infraestructura y Adecuación de Tierras recibe la mayor inversión de la subregión, con un total de \$16.036.790.915. En el ámbito de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, se destinaron \$6.755.504.970, lo cual es significativo (ART, 2024).

Por otro lado, la inversión en Salud Rural, que asciende a \$1.437.785.783, es moderada, pero aún insuficiente para abordar todas las necesidades de salud en la región. Finalmente, en Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, se invirtieron \$1.427.118.909, una cifra importante que requiere mayor atención para garantizar condiciones de vida adecuadas (ART, 2024).

De igual modo, en el departamento de Arauca, se han identificado varios pilares fundamentales para el desarrollo rural y la primera infancia. El pilar más destacado es la Educación Rural y Primera Infancia Rural, que recibe una inversión significativa de \$910.861.448; también la Educación Rural y Primera Infancia Rural, complementada con programas de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, que cuenta con una asignación de \$263.650.854,00. Esta combinación busca fomentar un ambiente de paz y entendimiento en las comunidades (ART, 2024).

Según la ART (2024), el pilar de Infraestructura y Adecuación de Tierras es también un área clave, con una inversión de \$5.581.308. 666. Además, se contempla la Infraestructura y Adecuación de Tierras, Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, que recibe \$213.572.943,22, lo que es vital para mejorar la calidad de vida de los habitantes. El pilar de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo también es un pilar crítico, con una inversión de \$517.526.000,00, buscando una gestión eficiente y sostenible de los

recursos naturales. Así mismo, la Reactivación Económica y Producción Agropecuaria recibe \$22.972.589,77, lo que es esencial para estimular la economía local.

Finalmente, la Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz y la Salud Rural son otros aspectos importantes, con inversiones de \$55.178.693,26 y una asignación total de \$7.565.071.195,00 para todos los pilares mencionados.

En conclusión, la inversión total de \$7.565.071.195 refleja un esfuerzo integral por parte de las autoridades para abordar las necesidades de la población rural en Arauca, centrándose en la educación, la infraestructura, la salud y la paz social.

En la región del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, se han establecido varios pilares fundamentales para el desarrollo rural y social, con una inversión total de \$20.793.271.432. El primer pilar, Educación Rural y Primera Infancia Rural, recibe una significativa asignación de \$9.700.274.992,56, destacando la importancia de la educación en el desarrollo sostenible de la región. Además, se destina \$417.837.415 a la Educación Rural y Primera Infancia Rural, Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, lo que refuerza el compromiso con la paz y la convivencia en las comunidades. (ART, 2024).

De igual modo la Infraestructura y Adecuación de Tierras es otro pilar crucial, con una inversión de \$3.591.443.939, que busca mejorar las condiciones físicas de la región. Complementariamente, se asignan \$6.513.928.863 para la Infraestructura y Adecuación de Tierras, Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, reflejando un fuerte compromiso hacia la mejora de la calidad de vida de los habitantes (ART, 2024)

Finalmente, el pilar de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo recibe \$64.327.624, promoviendo un uso sostenible y ordenado de los recursos naturales. Por otro lado, la Reactivación Económica y Producción Agropecuaria se apoya con \$505.458.596,58,

lo que es esencial para estimular la economía local y mejorar la producción agrícola. (ART, 2024).

En la región del Catatumbo, se han establecido varios pilares fundamentales para el desarrollo rural y social, con una inversión total de \$16.075.277.861. El primer pilar, Educación Rural y Primera Infancia Rural, recibe una asignación de \$6.330.243.055,44, lo que resalta la importancia de la educación en el desarrollo integral de las comunidades.

Además, se destinan \$7.868.465.988,49 al pilar de Educación Rural y Primera Infancia Rural, Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, lo que subraya el compromiso con la paz y la cohesión social en la región. (ART, 2024)

La Infraestructura y Adecuación de Tierras es otro aspecto crucial, aunque no se desglosa un monto específico en la tabla, su importancia radica en la mejora de las condiciones físicas y el acceso a recursos. También se considera la Infraestructura y Adecuación de Tierras, Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, que son esenciales para garantizar la calidad de vida de los habitantes.

El análisis del presupuesto asignado a los pilares en el Chocó revela una clara prioridad hacia la Educación Rural y Primera Infancia Rural, que recibe \$6.164.242.518,58. Esta inversión refleja la necesidad de mejorar el capital humano en la región. Le sigue la Infraestructura y Adecuación de Tierras, con \$1.467.044.159,39, crucial para el desarrollo económico y la calidad de vida en áreas rurales. Sin embargo, la Reactivación Económica y Producción Agropecuaria solo recibe \$475.331.580,43, lo que es preocupante dado el contexto agrícola del Chocó.

La alta asignación a Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, de \$5.444.670.908,31, es esencial para abordar conflictos y fomentar un entorno seguro. Sin embargo, la falta de datos sobre las inversiones en Salud Rural y Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural es un vacío significativo, ya que estos factores son fundamentales para el bienestar de la población.

En total, el presupuesto alcanza \$13.551.289.167, lo que demuestra un esfuerzo por mejorar las condiciones en el Chocó, aunque es vital asegurar un equilibrio entre educación, salud, infraestructura y reactivación económica para un desarrollo sostenible y completo en la región.

El presupuesto destinado a la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño asciende a un total de \$29.193.724.394. A Educación Rural y Primera Infancia Rural se asignan \$4.232.532.489, subrayando la necesidad de fortalecer el capital humano en esta área.

La mayor parte de los recursos se destina a Infraestructura y Adecuación de Tierras, con \$21.492.752.775. Esta inversión es crucial para mejorar las condiciones de vida y facilitar la producción agrícola, lo que puede tener un impacto positivo en la economía local. También se asignan \$139.937.926 a la infraestructura relacionada con vivienda y saneamiento, aunque esta cifra es relativamente baja.

La Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz cuenta con una inversión de \$3.132.688.689, esencial para fomentar un entorno estable en una región que ha enfrentado conflictos. Por último, se invierte \$195.812.513 en Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, lo cual es fundamental para mejorar la calidad de vida de la población. Es decir, aunque el enfoque en infraestructura es predominante, es importante equilibrar las inversiones en educación, salud y bienestar social para lograr un desarrollo integral y sostenible en la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (ART, 2024).

El presupuesto para la región de Macarena - Guaviare totaliza \$22.861.881.614. La inversión en Educación Rural y Primera Infancia Rural asciende a \$6.343.040.914, lo que resalta la importancia de fortalecer el desarrollo educativo en esta zona. En cuanto a Infraestructura y Adecuación de Tierras, se destina \$10.630.320.679, lo que es fundamental para mejorar las condiciones de vida y apoyar la producción agrícola. La inversión en Reconciliación, Convivencia y

Construcción de Paz es de \$4.849.380.643, esencial para promover un entorno seguro y estable en la región. (ART, 2024).

Finalmente, se asignan \$1.039.139.376 para Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, lo cual es vital para mejorar la calidad de vida de la población. En resumen, aunque la inversión en infraestructura es la más alta, es crucial mantener un equilibrio con las áreas de educación y bienestar social para un desarrollo integral en Macarena - Guaviare.

El presupuesto para la región de Montes de María asciende a \$6.636.967.741. La inversión en Educación Rural y Primera Infancia Rural es de \$2.288.158.740, destacando la importancia de fomentar el desarrollo educativo en esta área. Se destinan \$4.250.506.303 a Infraestructura y Adecuación de Tierras, lo cual es fundamental para mejorar las condiciones de vida y potenciar la producción agrícola en la región. Por otro lado, la inversión en Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz es de \$98.302.698,00, una cifra que subraya la necesidad de promover un ambiente de paz y estabilidad en Montes de María (ART, 2024).

Es preciso señalar que en el Pacífico Medio se estructura en varios pilares clave para el desarrollo rural; en primer lugar, la Educación Rural y Primera Infancia cuenta con una inversión de \$658.254.438, lo que indica un fuerte compromiso con la formación de los jóvenes. La Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz recibe la mayor asignación, alcanzando \$1,423,645,753, reflejando la necesidad de abordar los desafíos sociales y de seguridad en la región. Otros pilares importantes, como la Infraestructura y Adecuación de Tierras, Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico, Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo, Reactivación Económica y Producción Agropecuaria, y Salud Rural, no tienen montos específicos para cada uno; sin embargo, su inclusión suma un valor de \$2.081.900.191.

Igualmente, la subregión de Pacífico y Frontera Nariñense se enfoca en varios pilares esenciales para el desarrollo regional. En primer lugar, la Educación Rural y Primera Infancia recibe una inversión significativa

de \$9.360.784.198,89, lo que subraya la importancia de la educación en el crecimiento de las comunidades. Asimismo, La Infraestructura y Adecuación de Tierras también es un pilar clave para el desarrollo rural integral, cuyo monto asignado suma \$8.736.420.351,52, indicando la necesidad de mejorar las condiciones físicas y de acceso a la tierra. La Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz tiene asignado \$4.636.644.737,32, destacando la urgencia de abordar las tensiones sociales y fomentar un ambiente pacífico (ART, 2024).

Paralelamente, otros pilares, como el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo, la Reactivación Económica y Producción Agropecuaria, y la Salud Rural, no presentan montos específicos para cada uno, pero el total es crítico para la consolidación del desarrollo integral; en total, la inversión asciende a \$22.733.849.288, lo que refleja un fuerte compromiso con el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida en la región (ART, 2024).

Frente a lo anterior, en la subregión Putumayo se centra en varios pilares fundamentales como la Educación Rural y Primera Infancia que recibe una inversión de \$2.524.153.757,99, subrayando la importancia de la educación en el crecimiento de las comunidades. En cuanto a la Infraestructura y Adecuación de Tierras como pilar clave tuvo una asignación de \$11.630.360.791,57, lo que indica una fuerte necesidad de mejorar las condiciones físicas y el acceso a la tierra. Además, se destinaron \$392.731.050,30 a la Infraestructura y Adecuación de Tierras, Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico. Por su parte, la Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz también tiene un monto significativo de \$4.712.936.168, reflejando la urgencia de fomentar un entorno pacífico y cohesionado. Por otro lado, la Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico cuenta con una inversión de \$286.131.698,85. En total, la inversión en el PUTUMAYO asciende a \$19.546.313.467, lo que refleja un compromiso importante con el desarrollo rural sostenible y la mejora de la calidad de vida de la población en esta región (ART, 2024).

La Sierra Nevada - Perijá se enfoca en varios pilares esenciales para el desarrollo regional, como la Educación Rural y Primera Infancia que recibe una inversión de \$7.476.397.152,96, destacando la importancia de la educación en el progreso de las comunidades. En cuanto a la Infraestructura y Adecuación de Tierras registra un monto de \$8.739.791.827,53, que refleja la necesidad de mejorar las condiciones de acceso y uso de la tierra. Además, se asignan \$358.009.550,91 a la Infraestructura y Adecuación de Tierras, Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico. La Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz cuenta con una inversión de \$488.496.516,32, lo que subraya la urgencia de promover un entorno pacífico. También se destina \$36.128.036 a la Salud Rural, y \$172.118.508 para Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico. En total, la inversión en La Sierra Nevada - Perijá asciende a \$17.270.941.592, lo que refleja un compromiso sólido con el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida en la región (ART, 2024).

En la subregión del Sur de Bolívar se enfoca en varios pilares cruciales para el desarrollo regional. La Educación Rural y Primera Infancia recibe una inversión de \$2.575.044.352, subrayando la importancia de la educación para el progreso de las comunidades. La Infraestructura y Adecuación de Tierras cuenta con un monto de \$4.630.057.563, lo que refleja la necesidad de mejorar el acceso y las condiciones de la tierra. También se asigna \$2.215.566.755 a la Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, lo que destaca la urgencia de fomentar un ambiente pacífico y cohesionado. Otros pilares, como el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo, la Reactivación Económica y Producción Agropecuaria, y la Salud Rural, no presentan montos específicos, pero son igualmente importantes. En total, la inversión en el Sur de Bolívar asciende a \$9.420.668.670 reflejando un compromiso sólido con el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida en la región (ART, 2024)

En cuanto al Sur de Córdoba se centra en varios pilares clave para el desarrollo regional. La Educación Rural y Primera Infancia recibe una inversión de \$2.727.721.643, lo que resalta la importancia de la

educación en el crecimiento de las comunidades. La Infraestructura y Adecuación de Tierras tiene un monto asignado de \$4.910.343.483, indicando la necesidad de mejorar el acceso y las condiciones de la tierra. Además, se destina \$664.432.129 a la Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico, lo cual es esencial para garantizar la calidad de vida. Otros pilares, como la Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo, la Reactivación Económica y Producción Agropecuaria, y la Salud Rural, no tienen montos especificados, pero son igualmente importantes para el desarrollo integral. En total, la inversión en el SUR DE CÓRDOBA asciende a \$8.302.497.257, reflejando un compromiso firme con el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida en la región (ART, 2024).

En el Sur del Tolima, se han destinado importantes recursos para el desarrollo rural y la mejora de la calidad de vida en las comunidades. En particular, la inversión en Educación Rural y Primera Infancia Rural asciende a \$2.234.206.970 lo que refleja un compromiso con la formación y el bienestar de los más jóvenes. Asimismo, se han asignado \$3.517.643.688,78 para la Infraestructura y Adecuación de Tierras, con el objetivo de mejorar las condiciones de trabajo y producción en el campo. En el ámbito de la Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, se destina una inversión de \$879.521.546 promoviendo la cohesión social en el entorno rural. La Salud Rural también se fortalece con un monto de \$25.140.718 asegurando que las comunidades accedan a servicios de salud esenciales. En total, la inversión en estas áreas suma \$6.656.512 destacando el esfuerzo por mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo sostenible en la región (ART, 2024).

En el Urabá Antioqueño, se han destinado significativos recursos para el desarrollo rural y el bienestar de sus comunidades. La inversión en Educación Rural y Primera Infancia Rural alcanza \$7.789.998.805,68, subrayando el compromiso con la formación de los más jóvenes. En cuanto a la Infraestructura y Adecuación de Tierras, se han asignado \$2.955.873.038,28, lo que permitirá mejorar las

condiciones de producción y trabajo en el campo. Además, en el área de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, se destina \$1.918.455.055,52, promoviendo la cohesión social y la paz en la región. En total, la inversión en estas áreas suma \$12.664.326.899, evidenciando el esfuerzo por impulsar el desarrollo sostenible y mejorar la calidad de vida en el Urabá Antioqueño. (ART, 2024).

Al examinar la distribución de la inversión en diferentes áreas de desarrollo, se destaca un total de \$252.017.612.397. Dentro de este total, la mayor parte se destina a Educación Rural y Primera Infancia Rural, con una inversión de \$82.321.833.605. Esto refleja un fuerte compromiso con la formación y el bienestar de las generaciones futuras, resaltando la educación como una prioridad en la estrategia de desarrollo.

En contraste, el monto más bajo se asigna al Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo, con solo \$329.822.155. La diferencia entre estos dos montos es impresionante, alcanzando \$81.992.011.450, lo que indica una notable disparidad en la asignación de recursos.

Esta falta de uniformidad en la asignación de recursos sugiere que, aunque se está haciendo una inversión significativa en educación, otras áreas críticas, como el ordenamiento de la propiedad, podrían estar desatendidas. Un manejo adecuado del uso del suelo es fundamental para garantizar la equidad en el acceso a la tierra y para promover prácticas agrícolas sostenibles que beneficien a la comunidad en su conjunto.

Considerando que la inversión total es de más de 252 mil millones, es evidente que una mayor atención a áreas como el ordenamiento territorial podría mejorar la efectividad de otras inversiones, como las destinadas a la reactivación económica y la producción agropecuaria.

En conclusión, mientras que la asignación de recursos a la educación es un paso importante hacia el progreso social, es esencial equilibrar las inversiones en otras áreas clave. Ello asegurará un

desarrollo rural integral y sostenible, beneficiando a las comunidades de manera más efectiva.

Obras por Impuestos

Obras por Impuestos es un mecanismo a través del cual los contribuyentes pueden aportar al cierre de brechas socioeconómicas en los municipios más afectados por la pobreza y la violencia, a través de la ejecución de proyectos de impacto económico y social y que aporten al desarrollo de estos municipios. (ART,2024). De acuerdo con la Agencia de Renovación del Territorio el mecanismo Obras por Impuestos permite a los contribuyentes reducir brechas socioeconómicas en municipios afectados por la pobreza y la violencia, mediante la ejecución de proyectos de alto impacto social y económico que fomenten el desarrollo integral de estas comunidades (ART, 2024).

A continuación, se presenta una visión general del número de obras por impuestos ejecutadas entre 2021 y 2023, desglosadas por tipo de financiamiento y asociación con la iniciativa PATR. Las categorías se dividen en: "Convenio", "Convenio con iniciativa PATR", "Fiducia" y "Fiducia con iniciativa PATR". Igualmente se encuentra que en el 2021: Se registraron 19 obras, en el año 2022: aumentó a 39 obras, finalmente en el 2023: Se registraron 48 obras, mostrando un crecimiento del 23% en relación con 2022; por lo tanto, la tendencia de crecimiento anual en el total de obras indica un compromiso en expansión para ejecutar más proyectos mediante el esquema de Obras por Impuestos. Esto también sugiere una mayor participación de empresas y una capacidad creciente para implementar obras en regiones prioritarias.

Por otra parte, también en las categorías de financiamiento se encuentra: Convenio: Con un total de 18 obras distribuidas en tres años, esta categoría representa una menor proporción del financiamiento total, contribuyendo con un promedio de 6 proyectos por año. Convenio con iniciativa PATR: Registró solo 8 obras en el período, lo cual sugiere una integración limitada entre los convenios y las iniciativas PATR, Fiducia: Con 88 obras, la fiducia se presenta como la principal modalidad de financiamiento, con una participación del 83% del total de

proyectos en comparación con otras categorías. Esto refleja una preferencia por este tipo de estructura para la financiación y ejecución de obras, Fiducia con iniciativa PATR: Con 43 obras, en consecuencia, se menciona que la fiducia es la categoría predominante, lo cual puede estar relacionado con la mayor confianza y transparencia que brinda este modelo en la administración de recursos, especialmente en áreas de inversión social y comunitaria. Las iniciativas PATR son significativas, pero no se integran tanto en los convenios como en la modalidad de fiducia.

Anudado a lo anterior la Procuraduría desarrollo un análisis Comparativo de las Iniciativas PATR, en las que se encontró:

- Convenio con iniciativa PATR: Esta categoría presenta un total de 8 obras en tres años, lo cual es significativamente menor en comparación con otras categorías. La baja cifra podría indicar limitaciones en la coordinación o integración de la iniciativa PATR en los convenios.
- Fiducia con iniciativa PATR: Con un total de 43 obras, esta modalidad ha sido más exitosa en integrar el enfoque PATR. Sin embargo, sigue siendo menos que la fiducia sin PATR, lo que indica que aún existe un camino por recorrer en cuanto a fortalecer la alineación entre las inversiones fiduciarias y los objetivos de desarrollo territorial.

Para concluir, la combinación de fiducia con iniciativas PATR parece ser la más efectiva, lo cual sugiere que las iniciativas de desarrollo territorial encuentran mayor facilidad de ejecución y financiamiento cuando se canalizan a través de estructuras fiduciarias.

Análisis de las Obras por Impuestos por cada Subregión

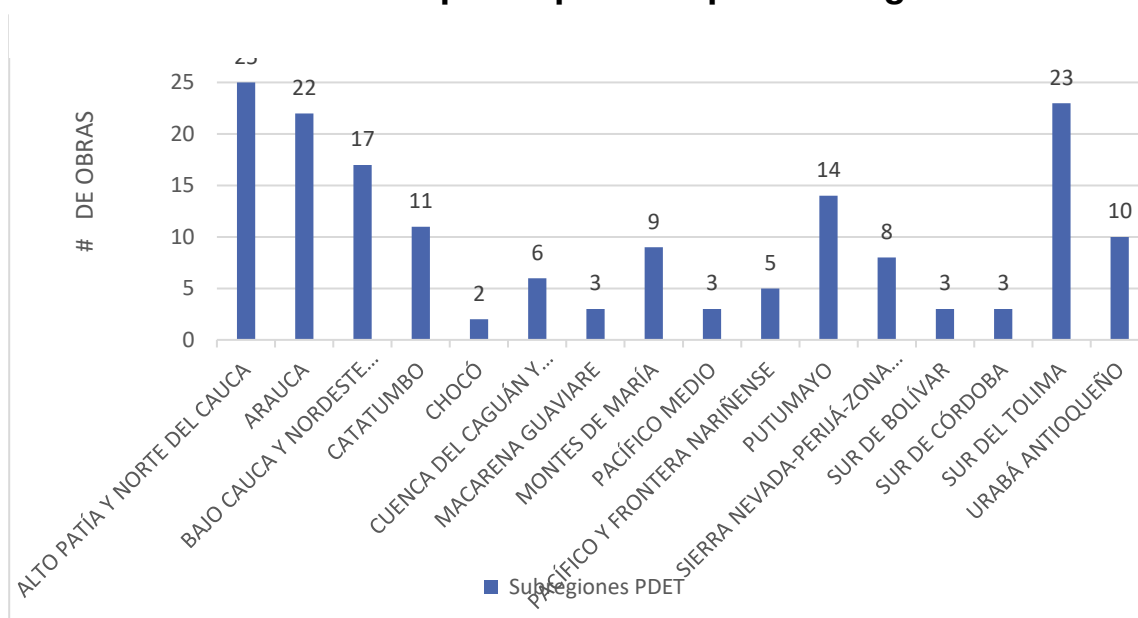
Corresponden a los proyectos que benefician a municipios PDET, financiados a través del mecanismo Obras por Impuestos, el cual es un instrumento por medio del cual las personas naturales y jurídicas que son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios

financian la ejecución de proyectos de inversión con impacto social y económico, con los cuales pueden pagar parcialmente sus obligaciones tributarias u obtener Títulos de Renovación territorial. La información de estos proyectos se captura de forma directa y se incorpora al banco de proyectos de la entidad donde se actualiza de manera periódica de acuerdo con la disponibilidad (ART, 2024).

Para un análisis más profundo, se examinará la distribución de proyectos en cada Subregión PDET⁶⁵: Alto Patía - Norte del Cauca destaca con 25 proyectos, siendo una de las subregiones con mayor actividad. Por el contrario, Chocó cuenta con dos proyectos, siendo esta la que menos posee, lo que evidencia una atención focalizada en áreas de mayor vulnerabilidad o necesidad, tal como se observa en la siguiente:

65 Las obras por impuestos para los años 2018 a 2023 suman un total de 295 proyectos. De estos, 126 proyectos están destinados a municipios ZOMAC (Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado).

Gráfica No. 1 Obras por Impuestos por Subregión PDET



Nota. Elaboración propia con base en información de ART, (2024).

En resumen, la distribución de los 169 proyectos refleja un esfuerzo por atender diversas necesidades a lo largo del país, priorizando regiones que requieren más atención en términos de desarrollo social y económico. Este enfoque integral es clave para promover el progreso y la equidad en las distintas subregiones.

Al examinar las cifras reportadas por la (ART, 2024), se identifican un total de 33 proyectos en ejecución, 1 estructurado, 32 estructurados y financiados, 35 finalizados y 69 que no tienen asociada una iniciativa con ruta de implementación activa. La suma de estos elementos resulta en un total de 169 proyectos, todos relacionados con una o varias iniciativas.

Análisis financiero de la Inversión en Proyectos

La distribución del valor total de los proyectos se encuentra dividido entre dos categorías principales de financiamiento: Convenio y Fiducia, con un valor total acumulado de \$1.442.110.933.785. A continuación, se detallan los principales hallazgos y un análisis de la asignación de recursos. (ART, 2024).

Distribución de los Recursos:

Fiducia: Representa la mayor parte de la inversión total, con un valor de \$1.231.225.888.318, lo que corresponde al 85,4% del valor total. Este alto porcentaje sugiere que se ha optado principalmente por la figura fiduciaria para la gestión de estos recursos, probablemente para garantizar transparencia, seguimiento y control en la administración de fondos.

Convenio: La inversión mediante convenios es de \$210.885.045.467, que equivale al 14,6 % del total. Este porcentaje menor puede indicar que los convenios se utilizan para proyectos específicos o de menor escala, o en zonas donde los mecanismos fiduciarios no son necesarios o posibles.

Inversión con estado de Proyecto

El análisis financiero presenta la distribución de los recursos en función del estado de los proyectos y revela que el valor total disponible, una vez restados los proyectos sin Registro de Información Avanzada (RIA), asciende a \$871.975.623.143. A continuación, se realiza un desglose de cada categoría y se ofrecen recomendaciones.

1. Distribución del Valor de los Proyectos según Estado:

- En Ejecución: Los proyectos en ejecución representan \$343.826.833.662, lo que equivale al 39,4 % del total con RIA. Esto sugiere un fuerte enfoque en proyectos activos, indicando una asignación significativa de recursos a iniciativas en marcha que están generando impacto en tiempo real.
- Estructurado y Financiado: Los proyectos que están estructurados y financiados alcanzan un total de \$326.809.086.363, es decir, el 37,5 % de los fondos con RIA. Estos recursos están comprometidos en proyectos listos para ejecutarse, lo cual es positivo, ya que garantiza que los fondos ya han sido asignados y planificados para una próxima implementación.

- Terminado: Los proyectos terminados suman \$191.474.548.690, representando un 21,9 % del total con RIA. Esta cantidad indica un éxito en la conclusión de algunos proyectos, reflejando logros y posibles beneficios tangibles en las comunidades donde se implementaron.
- Estructurado: Los proyectos únicamente estructurados, pero no financiados, representan \$9.865.154.428 o el 1,1 % de los fondos con RIA. Esto puede indicar proyectos en espera de financiamiento para su ejecución y representa una oportunidad para buscar nuevas fuentes de financiamiento o ajustar presupuestos.

1. Impacto de los Proyectos sin RIA:

- Los proyectos que no cuentan con un Registro de Información Avanzada (RIA) representan un total de \$570.135.310.642, lo que equivale al 39,5 % del valor total antes de ajustes. Al no contar con el RIA, estos proyectos pueden enfrentar limitaciones en el monitoreo, seguimiento y análisis de impacto, lo cual representa un desafío significativo en términos de transparencia y rendición de cuentas.

El Enfoque Reparador del PDET

En el contexto de la construcción e implementación de los PDET, el Enfoque Reparador se define como la ejecución de acciones que mejoran las condiciones de vida tanto de los individuos como de las comunidades en el territorio. Dichas acciones deben tener un principio de progresividad y promover el restablecimiento y la restitución de los derechos fundamentales de la población. Además, este enfoque también busca generar nuevos liderazgos, con el fin de contribuir de manera efectiva a los espacios de participación dentro de las comunidades, a la vez que se adapta a las necesidades específicas de cada una de estas y, con ello, debe buscar acciones que fomenten la

reconstrucción de los lazos sociales, previniendo la repetición de conflictos pasados.

En el punto 5 del Acuerdo de Paz (numeral 5.1.3.3), denominado Reparación Colectiva en el fin del conflicto, se establece que el Gobierno nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva y, asimismo, garantizará que los planes y programas de la Reforma Rural Integral tengan, donde haya lugar, un enfoque reparador. Para el desarrollo de este apartado, se plantea lo siguiente en el numeral 5.1.3.3.2:

[...] “PLANES DE REPARACION COLECTIVA CON ENFOQUE TERRITORIAL: con el fin de reconocer los daños causados por el conflicto a las comunidades y de contribuir a transformar sus condiciones de vida, para que puedan reconstruir sus proyectos, en el marco del fin del conflicto el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva territorial de conformidad con este Acuerdo. Con ese propósito, todos los PDET incorporarán planes de reparación colectiva; y en los territorios donde no se implementan los PDET, se fortalecerán los planes de reparación colectiva en donde haya comunidades especialmente victimizadas, priorizando las iniciativas de las comunidades. (2016, p. 179)”

Este mismo Ente de Control, en informes anteriores, ha reiterado

[...] el bajo porcentaje de asociación entre las iniciativas formuladas en el PATR y las acciones de los PIRC y los Planes de Retorno y Reubicación, lo que refleja la desarticulación de la UARIV y la ART y la necesidad de fortalecer el enfoque reparador. (Procuraduría, 2023, p. 72)

Pese a lo anterior, persiste un bajo nivel asociativo entre las iniciativas de los PART y las acciones de los PIRC y los PRyR. En el marco de este seguimiento, la Procuraduría ha elaborado dos informes

sobre el enfoque reparador del PDET⁶⁶; el primero con apoyo de ACNUR (Procuraduría, 2021a) y el segundo con apoyo del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas (Procuraduría, 2022a).

Del universo de iniciativas PDET, que equivalen a 33.007, solo 5.999 tienen un enfoque reparador⁶⁷, es decir, un 18,2 %. La subregión con mayor número de iniciativas bajo este enfoque es Alto Patía y Norte del Cauca, con un 23 % (1.404), seguida de Montes de María, con un 14 % (838) y Putumayo con el 9 % (529). Luego, el Pacífico Medio es la subregión con menos iniciativas con este, lo que equivale a un 0,65 % (39) (Procuraduría, 2022a).

Por otra parte, la UARIV reporta que, a pesar de que aproximadamente un tercio de las víctimas registradas en Colombia reside en los municipios PDET, solo el 52 % de los sujetos que representa aproximadamente el 17% del total de víctimas registradas en dichos municipios se encuentra en las 16 subregiones PDET. Esto sugiere que, de todas las víctimas en esas áreas, menos de la mitad corresponde a sujetos colectivos. Así pues, del universo total de SRC, a la fecha de corte del presente informe son 983, de los cuales 515

⁶⁶ “En el primer informe se obtuvo que, del total de las iniciativas de la fase municipal y subregional (32.808), el 2,3% (762) se asocia con medidas de los PIRC y el 0,6% (182) con los PRyR. Las subregiones de Montes de María (7,8%), Chocó (5,1%) y Urabá Antioqueño (5%) son las que obtienen mayores porcentajes en la relación de iniciativas asociadas con los PIRC sobre el total de iniciativas. Sin embargo, ninguna subregión sobrepasa el 10%. En cuanto a los PRyR es la subregión del Sur de Bolívar con el 2,6% la que encabeza la lista. Existe una subregión (Pacífico y Frontera Nariñense) que no registra planes ubicados en sus municipios y consecuentemente tampoco tiene iniciativas asociadas. En el segundo informe se obtuvo que, del total de las 32.808 iniciativas, el 18,2% (5.999 iniciativas) contienen un enfoque reparador. Con 1.408 iniciativas, la subregión del Alto Patía y Norte del Cauca concentra el 23% de las iniciativas con enfoque reparador, seguida de las subregiones de Montes de María (14%) y Putumayo (el 8%). La subregión con menos iniciativas con enfoque reparador es la del Pacífico Medio, con tan solo 39 (el 0,6%). En términos de pilares, el pilar 8 de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, concentra la mayor parte de las iniciativas con enfoque reparador (el 24%), seguido del pilar 6 de Reactivación y producción agropecuaria (el 21%) y el pilar 4 de educación rural y primera infancia rural (el 17%). El pilar 2 de infraestructura y adecuación de tierras, por su parte, concentra el menor número de iniciativas con enfoque reparador(3,7%). Además, este informe contiene un análisis sobre el estado de avance de las iniciativas con enfoque reparador, el cual concluye que, de las 5.999 iniciativas con este enfoque, 4.883 iniciativas (81,4%) reportan algún elemento de información en los diferentes instrumentos de seguimiento de las iniciativas”. (Procuraduría General de la Nación, 2022)

⁶⁷ Las iniciativas con enfoque reparador son definidas como aquellas que i) cruzan con acciones contenidas en los PRyR y PIRC, ii) tengan la etiqueta víctima como resultado del proceso de participación que se realizó para la construcción de los PDET” (PGN ER, 2022).

se encuentran en municipios PDET y de estos, 112 están en fase de implementación y solo 18 han cerrado su PIRC (UARIV, 2024).

En este mismo orden, la ART respondió a las recomendaciones consignadas en el Quinto Informe al Congreso (Procuraduría, 2023), direccionadas a la mejora del nivel de articulación con las administraciones locales de los municipios PDET. Lo anterior, con el objetivo de capacitarlas frente al enfoque reparador y establecer una estrategia de asesoría y acompañamiento técnico para las mismas, al involucrar entidades del SNARIV. Esta dependencia informó que no acoge dichas recomendaciones bajo el argumento de que esas funciones son competencia de la UARIV. En consecuencia, según la respuesta dada por la ART, esta agencia tiene una función articuladora y no actúa como asesora ni de acompañamiento técnico (ART, 2024). Ante lo mencionado, la Procuraduría reitera la importancia del trabajo articulado entre la ART y la UARIV en el marco de la gestión de recursos en pro del cumplimiento de las iniciativas PATR asociadas con los PIRC y PRyR.

En el marco del seguimiento preventivo y la implementación del PDET, la Procuraduría ha reiterado a la ART los diferentes espacios de incidencia en la construcción de la metodología de revisión y actualización de los PATR, así como la importancia de recuperar el enfoque reparador del PDET y su focalización en las comunidades más afectadas del conflicto (Acuerdo de Paz, 2006, numeral 5.1.3.3.2)⁶⁸. Pese a esto, la ART, en la respuesta del 15 de marzo del 2024, informó: “se está avanzando en la construcción con entidades competentes de

⁶⁸ el punto 5 del Acuerdo de Paz, y en particular en el numeral 5.1.3.3 denominado Reparación colectiva en el fin del conflicto, se establece que el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva y garantizará que los planes y programas de la Reforma Rural Integral tengan, donde haya lugar, un enfoque reparador. En desarrollo de este punto, se plantea que: “5.1.3.3.2.” PLANES DE REPARACION COLECTIVA CON ENFOQUE TERRITORIAL: Con el fin de reconocer los daños causados por el conflicto a las comunidades y de contribuir a transformar sus condiciones de vida para que puedan reconstruir sus proyectos, en el marco del fin del conflicto el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva territorial de conformidad con este Acuerdo. Con ese propósito, todos los PDET incorporarán planes de reparación colectiva; y en los territorios donde no se implementan los PDET se fortalecerán los planes de reparación colectiva en donde haya comunidades especialmente victimizadas, priorizando las iniciativas de las comunidades”

un lineamiento técnico para tal fin” (ART 2024d, 2024), pero a la fecha de elaboración del presente informe no fue socializado ni ha sido publicado dicho documento.

La Procuraduría realizó requerimientos y convocó a mesas de trabajo con el fin de que, tras coordinarse con la UARIV, la ART convocará a los representantes de los comités de impulso de los SRC y a los representantes de las comunidades en proceso de retorno y reubicación. Este esfuerzo tuvo como propósito fortalecer el ejercicio de priorización en torno a las iniciativas que se relacionan con PIRC y PRyR.

Otra recomendación realizada a la ART en el Quinto Informe fue: “Adecuar los sistemas de información con el objetivo de identificar, en todos los instrumentos de seguimiento, la coincidencia de las iniciativas PATR con acciones de PIRC y PRyR” (Procuraduría, 2023) Aquí, la ART acoge parcialmente dicha recomendación y reitera la importancia de la articulación entre la UARIV y la ART y, así también, la necesidad de contar con una etiqueta que determine las iniciativas PATR (que coinciden con acciones de PIRC y PRyR), con la intención de permitir un claro seguimiento del enfoque reparador del PDET y, en consecuencia, una herramienta de priorización para las comunidades.

Para el caso concreto del componente de reparación colectiva, el Sistema de Oferta de la ART reporta que, de las 33.007 iniciativas contenidas en los 16 PATR, solo 969 (3 %) se encuentran relacionadas con acciones PIRC, es decir, un aumento de 201 iniciativas frente a lo reportado en el Informe anterior. De estas 969, el 56 % (545) cuenta con Ruta de Implementación Activada (ART, 2024). Así las cosas, en el marco de las 545 iniciativas RIA que cruzan con PIRC, 97 reportan estar con proyectos terminados, lo que llama la atención en el marco del seguimiento a estos proyectos y la entrega a satisfacción, siendo muy importante la articulación con la UARIV para verificar si estos proyectos contribuyeron al cierre de las acciones de PIRC que cruzaban con estas iniciativas PDET ancladas a dichos proyectos.

Tabla 12 Iniciativas PATR relacionadas con acciones de PIRC por pilar

PILAR	Número de iniciativas
1. ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y USO DEL SUELO	64
2. INFRAESTRUCTURA Y ADECUACIÓN DE TIERRAS	47
3. SALUD RURAL	98
4. EDUCACIÓN RURAL Y PRIMERA INFANCIA RURAL	196
5. VIVIENDA RURAL, AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO RURAL	28
6. REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y PRODUCCIÓN AGROPECUARIA	179
7. SISTEMA PARA LA GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	30
8. RECONCILIACIÓN, CONVIVENCIA Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ	327
Total general	969

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ART (ART, 2024).

Según la información suministrada por la ART, el pilar que contiene más iniciativas que cruzan con PIRC es el pilar 8, con 327 iniciativas, seguido del pilar 4 con 196 y el pilar 6 con 179. Bajo esto, las necesidades prioritarias en las zonas PDET, están relacionadas con el componente de reparación integral, los sectores de educación y reactivación económica.

Asimismo, la UARIV informó que, del total de acciones de los PIRC (12.442) a corte del presente informe, hay 2.021 acciones que cruzan con iniciativas PDET, con la aclaración de que, en materia de cruce, entre acciones PIRC e iniciativas PDET, se pueden encontrar acciones de PIRC que se crucen con varias iniciativas.

En el caso de retornos y reubicaciones, el Sistema de Oferta de la ART reporta que, del universo total de iniciativas, que es de 33.007, el

porcentaje de cruce es aún más bajo que el de reparación colectiva porque representa solo el 0,5 % (182) cruzan con acciones de PRyR y de estas, el 60 % (111) cuentan con ruta de implementación activada (ART, 2024). De igual forma, en el marco de las 111 iniciativas RIA que cruzan con PRyR, tan solo 35 reportan estar con proyectos terminados.

Tabla 13 Iniciativas PATR relacionadas con acciones de PRyR por pilar

Pilar	Número de iniciativas
1. ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y USO DEL SUELO	1
2. INFRAESTRUCTURA Y ADECUACIÓN DE TIERRAS	11
3. SALUD RURAL	17
4. EDUCACIÓN RURAL Y PRIMERA INFANCIA RURAL	45
5. VIVIENDA RURAL, AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO RURAL	12
6. REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y PRODUCCIÓN AGROPECUARIA	10
7. SISTEMA PARA LA GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	11
8. RECONCILIACIÓN, CONVIVENCIA Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ	75
Total	182

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ART, (ART, 2024).

La información suministrada por la ART evidencia que el pilar con más iniciativas que cruzan con PRyR es el pilar 8, con 75 iniciativas, seguido del pilar 4, con 45, y el pilar 3, con 17. En este punto, se muestran las necesidades prioritarias que detentan las comunidades con PRyR ubicadas en territorios PDET. Este análisis debió ser llevado a los espacios municipales y subregionales de revisión y actualización de los PATR, por lo que la Procuraduría resalta la falta de lineamientos técnicos por parte de la ART a las comunidades, pues no se encontraron

en las fichas de revisión y actualización trabajadas en el “punto de partida”, adelantado durante el primer semestre del 2024. Esto conllevó a la falta de impulso de la gestión de recursos para estas iniciativas PDET.

En cuanto a las 2.753 iniciativas priorizadas en los encuentros subregionales “Paz, avanzar cumpliendo”, solo 96 cruzan con PIRC y 22 con PRyR (ART, 2024). Por esta razón, la Procuraduría reitera la necesidad de impulsar la implementación de estas iniciativas y acciones mediante una estrategia de articulación entre la UARIV y la ART. En este orden, se enfatiza que los escenarios participativos deben ir más allá de la priorización de iniciativas, pasando a la gestión y asignación de presupuestos y proyectos para materializar estas iniciativas con enfoque reparador.

En adición, frente a este análisis se advierte que la información suministrada por la base de la UARIV sobre las iniciativas de los PATR, asociadas a los PIRC y los PRyR, no permite determinar el estado de avance en la implementación de estas iniciativas, ya que solo proporciona información muy básica sobre el estado de implementación. Por lo tanto, es necesario que la UARIV aclare y actualice la información de esta base, en especial, en lo referente a montos de recursos asignados por plan o medidas y estados de avance físico y financiero de los proyectos si cruzan con iniciativas PDET con ruta de implementación activada. Se puede afirmar que persiste la falta de mecanismos de seguimiento adecuado para la implementación de las iniciativas con enfoque reparador.

De lo expuesto, el seguimiento del avance de las iniciativas PDET se realiza a través de diversos instrumentos y por diferentes entidades del Gobierno nacional, lo cual resalta la complejidad del proceso. En este contexto, el Órgano de Control ha identificado que, aunque estas entidades recopilan información sobre la ejecución de la inversión pública, no existen lineamientos claros sobre cómo integrar y consolidar esta información. Por lo tanto, es fundamental unificar el seguimiento de estas iniciativas para promover su financiamiento, considerando las

diversas fuentes de financiación. Este esfuerzo debe ser liderado por la ART y la UARIV, que son las entidades encargadas de coordinar la implementación de estas iniciativas y acciones.

Conclusiones y Recomendaciones

- A pesar de que los PATR son los instrumentos de planeación y gestión para la implementación de los PDET, este adolece de los elementos necesarios para constituirse en un documento técnico de planeación, en la medida que no establece capítulos sobre los programas y proyectos, según se estipula en el Decreto 893 del 2017. Esto dificulta llevar a cabo un seguimiento detallado en cuanto a la implementación de los recursos asignados para la ejecución.
 - Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio subsanar la ausencia de la información sobre programas y proyectos de los PATR, en la que se especifique los detalles presupuestales y financieros de las iniciativas de los PATR en todos los documentos elaborados, como lo estipula el Decreto 893 del 2017.
- La Procuraduría identifica rezagos en cuanto a la implementación de los PDET en estos más de seis años que completan desde su formulación; a pesar de que estos reportan un avance del 45 % de las iniciativas con ruta de implementación activada, este porcentaje no representa un cumplimiento de bienes y servicios efectivamente entregados, sino que contiene actividades de gestión y movilización de las iniciativas de los PATR.
 - Se recomienda entonces a la Agencia de Renovación del Territorio definir un mecanismo de seguimiento a la implementación de iniciativas PATR, con el fin de conocer el avance técnico de ejecución de cada iniciativa que refleje el progreso en la implementación y efectividad del programa para lograr publicar

periódicamente los resultados en la Plataforma Central de Información PDET.

- Teniendo en cuenta que las iniciativas con Ruta de Implementación Activa (RIA) pueden estar vinculadas con múltiples acciones para movilizarlas, de las 14.673 reportadas con esta ruta, el 11 % solo cuentan con gestiones, pero no con proyectos o contratos asegurados que garanticen resultados en términos de bienes o servicios terminados y entregados.
 - Por tanto, se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio revisar y definir sus criterios de clasificación de las iniciativas de los PATR con ruta de implementación activada, distinguiendo de las que sí cuentan con proyectos o contratos asegurados, toda vez que el registro de gestiones únicamente no determina avances concretos y resultados medibles.
- La Procuraduría ha identificado que las Hojas de Ruta Única (HRU), documentos metodológicos que agrupan los instrumentos de planificación territorial y de reparación en las áreas PDET, no han tenido incidencia en el ejercicio de actualización de los PATR. Es importante señalar que las HRU sirven como base para planificar, priorizar y monitorear el cumplimiento de las iniciativas de desarrollo atendiendo las particularidades de cada territorio.
 - En ese sentido, se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio consolidar una estrategia que determine el nivel de priorización de iniciativas detonantes y dinamizadores contenidas en las 16 Hojas de Ruta Única, considerando la necesidad de asegurar los resultados de la HRU, y que estos sean tenidos en cuenta para optimizar su impacto positivo en el desarrollo regional.

- Se identifican 14.673 iniciativas con ruta de implementación activada, de las cuales corresponden a 6.002 proyectos, 1.140 gestiones, 222 contratos y 40 convenios; esto equivale al 44,45 % del universo de iniciativas de los PATR (33.007), con un incremento de 2,73 puntos porcentuales respecto a lo reportado en el Quinto Informe al Congreso. Así pues, menos de la mitad presentan avances en términos de iniciativas con RIA.
 - Se recomienda a la Agencia de Renovación de Territorio establecer un plan de priorización y búsqueda de gestiones y recursos para el avance de implementación del 55,55 % de las iniciativas que no cuentan con formulación de proyectos, contratos y gestiones para su consolidación.
- Los avances en la implementación de iniciativas se concentran en las subregiones de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, y el Urabá con reportes con el 58 % y 40,65 %, respectivamente; en contraste, Putumayo presenta el menor porcentaje (38,52 %).
 - Se recomienda a la Agencia de Renovación de Territorio revisar los cuellos de botella que han impedido activar la ruta de implementación de las iniciativas de la Subregión PDET Putumayo; región en la que confluyen diferentes programas del Acuerdo de Paz relacionados con atención y reparación a víctimas, procesos de reincorporación social y económica, iniciativas de bienestar y buen vivir para la poblaciones que habitan en áreas de especial interés ambiental y de ordenamiento social de la propiedad rural.
- En cuanto al análisis de cumplimiento de las iniciativas con RIA por los pilares, se tiene que el de Infraestructura y Adecuación de Tierras es el que tiene un mayor avance del 46,5 %; y los pilares de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, Ordenamiento

social de la propiedad rural y uso del suelo y Salud rural, reportan cumplimientos del 40,05 %, 42,3 % y 42,8%, respectivamente. Asimismo, se observa que el avance no es homogéneo entre los distintos pilares, lo que supone distintos desafíos que obedece a cada contexto local y regional.

- Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio revisar e implementar estrategias que aborden la desigualdad en el avance de los pilares entre las diferentes subregiones, con lo cual se busca asegurar que el desarrollo se distribuya de manera equitativa y uniforme en todas las subregiones.
- Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio establecer estrategias efectivas de colaboración armónica entre los niveles local y nacional para acelerar la implementación de iniciativas en áreas rezagadas, aprovechando la alineación con los planes nacionales sectoriales. Esto incluye identificar y abordar las barreras existentes, así como destinar recursos adecuados para garantizar un desarrollo equitativo y sostenible en las comunidades.
- Se encuentra que, del total de iniciativas PDET con ruta de implementación activada (13.590), el 25,15 % (3.420) corresponde a iniciativas con etiqueta étnica; razón por la cual se evidencia un retraso significativo en el avance de las apuestas de desarrollo planteadas para estas comunidades.
 - Por tanto, se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio diseñar una estrategia que permita avanzar en la implementación de las iniciativas con marcación étnica, debido a que estas son las que presentan mayores retrasos en el proceso de ejecución de los PDET.

- El 80 % de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) están alineadas con los estrategias, actividades e indicadores de los 16 Planes Nacionales Sectoriales de la RRI; por lo que se destaca como un avance positivo en la integración y coordinación con estos instrumentos, con lo cual se evita duplicidad en las acciones sobre los mismos derechos y pilares.
 - Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio fortalecer los esfuerzos de coordinación y seguimiento en las áreas que presentan retrasos, fomentando articulación entre las instituciones como la Agencia de Renovación del Territorio, el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz, desarrollando estrategias focalizadas que permitan superar las barreras que limitan el avance en la implementación, tanto de los PATR como de los PNS.
- La Procuraduría determina que en las subregiones PDET de Pacífico Medio, Sur de Córdoba, Arauca, Chocó y Montes de María continúan los rezagos en el cumplimiento de las Obras PDET fase II y III ejecutadas a la fecha.
- Del total de iniciativas con ruta de implementación activada (14.673), solo el 5 % (744) tienen etiqueta de reincorporación, lo que evidencia el bajo porcentaje de estas en el marco de la implementación de los PATR según el reporte de la ART. Esto restringe la consolidación del desarrollo territorial en las zonas con áreas de reincorporación.
 - Se recomienda la Agencia de Renovación del Territorio y a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, fortalecer la estrategia de articulación con el propósito de definir una estrategia de seguimiento conjunto de la implementación de

iniciativas con etiqueta de reincorporación contenidas en los PATR.

- Se evidencia que el mayor porcentaje de iniciativas de reincorporación con ruta de implementación activada se concentran en el Pilar 6: Reactivación Económica y Producción Agropecuaria (8,21 %); el Pilar 3: Salud rural (7,41 %); y el Pilar 8: Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz (5,38 %).
 - La Procuraduría subraya la importancia de desarrollar una estrategia colaborativa que impulse acciones en el marco de la actualización e implementación de los PATR, debido a que se evidencia que las iniciativas de reincorporación abarcan no solo el Pilar 8 de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, sino también otros pilares relevantes.
- El proceso de cualificación de iniciativas se ha propuesto como el resultado de dos actividades complementarias. Por un lado, se llevó a cabo el proceso de revisión de iniciativas durante las mesas convocadas y, por el otro, se realizó la cualificación y caracterización de las iniciativas orientadas a la incidencia en la planificación a nivel territorial.
- En el proceso de revisión de los PATR, se lograron cualificar 6.193 iniciativas estratégicas, de las cuales se determinó que el 17 % (1.071) son de competencia de la nación, el 11 % (692) del nivel departamental, el 72 % (4.430) municipal y el 90 % (3.981) requieren de la concurrencia de las entidades del nivel nacional con los entes territoriales.
- La Procuraduría no encuentra una metodología clara que permita la inclusión de las iniciativas de los PATR del PDET en los nuevos

Planes de Desarrollo Territorial 2024 – 2027, como tampoco garantías para la financiación de estas acciones.

- - Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio determinar el resultado del ejercicio de cualificación de las 6.193 iniciativas estratégicas; así como también, socializar el resultado de esta estrategia en la inclusión de estas iniciativas en los Planes de Desarrollo Territoriales, y acciones para garantizar su financiación.
- El ejercicio de cualificación expone la necesidad de desarrollar documentos con orientaciones específicas por pilar y sector para brindar mayores elementos conceptuales a los actores que intervienen en la implementación del PDET.
 - Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio desarrollar un documento técnico de orientaciones específicas, en el que discrimine por cada pilar del PDET, el proceso de cualificación a fin de brindar elementos conceptuales a los actores que intervienen en la implementación del PDET.
- Se evidencia un retraso en el cronograma del primer momento, denominado punto de partida del proceso de revisión y actualización de los PATR, liderado por la ART. Esta situación generó que no se realizará de forma simultánea con la elaboración de los Planes de Desarrollo Territorial, lo que dificultará la planeación territorial por parte de los nuevos mandatarios de municipios PDET, quienes ya aprobaron sus respectivos planes de desarrollo durante el primer trimestre de 2024.
- A pesar de que durante el año 2024 inició el proceso de revisión y actualización de los PATR, en los términos señalados en el Decreto 893 del 2017, es crucial que los PATR incorporen un capítulo específico que detalle los programas y proyectos, además la

incorporación de un enfoque participativo y la priorización de las iniciativas comunitarias necesario para asegurar que los PATR respondan a las necesidades reales de las comunidades.

- Se recomienda a que la Agencia de Renovación del Territorio fortalecer la participación de las comunidades en todas las fases de planificación y ejecución del PATR; así mismo, realizar talleres y foros comunitarios para asegurar que la inclusión de todas las partes interesadas.
 - Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio efectuar un análisis exhaustivo en subregiones como Pacífico Medio y Sur de Bolívar, donde se ha observado un bajo número de iniciativas priorizadas. Igualmente, que se identifiquen las barreras y ajustar estrategias para mejorar la atención y los recursos en estas áreas.
- El avance en la ejecución de obras PDET refleja un importante compromiso con la transformación territorial en las subregiones priorizadas, lo que representa un paso significativo en cumplimiento del propósito en estas áreas. Sin embargo, los retos en la estructuración y ejecución de proyectos subrayan la necesidad de fortalecer la planificación, la coordinación interinstitucional y los mecanismos de monitoreo y participación comunitaria. Solo mediante estos esfuerzos se garantizará que las iniciativas sean sostenibles, efectivas y generen un impacto transformador y duradero en las comunidades beneficiarias.
 - Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio contar con un sistema de seguimiento que no solo monitoree el estado de cada obra, sino que también evalúe la calidad, impacto y sostenibilidad de los proyectos en cada fase.

- Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio garantizar espacios de participación y comunicación efectivos entre las comunidades y los implementadores de los proyectos es esencial. Esto incluye no solo escuchar sus necesidades, sino también adaptar los enfoques diferenciales en todas las fases del proyecto.
- El análisis de las fuentes de financiación en Colombia refleja un esfuerzo significativo hacia la consolidación de la paz, aunque también pone de manifiesto la necesidad de mejorar la diversificación y la gestión de recursos. Para asegurar que los proyectos tengan un impacto duradero en las comunidades vulnerables, es fundamental implementar estrategias que integren la cooperación interinstitucional y enfoques innovadores en el financiamiento
 - Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio realizar una revisión integral de las prioridades de financiación, asegurando que se atiendan todas las necesidades de las comunidades.
 - Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio implementar un sistema riguroso de monitoreo y evaluación permitirá realizar ajustes en tiempo real y asegurar que los fondos se utilicen de manera eficiente.
- En resumen, los datos muestran un crecimiento constante en la implementación de proyectos bajo el esquema de Obras por Impuestos, con una predominancia del modelo fiduciario, especialmente en combinación con iniciativas PATR. No obstante, existen áreas de mejora, como la integración de convenios con enfoque territorial y la diversificación de fuentes de financiamiento.
 - Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio potenciar los convenios, especialmente con iniciativas PATR, para fomentar una mayor distribución de

proyectos. Esto podría involucrar incentivos fiscales o simplificación de los requisitos administrativos para atraer más participantes a esta modalidad.

- En resumen, según los datos de la ART, se evidencia un crecimiento constante en la implementación de proyectos bajo el esquema de Obras por Impuestos, con una predominancia del modelo fiduciario, especialmente en combinación con iniciativas PATR. No obstante, existen áreas de mejora, como la integración de convenios con enfoque territorial y la diversificación de fuentes de financiamiento.
- El Sistema de Oferta de la ART muestra el componente de reparación colectiva, de las 33.007 iniciativas en los 16 PATR, solo 969 están relacionadas con acciones PIRC, lo que representa un incremento de 201 iniciativas respecto al informe anterior. De estas, 545 tienen una Ruta de Implementación Activada y dentro de este grupo, solo 97 iniciativas reportan proyectos terminados.
 - Se reitera la recomendación de los anteriores informes, a la Agencia de Renovación del Territorio y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, frente al hecho de trabajar en una estrategia de articulación que garantice la priorización de las acciones de los PIRC y PRyR, en el proceso de revisión y actualización de los PATR, con el objetivo de ser impulsadas en conjunto para su implementación.
- El componente de retornos y reubicaciones es aún más bajo que el de reparación colectiva, de las 33.007 iniciativas en los 16 PATR solo el 0,5 % (182) cruzan con acciones de PRyR y de estas, el 60 % (111) cuenta con ruta de implementación activada. De igual forma, en el marco de las 111 iniciativas RIA que cruzan con PRyR, tan solo 35 reportan estar con proyectos terminados.

- Pese a que en la clasificación de las iniciativas PATR se cuenta con una etiqueta de víctimas, no es posible discriminar cuál de esas iniciativas con etiqueta de víctimas apuntan a PIRC o PRyR, lo que dificulta el análisis y seguimiento detallado a la implementación de estas iniciativas.
- La finalización del Plan Estratégico Institucional (PEI) y del Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitario con Enfoques Territoriales (PFCC) por parte de la ART representa un avance significativo en el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades y organizaciones locales. Estos planes no solo promueven el liderazgo y la participación activa en la toma de decisiones, sino que también aseguran un enfoque inclusivo y étnico en la implementación de iniciativas PDET. La integración de insumos comunitarios refleja un compromiso con la construcción de una paz sostenible y la mejora del control social, lo que contribuirá al desarrollo integral de los territorios.
 - Se aconseja a la Agencia de Renovación del Territorio potenciar la capacitación técnica de los integrantes de las veedurías municipales, a través del respaldo del Gobierno nacional o la Cooperación Internacional, para garantizar una instalación efectiva en los territorios.
- La creación de las Mesas Comunitarias Municipales para la Transformación Regional representa un avance significativo en la promoción de la participación ciudadana y la toma de decisiones inclusivas. Estas mesas, junto con los Grupos Motores, el Mecanismo Especial de Consulta (MEC), los firmantes de paz, los consejos municipales de juventud y las mesas de víctimas y de género, son instancias que fortalecen la participación y la toma de decisiones. No obstante, la implementación del PDET sigue siendo insuficiente

- Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio, coordinar con las entidades territoriales las acciones y/o estrategias que garanticen la participación efectiva de las comunidades y de todos los integrantes de los Grupos Motor y Mesas municipales, para contribuir así a una transformación territorial sostenible y equitativa.
- En resumen, según los datos de la ART, se evidencia un crecimiento constante en la implementación de proyectos bajo el esquema de Obras por Impuestos, con una predominancia del modelo fiduciario, especialmente en combinación con iniciativas PATR. No obstante, existen áreas de mejora, como la integración de convenios con enfoque territorial y la diversificación de fuentes de financiamiento.
 - Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio establecer un mecanismo de monitoreo y evaluación que incluya indicadores claros de progreso y resultados, así como reuniones periódicas entre la ART, la OIM y las comunidades locales involucradas.
- Los Planes de Desarrollo Territoriales 2024-2028 se ajustaron con los nuevos mandatarios locales sin la actualización de los PATR, lo que demuestra el carecimiento de un capítulo de programas y proyectos que impulsaría iniciativas PDET. A pesar de los esfuerzos para mejorar la articulación Nación-Territorio. Este hecho ha representado una pérdida al desaprovechar la posibilidad de integrar proyectos que podrían haber dinamizado el desarrollo en los territorios PDET, lo que, a su vez, ha resultado en la persistencia del atraso en la implementación.
 - Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio que finalice el proceso de revisión y actualización de los PATR, toda vez que, el año 2024, se realizó la

implementación de los Planes de Desarrollo Territoriales del próximo cuatrienio.

- Es crucial que, al concluir la etapa “Punto de Partida”, que actualmente está en proceso, se lleve a cabo un análisis de los resultados obtenidos en los Planes de Desarrollo Territoriales, ya que esto permitirá la inclusión de este en las iniciativas PDET.
 - Se sugiere a la Agencia de Renovación de Territorio que, tras concluir la primera etapa denominada “Punto de Partida” en la actualización de los PATR, se obtengan los resultados pertinentes de esta y se verifique la inclusión de las iniciativas PDET en los Planes de Desarrollo Territorial 2024.
 - Se reitera la recomendación del quinto informe de continuar con la gestión de las 2.753 iniciativas que fueron priorizadas con las comunidades en las 16 mesas subregionales PDET “Paz, Avanzar Cumpliendo” y con el cumplimiento de los compromisos asumidos frente al seguimiento de proyectos derivados de las iniciativas PDET.
- A través de los Encuentros Subregionales y las Mesas Comunitarias, se ha permitido priorizar 2.753 iniciativas y analizar 3.260 proyectos, de los cuales el 25% (819 proyectos) presentan problemas significativos. La ART ha cumplido con su compromiso de informar a la Contraloría, con corte al 31 de mayo de 2023, sobre los proyectos en ejecución o terminados que presentan dificultades en su implementación, tal como se acordó en los encuentros Subregionales.
 - Se recomienda a la Contraloría General de la República llevar a cabo el análisis de la información relacionada con los 819 proyectos que presentan dificultades, con el

fin de identificar las causas subyacentes de los problemas en su implementación. Asimismo, se recomienda que los resultados de este seguimiento sean compartidos y socializados con las comunidades y las entidades responsables

- Se reitera la recomendación a la Agencia de Renovación del Territorio y al Departamento Nacional de Planeación coordinar una estrategia de acompañamiento a los entes territoriales que les proporcione lineamientos en las distintas dimensiones contenidas en la implementación del PDET, con un fortalecimiento de la institucionalidad territorial y la articulación nación-territorio, garantizando el fortalecimiento de capacidades de gestión en los territorios.

Punto 2: Participación Política

Descripción

El Acuerdo Final de Paz estableció que, para garantizar la construcción de una sociedad democrática, es necesario ampliar la participación de las y los ciudadanos, de manera que haya pluralidad de pensamiento en la conformación del poder, la toma de decisiones y que todas las personas sin distinción alguna puedan gozar de derechos en las mismas condiciones y que tengan las garantías para ejercer libremente la oposición, así como disentir sin temor a la estigmatización (OACP, 2016).

Para lograr este fin, el Estado debe adelantar una serie de reformas que permitan el acceso de la población al sistema político en el que se facilite su participación, especialmente a la mujer, y que se erradique la discriminación como forma de censura al pensamiento.

En ese orden de ideas, este punto del Acuerdo está basado en el avance de la superación de las dificultades que tradicionalmente enfrentan diferentes sectores de la sociedad en cuanto a su participación en los planes de desarrollo, las políticas públicas y en general todo lo que afecte el goce efectivo de sus derechos.

Este capítulo revisa los avances de la participación ciudadana con un enfoque diferencial, teniendo en cuenta a toda la población, sin discriminación y garantizando el pluralismo.

Los pilares en que se desarrolla el punto son:

- Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular, para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final.
- Mecanismos democráticos de participación ciudadana.
- Promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

Garantías para el ejercicio de la política

En un sistema político democrático, en donde no solo las mayorías tienen participación de las decisiones de política pública, sino que las minorías también tienen lugar en el Estado, la oposición política tiene un rol fundamental, ya que, entre otros aspectos: I) favorece el equilibrio de poder, actuando como contrapeso al gobierno, vigilando sus acciones y decisiones para evitar abusos de poder; II) representa diferentes puntos de vista en el Estado, trabajando para que no se gobierne solo en interés de un grupo en particular; III) cuestiona y examina las políticas y decisiones gubernamentales, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas; y, IV) fomenta debates sobre la manera en que se abordan los problemas públicos.

En Colombia, este rol se institucionalizó a través de la Constitución Política de 1991, en la que⁶⁹ se reconoció a las organizaciones políticas en oposición frente a los gobiernos en sus distintos niveles, se establecieron sus derechos y estatus de especial protección.

La Carta también ordenó la creación de una ley estatutaria que reglamentara íntegramente la materia, sin embargo, esto no sucedió sino hasta después de un amplio periodo, en el cual, el país atravesó una cruda violencia política, y en el que incluso se presentó el genocidio de toda una organización, el Partido Unión Patriótica.

De esta manera, en un escenario de implementación del Acuerdo Final de Paz, que ordenó el cumplimiento de lo consagrado por el artículo 112 de la Constitución, en el año 2018, finalmente entró en vigor la Ley 1909 “Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”.

En este apartado se expondrán los principales hallazgos encontrados por la Procuraduría sobre el cumplimiento de los derechos consagrados en el Estatuto de la Oposición, además del estado de

⁶⁹ Artículos 2°, 40 y 112

avance en la ejecución del Punto 2.1.1 a través de su indicador del PMI⁷⁰.

Estado de implementación

La Procuraduría General de la Nación dentro de sus funciones preventivas y de control de gestión, y en cumplimiento del parágrafo del artículo 30 de la Ley 1909 de 2018, ha verificado el cumplimiento de los derechos establecidos en su artículo 11, que comprenden: I) financiación adicional para el ejercicio de la oposición; II) acceso a los medios de comunicación social del estado o que hacen uso del espectro electromagnético; III) acceso a la información y a la documentación oficial; IV) derecho de réplica; V) participación en mesas directivas de plenarias de las corporaciones públicas de elección popular; VI) participación en la agenda de las Corporaciones Públicas; VII) garantía del libre ejercicio de los derechos políticos; VIII) participación en la Comisión de Relaciones Exteriores; IX) derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular; y, X) derecho a la sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y Presupuesto.

Adicionalmente, este ente de control ha realizado seguimiento a las garantías de seguridad en relación con los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de las organizaciones políticas con personería jurídica declaradas en oposición. De esta manera, la vigilancia realizada por este ente de control resulta fundamental, no solo para velar por los derechos políticos de la oposición y la independencia, sino también para supervisar sus medidas de seguridad y protección.

En cumplimiento de la disposición, desde el año 2019 hasta la fecha, este ente de control ha radicado ante el Congreso de la República seis informes, más un documento de actualización de uno de ellos⁷¹, sobre

⁷⁰ El análisis del cumplimiento del Punto 2.1.2 “Garantías de seguridad para el ejercicio de la política” será desarrollado en el capítulo de Fin del Conflicto del presente informe.

⁷¹ Estos informes fueron radicados de la siguiente manera: Primer Informe (2019), Segundo Informe (2020), Tercer Informe (2021), Cuarto Informe (2022), Quinto Informe (2023), Documento de Actualización del Quinto Informe (2024), y Sexto Informe (2024).

el seguimiento que se ha realizado al cumplimiento de los derechos consagrados en el Estatuto.

Para esta labor, la Procuraduría ha realizado seguimiento a las 32 asambleas departamentales del país, además de los 32 concejos municipales y distritales de ciudades capitales de departamento, y de 19 concejos de municipios con especial atención por su priorización para la puesta en marcha de programas del Acuerdo de Paz como: Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, Plan Integral de Reparación Colectiva, Plan de Retornos y Reubicaciones, y Plan Regional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

Asimismo, se ha consultado a todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se hayan declarado en oposición o independencia frente a los distintos niveles de gobierno. Y finalmente, a las diferentes entidades nacionales responsables de la implementación de la Ley 1909 de 2018.

Como balance general de los últimos cuatro informes, los cuales fueron presentados durante la administración de la señora Procuradora Margarita Cabello, a continuación, se enuncian las principales conclusiones:

Conclusiones y Recomendaciones

- Los tiempos establecidos por el Estatuto para la oficialización de la declaratoria política son insuficientes para ejercer los derechos de participación en mesas directivas y de acceso a medios de comunicación en la instalación de corporaciones públicas de elección popular a nivel regional.
- La fijación de fecha y hora para el ejercicio del derecho de la oposición de determinación de la agenda de las corporaciones públicas se encuentra limitada a las disposiciones de cada mesa directiva, sin que en algunos casos se logre acuerdo con tales organizaciones, lo que puede derivar en una afectación al derecho.

- Después de seis años de la expedición de la Ley, el Consejo Nacional Electoral no ha logrado garantizar los recursos financieros necesarios para que las organizaciones políticas con personería jurídica declaradas en oposición accedan a los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético, ni al derecho de réplica, lo que a su vez ha repercutido en el funcionamiento de la Comisión de Monitoreo.
- La Unidad Nacional de Protección no cuenta con una variable que permita identificar si los solicitantes de medidas de protección pertenecen a organizaciones políticas con personería jurídica declarada en oposición frente a los distintos niveles de gobierno.
- La Fiscalía General de la Nación no diferencia las investigaciones que se adelantan por delitos cometidos presuntamente en el ejercicio de la política contra integrantes de las organizaciones declaradas en oposición.
- Se evidencia una falta de claridad por parte de múltiples corporaciones públicas de elección popular en cuanto a que solo las organizaciones políticas con personería jurídica tienen la facultad de establecer declaratoria política, y, por ende, de acceder a los derechos establecidos en el Estatuto, lo cual no incluye a los Grupos Significativos de Ciudadanos.
- Múltiples corporaciones públicas de elección popular manifestaron que no le han sido comunicados los actos administrativos proferidos por el Consejo Nacional Electoral sobre las declaratorias políticas de las organizaciones que las integran, motivo por el cual desconocen si cuentan con oposición o independencia.
- En su gran mayoría, las corporaciones públicas de elección popular territoriales no llevan registro de los órdenes del día determinadas por la oposición, y, por lo tanto, no remiten estos datos al CNE.

- Las organizaciones políticas declaradas en oposición no cuentan con información sistematizada que les permita dar cuenta sobre el acceso a los derechos consagrados en el estatuto.
- Se evidenciaron múltiples incumplimientos respecto a la conformación de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores en materia de representación de congresistas en oposición e independencia.

El detalle de los análisis que derivaron en estas conclusiones y las recomendaciones expedidas por la Procuraduría para mejorar la implementación del Estatuto, se encuentran en cada uno de estos informes⁷².

Por otra parte, con relación al indicador del PMI “Ley estatutaria por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos de las organizaciones políticas independientes, aprobada y en implementación” (B.122), se encuentra en su ficha técnica que el cumplimiento se mide a través de informes realizados anualmente desde el 2019 hasta el 2026 por el MinInterior sobre la aplicación de la Ley 1909 de 2018, mediante los cuales se revise y evidencie la efectividad de la norma para garantizar el ejercicio de la oposición.

Sin embargo, al consultar este indicador en el SIPO, se evidencia que este Ministerio no ha reportado los avances cuantitativos ni cualitativos al respecto.

Sobre este tema, la Procuraduría consultó al MinInterior, entidad que informó haber realizado mesas de trabajo con la RNEC y el CNE “debido a algunas dificultades en cuanto a la comprensión de la ficha, su reporte y a las entidades responsables del mismo” (MinInterior, 2024a); agregando en su respuesta que, producto de estas mesas, se definió que la responsabilidad sobre ese indicador recae en el CNE y el

⁷² Los informes pueden ser consultados a través del siguiente enlace: <https://www.procuraduria.gov.co/procuraduria/procuraduria-delegada-seguimiento-acuerdo-paz/procuraduria-delegada-seguimiento-acuerdo-paz/Pages/default.aspx#:~:text=La%20Procuradur%C3%ADa%20Delegada%20para%20el,del%20conflicto%20armado%20y%20las>

MinInterior; por lo que solicitaron la modificación de la ficha técnica ante la Oficina Asesora de Planeación del DNP, cuya última versión fue propuesta el 9 de abril de 2024.

Finalmente, el Ministerio afirma que, si bien no se ha reportado en SIPO un avance del indicador, cuentan con la información anual allegada por el CNE.

Por lo anterior, la Procuraduría espera que se pueda surtir este trámite de manera satisfactoria, y que se reporten los cinco informes anuales que a la fecha se encuentran pendientes.

Mecanismos democráticos de participación ciudadana

El punto 2.2.1. del Acuerdo Final de Paz estableció el derecho que asiste a todas las personas para constituir organizaciones sociales de diversa índole que permitan a los ciudadanos expresar su pensamiento, formar parte de actividades políticas y sociales y ejercer su derecho a la protesta y la movilización, con las garantías requeridas para lo propio.

Para ello, encargó al Gobierno la responsabilidad de conformar un marco normativo que recoja las voces de diferentes sectores sociales, para fortalecer y desarrollar el proyecto de ley de garantías y promoción de participación ciudadana y de otras actividades, sobre la base de 15 ejes contenidos en el Acuerdo, que específicamente buscan garantizar el bienestar de las organizaciones y movimientos sociales (OACP, 2016).

En este mismo capítulo se destaca la importancia de contar con la participación de la mujer y las organizaciones sociales como protagonistas en la aplicación de una nueva política que atienda criterios de equidad e igualdad en el acceso a la información.

Estado de implementación

El indicador B.129 es el Proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que realizan las organizaciones y movimientos sociales, que recoge los 15 puntos planteados en el Acuerdo Final de Paz (OACP, 2016), relacionados con la caracterización de organizaciones sociales, ejercicio del derecho de réplica, acceso a la información, asistencia legal y promoción de labores de dichas organizaciones, acceso a medios de comunicación y difusión de programas sociales, entre otros aspectos, fundamentales en la participación.

De acuerdo con lo que reporta SIPO en este indicador, desde el 2017 “está elaborado, se cumplió con todo el proceso. Se encuentra en revisión por la CSIV para ser presentado”.

La Procuraduría solicitó al Ministerio del Interior aclaración, en tanto, a pesar de reportarse en el SIPO como cumplido al 100 %, no se ha materializado aún la promulgación de la norma, no obstante, la respuesta de la entidad no satisface el cumplimiento del compromiso, como quiera que indica que desde el 2018 cuenta con el “documento de lineamientos para una Ley Estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social”. Sin embargo, no se evidencian acciones concretas de seguimiento a la revisión de este proyecto en la CSIV, para impulsar y hacer realidad la Ley de garantías y promoción de la participación ciudadana, más aún, después de siete años de haberse acordado este compromiso; por lo que la Procuraduría exhorta al Ministerio de Interior a elaborar un plan de acción definido para atender el objetivo del indicador.

El Ministerio del Interior asegura que desde el 2018 se ha construido un documento que se ha puesto en consideración de representantes de diversos sectores y, producto de ello, fue presentado en febrero de 2021 la versión No 38 del proyecto de ley a la oficina de asuntos legislativos del Congreso de la República (MinInterior, 2024a)

Adicionalmente argumenta que, dentro de la política pública de participación ciudadana, se expidió el Decreto 1535 de 2022 en armonía con el proyecto de ley que se presentó en 2017 y que estas normas se encuentran a consideración del Consejo de Participación, sin embargo, para la Procuraduría, no constituye ello un avance del indicador, más aún cuando el Ministerio del Interior es el responsable de la materialización de las políticas públicas en el país.

Hasta la fecha del presente informe, no se conoce cuándo volverá a ser presentado, ni tampoco hay certeza si habrá modificaciones a su texto o si se mantendrá el mismo.

La Procuraduría coincide con el informe del Instituto Kroc, al mencionar que el indicador antes mencionado es uno “cuyas metas o avances registrados no guardan relación con los alcances establecidos

en el Acuerdo Final y que, en la mayoría de los casos, ya se han dado por cerrados”⁷³.

El indicador B.135 establece las medidas y normas que regulan la movilización y la protesta pacífica, cuyo responsable es el Ministerio del Interior.

En virtud del seguimiento que se hace a este punto, la Procuraduría requirió al Ministerio acerca del balance que presenta el Decreto 003 de 2021, por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado "Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana". Esta cartera explica que, de acuerdo con el artículo 10 del Decreto en mención, convocó a la Mesa Nacional de Evaluación de Garantías a la Protesta Social, para determinar el avance e impacto alcanzados por la normativa y, en este escenario, la Policía Nacional entregó un balance en el que destacó, entre otros aspectos, la publicación de un ABC denominado “lineamientos institucionales de actuación policial en el marco de la manifestación pública y contextos de inconformismo social”⁷⁴.

Adicionalmente, la Policía informó a la Mesa Nacional que expidió la Directiva denominada “Lineamientos para el despliegue del modelo de actuación institucional integral frente a la manifestación pública y pacífica y control de disturbios”, en la cual se incluye el diligenciamiento de la bitácora en el Sistema de Información para el Registro de Actuaciones Policiales – SIRAP. En el mismo acto administrativo, están contenidos aspectos como la asesoría jurídica, los procedimientos antes, durante y después de la manifestación pública y control de disturbios y quejas por posibles hechos de violencia contra la mujer y/o basadas en género; en el marco de la atención a la manifestación pública y pacífica y control de disturbios, conforme al Decreto 003 de 2021.

⁷³ Siete años de implementación del Acuerdo Final: perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino (pg. 242)

⁷⁴ Anexo 2.1. Informe Policía.pdf

Entre las múltiples tareas emprendidas desde la Policía Nacional, se encuentra la expedición de la Resolución Nro. 1091 del 31/03/2023 “Por la cual se expide el Manual para la Atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios, de la Policía Nacional de Colombia”, en la que reglamenta la actuación policial en procura de proteger el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica, con la primacía del diálogo y el respeto por los derechos humanos⁷⁵.

Por su parte, el Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional menciona que la institución ha delineado directrices para el acompañamiento institucional en manifestaciones sociales, que aseguran el ejercicio legítimo de los derechos de reunión y manifestación pacífica. Estos lineamientos se enfocan en garantizar los derechos de los manifestantes y de todos los ciudadanos, incluyendo aquellos que no participan en las actividades de manifestación pública⁷⁶.

En este sentido, ha indicado que esa dependencia viene realizando seguimiento a las direcciones, regiones, metropolitanas y departamentos de Policía, así como a las escuelas de formación policial, con el objetivo de asegurar que se imparta una instrucción adecuada a los escuadrones móviles antidisturbios, equipos de judicialización, unidades de reacciones motorizadas, y demás unidades encargadas de atender manifestaciones públicas pacíficas y controlar actos violentos.

De otro lado, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior indica que convocó en junio de 2023, a diversas organizaciones de la sociedad civil entre ellas a: la Campaña Defender la libertad es asunto de todas, el Colectivo José Alvear Restrepo - CAJAR-, la Fundación Lazos de Dignidad, el Comité de Presos Políticos -CSPP-, ONG Temblores, Corporación Viva la Ciudadanía, el Centro de Investigación y Educación Popular Programa Por la Paz -CINEP-, Foro Nacional por Colombia, el Movimiento Crímenes de Estado -MOVICE, el Bloque de Víctimas de la Policía, Comisión Colombiana de Juristas,

⁷⁵ Fuente. Secretaría General de la Policía Nacional

⁷⁶ Anexo 4 Informe Min Defensa.pdf

Coordinación Colombia Europa, Estado Unidos, Plataforma Colombiana de Derecho, la Cumbre Agraria, Campesina étnica y popular y el comité de derechos humanos del sur de Bogotá; así como a congresistas del Pacto Histórico con el acompañamiento técnico de la Oficina de Naciones Unidas de la ONU; a la conformación de una mesa técnica para proyección de la ley estatutaria que garantizará el derecho a la protesta social y la manifestación pública (MinInterior, 2024a).

Sin embargo, después de analizar esta convocatoria, no se identifica una estrategia inicial de priorización de organizaciones civiles y territorios impactados que garanticen la pluralidad democrática, en tanto todas estas organizaciones representan a un solo sector político, sin generar convocatorias abiertas que garanticen la posibilidad de que lleguen a estos espacios otros movimientos ciudadanos y lograr una verdadera cohesión social; bajo el entendido de que el espíritu del acuerdo radica en la movilización y protesta pacífica como ejercicios del derecho a la libertad de conciencia y a la oposición en una democracia. En tal orden de ideas, es imperativo incluir en este escenario a las organizaciones de oposición y sectores ciudadanos afectados en las movilizaciones, con el objetivo de escucharlos y hacerlos parte de este diálogo constructivo propio de una democracia participativa.

Explica el Ministerio del Interior que, una vez construida la propuesta final del proyecto de ley, convocó a reunión de la Mesa Técnica a mediados del mes de septiembre de 2023, en la que la sociedad civil y representantes del Congreso por el Pacto Histórico manifestaron la necesidad de radicar el proyecto en esta legislatura; lo que tuvo lugar el 4 de octubre de 2023 ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Lo anterior permite ratificar que solamente se convocó a un sector político, esto es, el Pacto Histórico, sin contar con representación de los demás partidos que, de una u otra manera, pueden hacer aportes desde su representatividad y, a pesar de las actividades desplegadas, el proyecto se encuentra archivado sin haber logrado su objetivo.

Sobre el indicador B.138 denominado “Plan de capacitación técnica de trabajadores y trabajadoras de los medios comunitarios, y la formación y capacitación de comunicadores y comunicadoras y de operadores y operadoras de medios de comunicación, diseñado e implementado; con enfoque de género”, cuyo responsable es el Ministerio de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones, este Organismo de Control considera que el indicador se ha cumplido parcialmente.

Lo anterior, teniendo en cuenta que se ejecutó el programa “Inicia con TIC”, en el que se puso a disponibilidad de las personas pertenecientes a medios de comunicación comunitaria dos (2) cursos a través de la plataforma www.iniciacontic.gov.co, los cuales fueron:

- Transforma tu mundo con Internet: paso a paso del activismo digital: Que tiene como objetivo promover una ruta para desarrollar estrategias de activismo digital.
- Ciberperiodismo a tu alcance: su propósito es brindar herramientas para iniciar procesos de periodismo digital en la comunidad.

Con estos programas indica la entidad que se logró beneficiar a 172 personas con 287 certificaciones, ubicadas en 54 municipios de 17 departamentos, cerrando la vigencia con el cumplimiento del 100 % de las actividades propuestas para este indicador (MinTIC, 2024).

No obstante, la Procuraduría considera que, por la importancia de los contenidos de la información ofrecida, es necesario abarcar una mayor cantidad de población, pues las emisoras comunitarias son instrumentos valiosos en la difusión de los seis puntos del Acuerdo de Paz y, en la medida que se pueda lograr la mayor cantidad de beneficiarios, se cumpliría el objetivo propuesto y se lograría un mayor impacto.

De acuerdo con la información oficial que existe en el portal web del Ministerio de las TIC, actualmente existen 1.737 Radioemisoras en

Colombia, de las cuales 774 son comunitarias⁷⁷, por lo que la población beneficiada es tan solo el 6,9 %.

A ello se suma el tiempo que tomó la implementación de las capacitaciones, ya que tal como lo admite el propio Ministerio: “El principal desafío que se presentó durante el año 2023 fue el tiempo de implementación del plan de capacitación, dado que fue desarrollado entre los meses de septiembre y diciembre, lo que tiene incidencia sobre el alcance del número de trabajadores y trabajadoras de los medios” (MinTIC, 2023).

Para el primer trimestre de 2024, estaba en fase de estructuración el programa Ciberpaz Formaciones, en el cual no se define el alcance de este, la metodología, priorización de participantes, desconociéndose igualmente la fecha de entrega del anexo técnico para su puesta en marcha, por lo que es necesario dar impulso a esta iniciativa para que se cumpla el objetivo trazado.

De acuerdo con las respuestas allegadas a este órgano de control, tanto por el MinTIC, como por Radio Televisión de Colombia RTVC, Sistema de Medios Públicos, no se observa una trazabilidad de capacitación en el aspecto técnico que se maneja desde RTVC, por lo que es necesario advertir la importancia de que esta entidad que depende del MinTIC desarrolle estrategias que permitan ampliar y multiplicar el conocimiento técnico de los medios de comunicación comunitarios.

A través del indicador B.139 “Espacios en canales institucionales de televisión nacional y regional habilitados”, cuya entidad responsable es el MinTIC, puede determinarse la cantidad y contenido de espacios en canales institucionales de televisión nacional y regional, donde las organizaciones y movimientos sociales difunden sus temáticas en

⁷⁷ Ministerio de Tecnologías De La Información y las Comunicaciones, Viceministerio de Conectividad, Dirección de Industria de Comunicaciones, Subdirección de Radiodifusión Sonora, Listado de Emisoras de Colombia Radioemisoras septiembre 2023.xlsx

cuanto a justicia social y equidad, tal como lo contempla el Acuerdo Final de Paz.

De la información entregada por el MinTIC y publicada en el SIPO, en el periodo bajo análisis, se puede concluir que la participación de entidades en las producciones audiovisuales fue muy baja, ya que, si bien esta cartera asegura que ha cumplido la meta del indicador, en el año 2023, de las 57 entidades del Estado encargadas de cumplir el Acuerdo de Paz, tan solo 22 pidieron autorizaciones de espacios institucionales, ante la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), como se detalla a continuación:

Tabla 14 Solicitudes de espacios en Televisión por entidades 2023

Periodo	Entidad	Cantidad	Total
Primer trimestre	Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas	2	3
	Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas	1	
Segundo trimestre	Unidad de Restitución de Tierras	5	8
	Presidencia de la República	2	
	Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas	1	
Tercer trimestre	Agencia Nacional de Tierras	1	7
	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	1	

Periodo	Entidad	Cantidad	Total
Cuarto trimestre	Unidad Solidaria	2	4
	Sociedad de Activos Especiales	1	
	Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas	2	
	Fiscalía General de la Nación	1	
	Jurisdicción Especial para la Paz	1	
	Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas	1	
	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	1	
Total		22	

Nota. Elaboración propia basada en información tomada DEL SIIPO

Durante el primer trimestre de 2024, indica el Ministerio de las TIC que solamente seis entidades del Estado solicitaron ante la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) autorizaciones de espacios institucionales, como a continuación se detalla:

Tabla 15. Solicitud espacios en TV durante el primer semestre de 2024.

Entidad	Cantidad
Consejería Especial para los Derechos Humanos	1

Entidad	Cantidad
Agencia de Renovación del Territorio	1
Presidencia de la República	3
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	1
Total	6

Nota. Elaboración propia basada en información tomada DEL SIPO

Entendiendo estos espacios como la oportunidad que tienen las entidades para mostrar su gestión, es importante aprovechar la divulgación de las actividades enmarcadas en el Acuerdo Final de Paz, por eso la Procuraduría exhorta a las Oficinas de Prensa de las entidades involucradas, para que impulsen la realización de programas enfocados a destacar su participación, así como producciones con las que los ciudadanos se identifiquen con historias de vida, de circunstancias cotidianas que se vienen presentando en el día a día después de la firma del Acuerdo y que les proporcionen herramientas para la transición del proceso de paz.

Frente al indicador B.140 denominado “Espacios transmitidos a través de los servicios de radio difusión sonora”, cuyo responsable es el MinTIC, esa entidad informa que los territorios que están incluidos en los contenidos realizados en 2023 corresponden a la importancia de la temática y/o actividad de cada movimiento social en dichos espacios, los cuales se cruzan en varios momentos con el municipio en donde está establecida la Emisora de Paz.

Los contenidos reportados para la vigencia 2023 fueron abordados con invitados de los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca; a través de las 16 Emisoras en el

marco del Acuerdo de Paz, Chaparral, Ituango, Convención, Fonseca, San Jacinto, Algeciras, Florida, Bojayá, Arauquita, Puerto Leguizamo, El Tambo, Mesetas, Fundación, San José del Guaviare, San Vicente del Caguán y Tumaco.

Frente al avance del indicador para el 2024, y teniendo en cuenta que restan dos vigencias (2025- 2026) para darlo por cumplido, el Ministerio señala que tiene previsto continuar incluyendo la mayor cantidad de participación de organizaciones sociales, que hacen parte de los municipios del país, principalmente, aquellos que pertenecen a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET; y argumenta la necesidad de que al interior de los equipos de las Emisoras de Paz se puedan crear articulaciones con las formas organizativas diversas que habitan estos lugares, como Juntas de Acción Comunal, colectivos y organizaciones de mujeres, juveniles, campesinas, entre otros, con el propósito de ampliar las redes y visibilizar cada vez más lugares y experiencias. Todo esto se comunicará en clave del enfoque transversal que incluye el Acuerdo de Paz, así como la pedagogía de la implementación de los seis puntos del mismo (MinTIC, 2024).

Tabla 16. Espacios de radiodifusión generados a organizaciones sociales en 2023

Periodo	Cantidad
1 de abril a 30 de junio	76
1 de julio a 30 septiembre	83
1 de octubre al 31 de diciembre	92
Total	251

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIPO (2024).

Aunque se evidencian logros en este indicador, no se presenta un proceso de priorización de territorios y grupos poblacionales, ni se identifican las comunidades a quienes se focalizó la oferta, tampoco se define el número y tipo de organizaciones involucradas y fechas de desarrollo de los espacios, así como tampoco encuestas entre la población firmante para medir el impacto de esos contenidos.

Lo anterior debe tenerse en cuenta para conocer si se está logrando el impacto y el objeto del indicador, que es asegurar la participación de la diversidad de visiones del país, garantizando la divulgación de sus proyectos y propuestas.

El indicador B.141 “Estímulos asignados, a través de concursos públicos y transparentes, a la financiación para la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar la cultura de paz con justicia social y reconciliación por parte de los medios de interés público y comunitarios”, a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, busca impulsar la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar la cultura de paz con justicia social y reconciliación por parte de los medios comunitarios.

El Ministerio informa que en estas convocatorias públicas audiovisuales anuales invita a los distintos grupos de interés a presentar propuestas para la ejecución de proyectos destinados a promover el desarrollo de contenidos audiovisuales de interés público y cultural, para su financiación.

Para llevar a cabo esta convocatoria, se abre el proceso durante el primer trimestre de cada año, y el proceso de selección se realiza durante el segundo trimestre. En el proceso de selección se adelanta una revisión y evaluación técnica, que hacen jurados externos. Durante el segundo trimestre se publican los ganadores de la convocatoria a través de una resolución, para que posteriormente estos realicen la producción audiovisual financiada con los recursos del Fondo Único de TIC.

Estas convocatorias están dirigidas a las personas jurídicas: operadores de televisión comunitaria sin ánimo de lucro (operadores

comunitarios), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 182 de 1995, en virtud de una licencia o habilitados de manera general bajo el Registro Único de TIC de acuerdo con las normas legales vigentes. En este sentido, los operadores comunitarios sin ánimo de lucro que apliquen a la convocatoria deberán estar a paz y salvo por todo concepto con el Ministerio TIC, y deberán tener vigente el título habilitante otorgado por el mismo Ministerio. Es importante precisar que los medios públicos no hacen parte de estas convocatorias (MinTIC, 2024).

Para el periodo correspondiente al primer semestre de 2023, se adelantó el proceso de convocatoria y durante el tercer trimestre de 2023 (1° de julio al 30 de septiembre de 2023), dos canales comunitarios ganaron la categoría (Corporación Antena Parabólica Quinchía y Corporación Cívica Estación Comunitaria Perla del Tatamá), en el marco de la convocatoria Abre Cámara 2023, iniciaron el proceso de producción de los documentales transmedia y del material complementario. Al final del año culminaron el proceso y entregaron el material audiovisual finalizado (MinTIC, 2024).

Para el 2024 el proyecto Abre Cámara cuenta con un valor total de \$27.378.000.000, para la entrega total de noventa y cinco (95) estímulos, distribuidos en seis categorías de la siguiente manera:

Tabla 17. Convocatorias audiovisuales MinTIC “Abre Cámara de 2024”

Convocatoria	Dirigida a:	Categorías de la Convocatoria	# de Estímulos 2024	Recursos del Fondo Único de TIC para la Financiación
Convocatoria No. 1	Compañías productoras audiovisuales	1.1. Producción de nuevas series de ficción	38	\$ 16.431.000.000
		1.2 Producción de nuevas series de ficción		

Convocatoria	Dirigida a:	Categorías de la Convocatoria	# de Estímulos 2024	Recursos del Fondo Único de TIC para la Financiación
		realizadas por Mujeres		
		1.3 Producción de nuevas series de ficción realizadas por mayores de 60 años		
		1.4 Producción de nuevas series Web de ficción infantil animada		
		1.5 Producción de nuevas series Web de ficción realizadas por mayores de 60 años		
		1.6 Producción de nuevas series documentales		
		1.7 Producción de nuevas series documentales contadas por mujeres		
		1.8 Producción de nuevas series documentales de sostenibilidad ambiental		

Convocatoria	Dirigida a:	Categorías de la Convocatoria	# de Estímulos 2024	Recursos del Fondo Único de TIC para la Financiación
Convocatoria No. 2	Mipymes productoras audiovisuales con domicilio diferente a Bogotá D.C.	2.1 Producción de nuevos documentales unitarios hacia un mundo sin barreras (temática historias de vida de personas con y/o en situación de discapacidad)	35	\$ 7.567.000.000
		2.2 Producción de nuevas series de ficción animada		
		2.3 Producción de nuevas series documentales		
		2.4 Producción de nuevas series Web de ficción		
		2.5 Producción de nuevo unitario documental con contenido Transmedia		
		2.6 Producción de nuevas series documentales historias del campo		
		2.7 Producción de nuevos documentales unitarios hacia		

Convocatoria	Dirigida a:	Categorías de la Convocatoria	# de Estímulos 2024	Recursos del Fondo Único de TIC para la Financiación
		una Colombia en Paz		
		2.8 Producción de nuevas series documentales “Lugares Mágicos” (Temática de lugares para conocer en Colombia)		
Convocatoria No. 3	Comunidades indígenas	3.1. Producción de nuevos documentales unitarios		
		3.2. Producción de nuevos unitarios de ficción	7	\$ 717.000.000
		3.3 Producción de nuevas Series Web documental		
Convocatoria No. 4	Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras y comunidades Rom	4.1 Producción de nuevos documentales unitarios	5	\$ 1.031.000.000
		4.2 Producción de nuevas series de ficción		
Convocatoria No. 5	Operadores del servicio de televisión sin ánimo de lucro (locales y comunitarios)	5.1. Producción de nuevas series documentales	4	\$ 732.000.000

Convocatoria	Dirigida a:	Categorías de la Convocatoria	# de Estímulos 2024	Recursos del Fondo Único de TIC para la Financiación
Convocatoria No. 6	Operadores del servicio de televisión comunitaria (temas de paz)	6.1. Nueva Serie documental	6	\$ 900.000.000
		6.2. Producción de nuevos productos transmediales		
TOTAL			95	\$ 27.378.000.000

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la Resolución 00586 del 2024 de MinTic

Del anterior cuadro se extrae que los 38 estímulos fueron asignados en seis convocatorias, que a su vez se subdividieron en el primer caso en ocho tipos de producciones, en la segunda de ocho, en la tercera de tres, en la cuarta de dos, en la quinta de uno y en la sexta de dos tipos de producción.

No obstante a lo anterior, la Procuraduría observa que la información entregada por el MinTIC difiere de lo establecido en la Resolución 00586 de 2024, toda vez que en la respuesta se indica que los ganadores fueron tan solo seis, mientras que en la resolución se detallan 95 personas jurídicas, como lo señala el cuadro anterior.

El indicador B.142 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia – CNPRC - creado y en funcionamiento” atribuye la responsabilidad de su cumplimiento a la Oficina del Consejero Comisionado para la Paz y su objetivo es medir los avances en términos de la creación del espacio como órgano asesor y consultivo del Gobierno y de evidenciar su funcionamiento a través de la realización de informes sobre las sesiones de trabajo orientadas por el plan de acción.

La Procuraduría forma parte del CNPRC, pertenece a la Comisión Tercera de Veeduría y Garantías de No Repetición y es invitado permanente al Comité, por lo que es testigo de primera mano del

funcionamiento de las sesiones, en las que ha dejado constancia de la importancia de que este espacio sea tenido en cuenta por la Presidencia de la República, toda vez que, para el periodo bajo análisis, el CNPRC no se reunió cada tres meses como lo establece el Decreto 885 de 2017⁷⁸, ni se respondieron las diez observaciones que se hicieron en la única reunión plenaria del 11 de abril de 2023⁷⁹ y que fueron reiteradas en el plenario que se realizó el 31 de mayo de 2024.

Durante el 2023, el Comité Nacional interino (porque su periodo ya venció), compuesto por 13 personas, solicitó a la Oficina del Consejero Comisionado de Paz la realización del plenario, pero no fue posible por motivos de agenda, por lo que para este órgano de control es preocupante la indiferencia del Gobierno nacional ante el compromiso asumido.

Cabe recordar que el Consejo Nacional de Paz es el órgano con mayor representatividad de la Sociedad Civil (70 integrantes de la sociedad civil y 36 de las instituciones del Estado), el cual ha sufrido un estancamiento debido a que ya venció el periodo de consejeros y consejeras, y como en el año 2023 no hubo plenaria, no se pudo reemplazar a sus integrantes.

Solamente hasta el pasado 26 de abril de 2024 se realizó la primer plenaria, donde fue aprobado el borrador del plan de acción y el 31 de mayo fue elegido el nuevo Consejo Nacional de Paz, así como su comité nacional, compuesto por 13 personas. Este año, las tres comisiones han sesionado por separado, y el Consejo Nacional de Paz cuenta con una secretaría técnica de la sociedad civil y un comunicador, peticiones que fueron formuladas por la Procuraduría General en uno de los comités programados.

En cuanto al acompañamiento que viene haciendo la Oficina del Consejero Comisionado de Paz a los Consejos Regionales de Paz, la Delegada requirió a esa instancia acerca de su articulación, limitándose

⁷⁸ “ARTÍCULO 5°. Funcionamiento. El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia se reunirá cada tres (3) meses, sin perjuicio de que el Presidente de la República, la Secretaría Técnica o el 40 % de los miembros que conforman el Consejo lo convoque a reuniones extraordinarias, cuando las circunstancias lo aconsejen, o la conveniencia pública lo exija. La inasistencia sin justa causa a las reuniones del Consejo será causal de mala conducta para los funcionarios que la integren.

⁷⁹ RECOMENDACIONES CNPRC - 26 de abril 2024 DEF.pdf

a indicar que “ha realizado acompañamiento a diversos territorios a nivel nacional”, sin detallar el alcance del mismo y el impacto logrado entre las comunidades visitadas; por lo que la Procuraduría considera importante llamar la atención para que se registre una trazabilidad de compromisos, así como metas a lograr con indicadores, de manera que se vea reflejado un avance concreto y la utilidad de estos espacios.

En los registros que se llevan en el SIPO, la Procuraduría identifica que desde el año 2021 y 2022 reporta avances de 50 % y para el 2023 de 50 %, y en el 2024, no se registran indicadores, no obstante, el avance es muy deficiente, porque no hubo respuesta del Gobierno nacional a las recomendaciones que se hicieron en el plenario de 30 de mayo de 2024 y solamente se trazaron reuniones desde la Oficina del Consejero Comisionado de Paz, para cumplir el requisito legal de reuniones por año, sin avances concretos y sin un plan de trabajo que permita identificar metas y medidores alcanzados, por lo que se reitera lo antes dicho.

Este estancamiento en el que se encuentra el Consejo Nacional de Paz fue ampliamente analizado por la consultoría realizada en el marco de la cooperación internacional suscrita entre el Gobierno colombiano y la República Federal de Alemania, bajo el contrato denominado Pedagogía para la Paz Total, que realizó un diagnóstico de los consejos de Paz, tanto nacional como regionales, y en el cual se determinó que la implementación nacional de la política de paz enfrenta barreras significativas⁸⁰, lo que hace necesario un compromiso realmente contundente y visible del Gobierno nacional. Adicionalmente, la coordinación insuficiente entre los niveles nacional y territorial podría comprometer la efectividad de las políticas y programas de paz, al no integrar adecuadamente los recursos y la experiencia de la sociedad civil local⁸¹.

Otro aspecto que afecta el funcionamiento de los Consejos Territoriales es la falta de un registro desagregado por género y la escasa representación de grupos específicos, lo que genera dudas sobre la equidad y la inclusión; por lo que se recomienda mejorar la recopilación de datos en estos espacios para evitar limitar la capacidad

⁸⁰ Diagnóstico de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.

⁸¹ Diagnóstico de los CTPRC.pdf

de los líderes comunitarios y las organizaciones de la sociedad civil al abordar las necesidades específicas de grupos marginados.

Finalmente, sobre este tema se hace un llamado para mantener actualizado el SIPO con las acciones realizadas en las últimas vigencias.

En cuanto al indicador B.144 Política Pública de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia y No Estigmatización (PPRCNE), diseñada con asesoría del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, registra el SIPO que se encuentra implementada a cargo de Ministerio del Interior. Sin embargo, el indicador refleja un rezago importante porque en el último año, no hay un avance diferente al de recolectar insumos, para que, de la mano del Consejo Nacional de Paz, pueda ponerse en marcha.

El 2 de agosto de 2023, la Procuraduría asistió al primer Comité Técnico de la PPRCNE en la cual se presentó un proyecto de una campaña de medios por parte de RTVC y se anunció la construcción de un plan de acción, cuyo borrador fue compartido a las entidades que forman parte del Comité para las observaciones respectivas.

Posterior a esta fecha no hay mayores avances más allá de la construcción de un primer borrador del plan de acción, y la identificación de unos ejes estratégicos. No obstante, hasta el momento no se ha puesto en marcha una estrategia cuyo impacto sea verificable y desde el Ministerio del Interior únicamente han informado que se encuentra en el proceso de socialización de la política pública, por lo que se requiere medir el impacto de su implementación, con resultados tangibles en las comunidades.

Control y veeduría ciudadana

En el punto 2.2.5 se encuentran las medidas orientadas a impulsar el control social y la veeduría ciudadana a la implementación del Acuerdo de Paz. Dentro de esta estrategia hay ocho indicadores del Plan Marco de Implementación, de los cuales tres son étnicos y uno de género. A continuación, se presentará el estado de implementación de las disposiciones relacionadas con rendición de cuentas, creación y

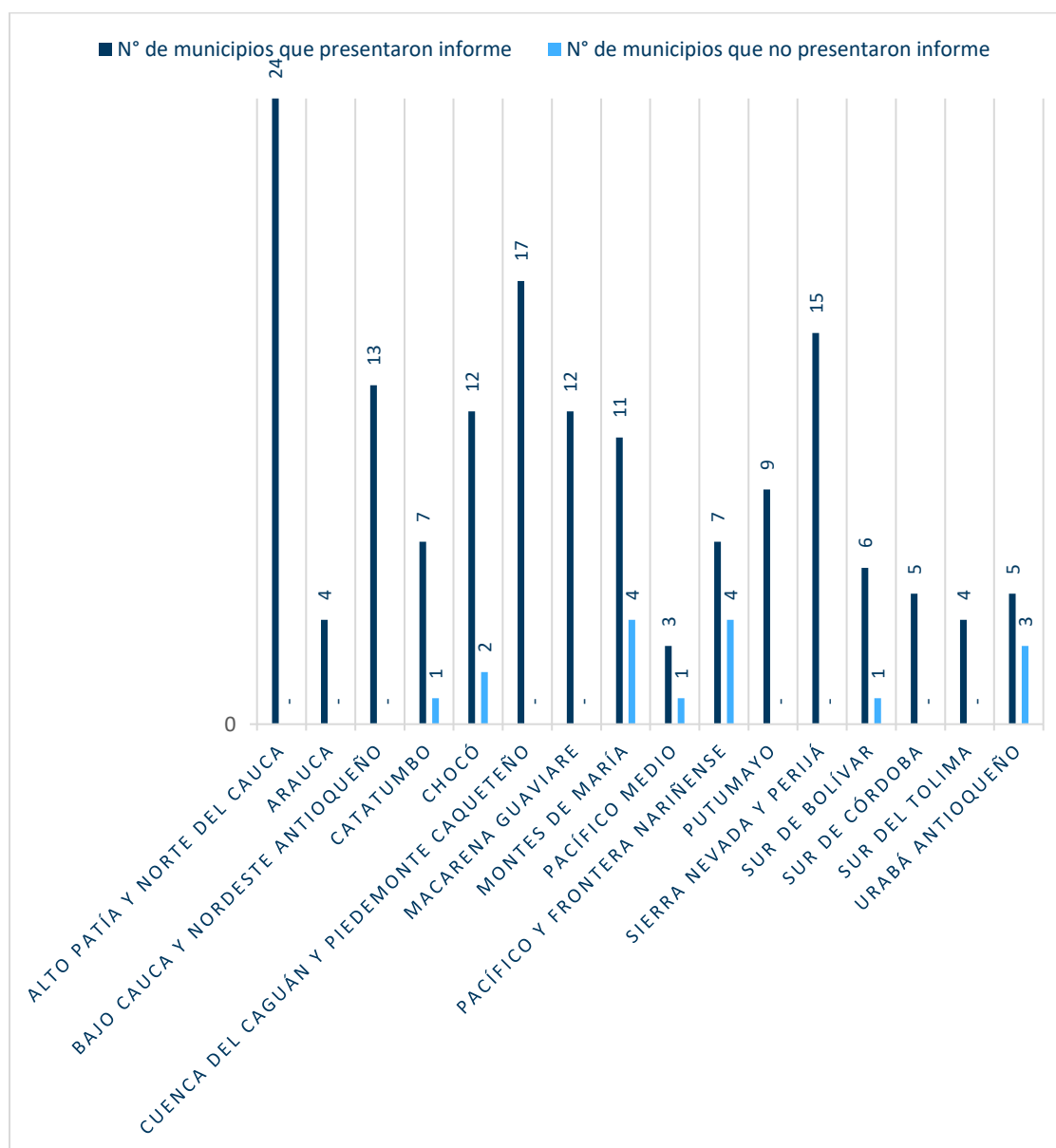
promoción de veedurías ciudadanas, formación a veedores y el mecanismo especial de denuncias.

En lo que corresponde al indicador “Sistema de rendición de cuentas con mecanismos de rendición de cuentas estipulados en el punto 6.1.5, diseñado e implementado” (B.133), este registra un avance del 100 % para la vigencia 2023 en SIIPO. Para el periodo de análisis, el Departamento Administrativo de la Función Pública (Función Pública) indicó a este Órgano de Control que 206 entidades (154 municipios PDET y 52 entidades nacionales⁸²) con compromisos en la implementación del Acuerdo de Paz elaboraron y publicaron sus informes de rendición de cuentas sobre paz de la vigencia 2022 (Función Pública, 2024).

A continuación, se presenta el balance de presentación de los informes de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz en 2022 por parte de los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET:

⁸² De las entidades nacionales que publicaron los informes de gestión sobre paz 2022, 47 son entidades y/o dependencias con compromisos en el PMI, y cinco presentaron estos reportes de manera voluntaria.

Gráfica No. 2 Municipios PDET que presentaron informes de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz en 2022

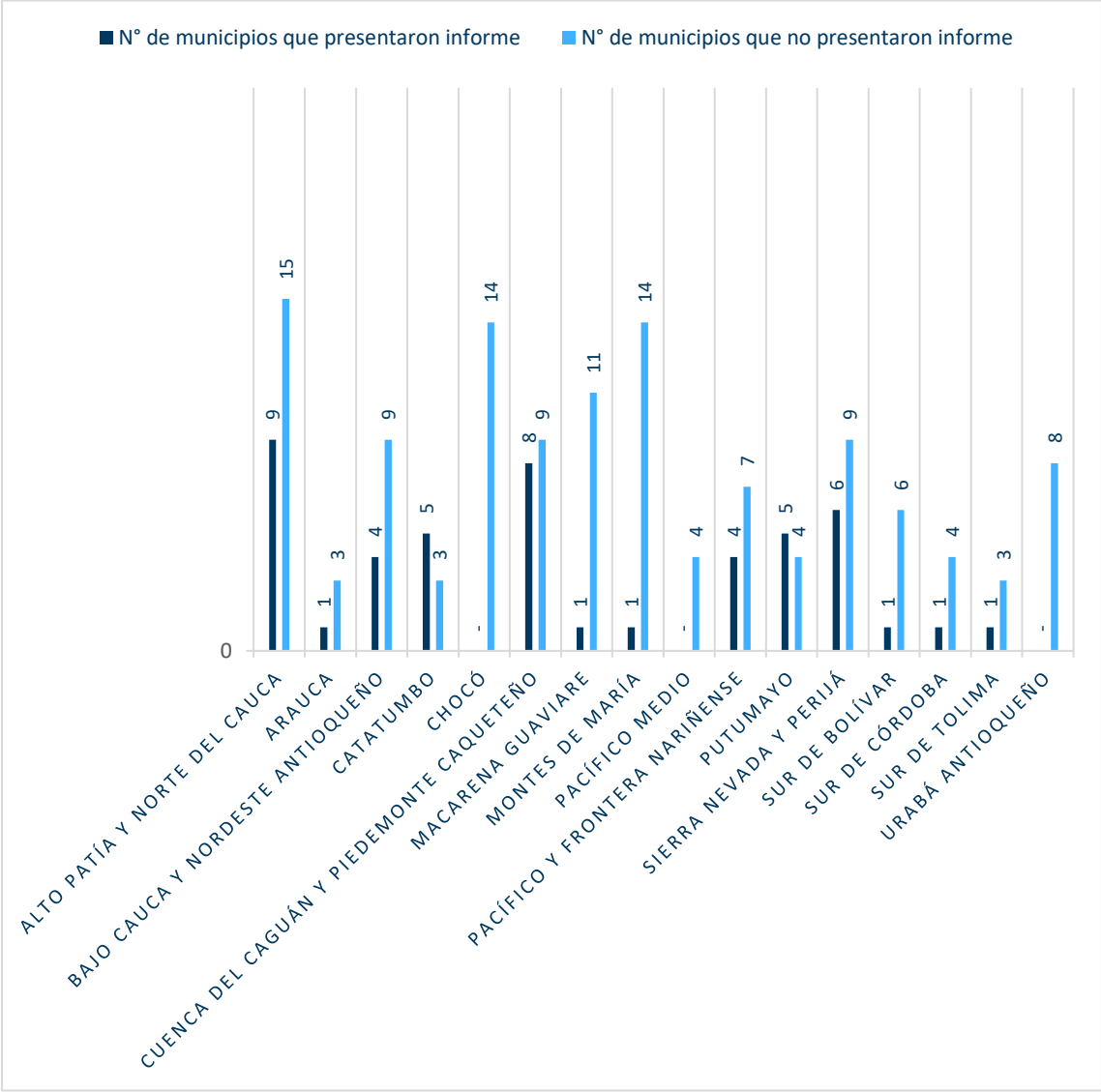


Nota: Elaboración propia basada en información tomada de Función Pública (2024).

Los informes de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz, que recogen las acciones realizadas durante 2023 por parte de las entidades nacionales y territoriales con compromisos en el PMI, debían hacerse públicos antes del 31 de marzo de 2024. Respecto

a ello, Función Pública le indicó a la Procuraduría que 17 entidades nacionales cumplieron oportunamente con la publicación de los informes, mientras que a nivel territorial solamente lo hicieron 47 municipios PDET, punto que se desarrollara con mayor amplitud a continuación.

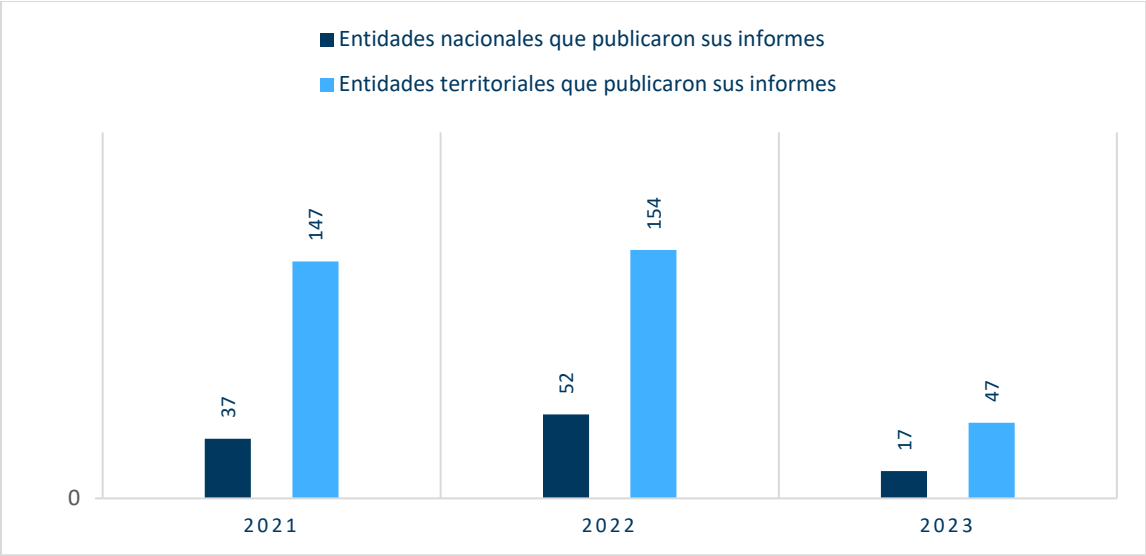
Gráfica No. 3 Municipios PDET que presentaron informes de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz en 2023



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de Función Pública (2024).

A tres años de implementación de la capa territorial del indicador B.133, se observa una tendencia al aumento en el número de entidades nacionales y territoriales que presentan y publican los informes de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz (gráfica 3). En cuanto a los informes correspondientes a la vigencia 2023, para la fecha de corte del presente documento, se evidenciaba un descenso significativo en el número de entidades a nivel nacional y territorial que publicaron oportunamente los informes de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz, lo que podría explicarse por la transición de los gobiernos territoriales.

Gráfica No. 4 Publicación de informes de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz 2021 – 2023



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de Procuraduría (2023) y Función Pública (2024).

Al indagar a Función Pública sobre la calidad de los informes de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz, la entidad señaló lo siguiente:

Tabla 18. Logros y oportunidades para mejorar la calidad de los informes de rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz

Entidad	Logros	Oportunidades de mejora
Entidades nacionales	Coherencia con lo reportado en SIPO. Incorporación de información territorializada y sobre las poblaciones beneficiarias.	Incluir cifras sobre las inversiones realizadas, datos sobre las acciones de promoción de la participación ciudadana, información sobre retos, dificultades y fortalezas. Uso de un lenguaje menos técnico.
Alcaldías de municipios PDET	Se incluye información sobre los proyectos asociados con el punto 1.	Mayor aplicación de los lineamientos técnicos para la elaboración del informe. Incorporar datos de las poblaciones beneficiarias y presupuestos.

Nota: Elaboración propia basada en información tomada de Función Pública (2024).

Cabe recordar que, en 2023, Función Pública, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (UIAFP) emitieron la Circular Conjunta 100-002-2023, que contenía lineamientos a las entidades nacionales y alcaldías PDET para la rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz. A propósito de ésta, Función Pública identificó como resultados:

- Ajuste de formatos para la elaboración de los informes de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz: Se incluye un apartado específico para el registro de información relacionada con la ejecución de proyectos vinculados a iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).
- Desarrollo de una estrategia de difusión, capacitación y asesoría para la rendición de cuentas sobre paz, que permitió llegar a todas las entidades obligadas a elaborar y presentar

dichos informes de rendición de cuentas (170 municipios PDET, 57 entidades y dependencias del orden nacional).

- Revisión y retroalimentación a las entidades sobre la forma y contenido de los informes de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz (Función Pública, 2024).

Adicionalmente, en el marco del seguimiento que Función Pública realiza a la puesta en práctica de la referida circular, dicha entidad indagó a las alcaldías de los municipios PDET por las dificultades con las que se han encontrado en el proceso de elaboración del informe individual de rendición de cuentas respecto de la implementación del Acuerdo de Paz. Como resultado de lo anterior se indicaron los siguientes obstáculos: I) exceso de carga laboral; II) múltiples asuntos por atender en el municipio; y, III) escasez de información y personal, al igual que capacitación insuficiente del personal al cual fue asignado la tarea (Función Pública, 2024).

Se considera que los resultados de esta consulta son pertinentes para realizar las adaptaciones necesarias en la “ruta de acompañamiento a las entidades del orden nacional y territorial en el mejoramiento del proceso de elaboración y aprovechamiento de los informes de rendición de cuentas sobre la implementación de los Acuerdos de Paz”. En cuanto a la implementación de esta ruta, Función Pública informó que su fortalecimiento en la vigencia 2024 se realizará a través de la ejecución de la “estrategia educ comunicativa con entidades para la apropiación, sensibilización y socialización para fomentar la adopción de políticas y escenarios de relacionamiento del Estado con las ciudadanías, dentro de los cuales se incluye al SIRCAP” (Función Pública, 2023).

Con corte a marzo de 2024, en el marco de la estrategia educ comunicativa, Función Pública reportó la realización de cuatro talleres presenciales (tres en Norte de Santander y uno en Chocó) en donde participaron servidores públicos y ciudadanía; de acuerdo con la información proporcionada solamente en uno de estos talleres se

trataron temáticas relacionadas con el Sistema de Rendición de Cuentas para la Implementación del Acuerdo de Paz (SIRCAP).

En el Quinto Informe, la Procuraduría incluyó una recomendación a Función Pública para monitorear las acciones de diálogo que dieran a conocer el informe individual de rendición de cuentas a la ciudadanía, así como identificar el impacto de dichas acciones en el desarrollo de ejercicios de control social a la implementación del Acuerdo de Paz (Procuraduría, 2023). Esta recomendación fue acogida por Función Pública, la cual indicó que dicho monitoreo lo realizaría a través del desarrollo de dos actividades: I) a partir de indicadores del Índice de Desempeño Institucional (IDI) del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG); y, II) mediante la revisión de los informes individuales de rendición de cuentas, publicados en las páginas web institucionales (Función Pública, 2024).

Teniendo en cuenta que para el tercer año de implementación de la capa territorial aún no se ha logrado el reporte del 100 % de las entidades obligadas a la presentación de los informes de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz, la Procuraduría requirió información sobre la asistencia técnica brindada por Función Pública a las entidades responsables de la presentación de dichos informes. Función Pública informó que ha brindado asesoría y capacitaciones a las entidades obligadas, específicamente para el periodo comprendido entre enero de 2023 y marzo de 2024 se cuenta con el siguiente balance:

Tabla 19. Número de entidades que recibieron asistencia técnica entre 2023 y 2024

Entidades con asistencia técnica	Enero - Diciembre 2023	Enero - Marzo 2024
Entidades Nacionales	45	2
Municipios PDET	112	74

Nota: Elaboración propia basada en información tomada de Función Pública (2024).

De otro lado, en consideración de las disposiciones del artículo 2.1.1.7.5.4 del Decreto 1081 de 2015⁸³, Función Pública acogió parcialmente la recomendación realizada en el Quinto Informe. Frente a ello, se requirió información a Función Pública y al Departamento Nacional de Planeación (DNP) sobre los avances en la articulación del SIRCAP y el Sistema Integral de Información para el Posconflicto (SIIPO). Sobre esta articulación, Función Pública informó del desarrollo de acciones de relacionamiento interinstitucional con el DNP que resultaron en el intercambio de información sobre entidades obligadas, formatos y actualización de indicadores del PMI (Función Pública, 2024); por su parte, el DNP no dio respuesta.

En el caso del indicador “Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, diseñado e implementado” (B.152), en SIIPO se registra un porcentaje de avance del 50 % para la vigencia 2023. No obstante, el reporte cualitativo sigue presentando debilidades como se había advertido por este Órgano de Control en el Quinto Informe, es así como el reporte del indicador en el SIIPO carece de información correspondiente al primer, segundo y cuarto trimestre de 2023, así como del primer trimestre de 2024⁸⁴. Al preguntar por las dificultades que han impedido el reporte oportuno de dicho indicador, el MinInterior (2024b) manifestó que se adelantarán las acciones correspondientes a fin de que los reportes cualitativos estén disponibles en SIIPO.

En su respuesta al requerimiento realizado por este Órgano de Control, el Ministerio del Interior indicó que, durante el periodo de análisis, la implementación del *Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas* se llevó a cabo bajo tres ejes estratégicos: I) desarrollo de capacidades – creación y fortalecimiento de veedurías

⁸³ **Artículo 2.1.1.7.5.4. Articulación con el Sistema de Rendición de Cuentas para la implementación del Acuerdo de Paz.** La información dispuesta en el Portal para la Paz, hará parte de los procesos de información y diálogo para la rendición de cuentas que se integrarán en el Sistema de Rendición de Cuentas para la implementación del Acuerdo de Paz, cuyos lineamientos serán expedidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública y serán atendidos por las entidades y organismos que conforman la administración pública y por aquellas instancias o cuerpos colegiados que contribuyan en la implementación del Acuerdo Final.

⁸⁴ Consulta realizada en mayo de 2024.

ciudadanas; II) medidas de transparencia para la implementación del Acuerdo de Paz; y III) coordinación y articulación de acciones. En cuanto al primer eje estratégico, en la siguiente tabla se presenta un balance de las acciones realizadas:

Tabla 20. Relación de acciones desarrolladas y participantes en la línea de desarrollo de capacidades - creación y fortalecimiento de veedurías ciudadanas

Acción desarrollada	Participantes
17 capacitaciones en control social	489
9 talleres de veeduría ciudadana	224
10 asistencias técnicas	152
3 actividades de promoción y apoyo	72
6 eventos	474
1 diplomado	20
1 curso virtual	207

Nota: Elaboración propia basada en información tomada de MinInterior (2024b)

Frente al tercer eje estratégico, se reportaron dos asistencias técnicas a las redes institucionales departamentales de apoyo a las veedurías ciudadanas de Chocó y Boyacá; tres asistencias técnicas adicionales que contaron con la participación de 24 personas; y la realización de un encuentro virtual de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (RIAV), que contó con la asistencia de 122 personas (MinInterior, 2024b).

Al indagar por la asistencia técnica brindada a veedurías ciudadanas a la implementación del Acuerdo de Paz, el Ministerio informó que, durante el periodo analizado, 10 veedurías ciudadanas fueron fortalecidas técnicamente (nueve de ellas durante 2023 y una en lo corrido de 2024); en cuanto al acompañamiento posterior que el MinInterior brinda a las veedurías ciudadanas conformadas, se manifestó que este consiste en “capacitación sobre mecanismos de participación y herramientas jurídicas para el control social” (MinInterior, 2024b).

En el caso de las medidas de transparencia para la implementación del Acuerdo de Paz, el ministerio indicó que durante el periodo de análisis no se llevaron a cabo acciones bajo este eje estratégico.

Respecto de las condiciones en las cuales la ciudadanía está ejerciendo control social a la implementación del Acuerdo de Paz, específicamente a través de la constitución de veedurías ciudadanas en diferentes municipios del país, el Instituto Kroc indicó que algunos de los desafíos que se encuentran en esta labor son: I) consolidar un plan de formación permanente; II) garantizar mejores condiciones de seguridad; III) promover el acceso a recursos; IV) fortalecer el acceso a la información; V) mayor difusión sobre el control social a través de campañas comunicativas; y, VI) mejor diálogo entre veedurías ciudadanas y Estado (Echavarria, J; et al, 2024).

Cabe mencionar que algunas de dichas dificultades habían sido advertidas en los informes de seguimiento de la Procuraduría, en especial el Cuarto y el Quinto Informe, con base en las caracterizaciones y diagnósticos de los ejercicios de control social a la implementación del Acuerdo de Paz, realizados en ocho subregiones PDET con apoyo de la cooperación internacional⁸⁵. Las coincidencias se encuentran respecto de “1) debilidades y fallas en el registro de veedurías ciudadanas; 2) dificultades en acceso a la información; 3) riesgos en materia de seguridad; 4) necesidad de acompañamiento de los órganos de control; y 5) necesidad de procesos de fortalecimiento técnico para el control ciudadano” (Procuraduría, 2023).

⁸⁵ En 2021, en articulación con otras entidades de la RIAV, se contó con apoyo del Programa Colombia Transforma de USAID para la elaboración de los diagnósticos de las condiciones contextuales y necesidades de asistencia técnica y capacitación para los ejercicios de control social y veeduría ciudadanas conformados para el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz en cinco subregiones PDET (Alto Patía y Norte del Cauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Pacífico y Frontera Nariñense, y Sierra Nevada y Perijá). De otro lado, en 2022 se elaboró el documento “Brechas y necesidades en el control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz” gracias a la colaboración del Programa Gobernabilidad Responsable de USAID, el cual parte de un ejercicio de caracterización del control ciudadano en tres subregiones PDET (Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense, Macarena – Guaviare, Sur de Córdoba), el cual se publicó como anexo del Quinto Informe al Congreso sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz.

Adicionalmente, en el Quinto Informe se identificó que algunas de las situaciones relacionadas con los retos mencionados previamente se vinculan a factores de riesgo de corrupción a la implementación del Acuerdo de Paz, de acuerdo con el enfoque de control ciudadano anticorrupción propuesto por Transparencia por Colombia. En este sentido, se considera conveniente adelantar esfuerzos institucionales que:

- Favorezcan el acceso a la información sobre las inversiones relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz, incluyendo los PDET, y los avances físicos de dichas inversiones.
- Aumenten la cantidad y calidad de información disponible sobre la ejecución de planes, programas y proyectos derivados de la implementación del Acuerdo de Paz.
- Mejoren los procesos y procedimientos orientados al resguardo de información sobre las veedurías ciudadanas.
- Aumenten la capacidad técnica de los ejercicios de control social a la implementación del Acuerdo de Paz.
- Garanticen la protección de aquellas personas que hacen parte de ejercicios de control social y veedurías ciudadanas a la implementación del Acuerdo de Paz; entre otras (Procuraduría, 2023).

En lo que tiene que ver con los observatorios de transparencia que deben ser igualmente promovidos bajo este indicador, los reportes de avance cualitativo disponibles en el SIIPO no dan cuenta del estado de implementación de estos durante el periodo de estudio. De acuerdo con lo informado por la Secretaría de Transparencia “durante el periodo del 1 de abril de 2023 y el 31 de diciembre de 2023, (...) no adelantaron acciones para la creación y promoción de observatorios de transparencia de manera directa, ya que la capacidad instalada de la Secretaría no permitió realizar ambos enfoques de manera paralela” (Secretaría de Transparencia, 2024b).

Asimismo, la Secretaría de Transparencia manifestó que las acciones correspondientes a la creación y promoción de observatorios de transparencia en el marco del indicador B.152 se programaron para la vigencia 2024. En este sentido, se priorizaron los convenios de interoperabilidad y la creación de observatorios a partir de dichos convenios (Secretaría de Transparencia, 2024b).

En relación con los observatorios de transparencia, la Procuraduría realizó tres recomendaciones en el Quinto Informe, acogidas parcialmente por la Secretaría de Transparencia, una relacionada con la difusión del Observatorio de Transparencia para municipios PDET, la segunda relacionada con el plan de acción de la Red Nacional de Observatorios Anticorrupción (RENOBA) y la incorporación del enfoque de transparencia al Acuerdo de Paz, y la última, a propósito de la unificación de información para el reporte cualitativo del indicador B.152 del SIPO (Procuraduría, 2023).

En este sentido, la Secretaría de Transparencia indicó que “durante el primer trimestre de 2024 se definirían y priorizarían las entidades a ser atendidas técnicamente” para la difusión articulada del Observatorio de Transparencia para municipios PDET (Secretaría de Transparencia, 2024a). En cuanto al plan de acción de RENOBA, en la respuesta dada a este Órgano de Control, la Secretaría de Transparencia (2024a) indicó que la recomendación se revisaría con los demás integrantes de la red en la planeación para la vigencia 2024, a propósito de ello la entidad manifestó que en el proceso de formulación del plan de acción “propondrá a los miembros de la red la inclusión de temas de investigación relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz” (Secretaría de Transparencia, 2024b), no obstante, para abril de 2024 la formulación de dicho plan de acción no había finalizado.

Frente a la tercera recomendación, la respuesta dada por la Secretaría de Transparencia planteó el desarrollo de mesas de trabajo con el MinInterior a fin de armonizar el reporte del indicador B.152 en el SIPO (Secretaría de Transparencia, 2024a). No obstante, en la respuesta dada a la Procuraduría sobre los avances en este

relacionamiento, se indicaron acciones específicamente para el Programa de Transparencia y Ética Pública (Secretaría de Transparencia, 2024b).

En cuanto a dicho programa, el parágrafo 5 del artículo 31 de la Ley 2195 de 2022 plantea tres disposiciones: I) el acompañamiento de la ART en el proceso de adopción del programa en los municipios PDET, con el apoyo de la Secretaría de Transparencia; II) la incorporación de mecanismos de seguimiento específicos a los programas, proyectos y recursos de los PATR o la Hoja de Ruta Única que los incluya; y, III) el deber de articulación de la ART entre los municipios PDET y la Secretaría de Transparencia.

Al indagar a la ART sobre los avances en esta materia, la agencia respondió que se han realizado mesas de trabajo con la Secretaría de Transparencia con miras a revisar y generar acuerdos sobre el proyecto de reglamentación; y, de otro lado indicó que en abril de 2024 se remitió a la Secretaría de Transparencia un balance sobre las acciones de articulación realizadas con los municipios PDET (ART, 2024). A propósito de dicho programa, se resalta que los lineamientos para su implementación se encuentran en la etapa de ajuste de acuerdo con los comentarios recibidos en la fase de consulta pública (Secretaría de Transparencia, 2024b).

En cuanto al indicador “Plan nacional de formación a veedores, actualizado e implementado” (B.445), este registra un porcentaje de avance del 100 % para la vigencia 2023 en SIIPO. De acuerdo con lo informado por Función Pública a este Órgano de Control, frente a la capacitación para la formación de multiplicadores en control social, durante el periodo analizado 4.586 personas fueron capacitadas en control social (3.216 en 2023 y 1.370 en el primer trimestre de 2024). En lo referido a la actualización de los módulos del plan nacional de formación a veedores, la entidad indicó que en junio de 2023 se realizó el lanzamiento del módulo *Las mujeres rurales cuidan lo público*, el cual fue virtualizado con apoyo de la Escuela Superior de Administración

Pública (ESAP) y publicado en la plataforma en línea del diplomado de control social a la gestión pública (Función Pública, 2024).

Se estiman relevantes las acciones de articulación interinstitucional emprendidas por Función Pública para dar cumplimiento, y sobrepasar la meta de personas capacitadas en control social, en las cuales se vinculó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), al Ministerio de Minas y Energía, la ESAP, la UIAFP, entre otros.

De su parte, el indicador “Mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción creado y en funcionamiento” (B.154), registra en el SIPO un porcentaje de 40 % para la vigencia 2023, el cual corresponde a las acciones adelantadas por la Procuraduría para facilitar a la ciudadanía la presentación de quejas relacionadas con posibles hechos de corrupción en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. Asimismo, la entidad ha realizado acciones para responder a los retos de clasificación de los asuntos relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz a través de su nuevo sistema de gestión documental.

Conclusiones y Recomendaciones

- El indicador B.129, que se refiere al proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que realizan las organizaciones y movimientos sociales, que recoge los 15 puntos planteados en el Acuerdo Final en la estrategia 2.2.1, no ha sido aprobado por el Congreso de la República. El proyecto se encuentra archivado.
- Por lo anterior, se requiere que, para sacar adelante el proyecto, el legislativo y el Ministerio del Interior trabajen conjuntamente en su aprobación, para que el cumplimiento de este objetivo sea una realidad y no una mera expectativa, como aparece en el SIPO, tal como se advirtió en los anteriores informes presentados por la Procuraduría.
- No existe el Estatuto sobre las normas que regulan la movilización y la protesta pacífica y en su elaboración, no se identifica una priorización de organizaciones civiles y territorios que garanticen

la pluralidad democrática, ya que las únicas organizaciones convocadas para hacer aportes representan a un solo sector político, sin abrir la posibilidad de que lleguen a estos espacios otros movimientos ciudadanos y lograr una verdadera cohesión social.

- Por lo tanto, es necesario incluir en este escenario a las organizaciones de oposición y sectores ciudadanos que han resultado afectados en las movilizaciones, con el objetivo de escucharlos y hacerlos parte de este diálogo constructivo propio de una democracia participativa.
- Se han logrado avances importantes dentro del plan de capacitación al personal de emisoras comunitarias, contenido en el indicador B.138 denominado “Plan de capacitación técnica de trabajadores y trabajadoras de los medios comunitarios, y la formación y capacitación de comunicadores y comunicadoras y de operadores y operadoras de medios de comunicación”, sin embargo, debe abarcarse una mayor cantidad de municipios.
- Por lo tanto, se recomienda agilizar los tiempos de implementación de las capacitaciones y para el 2024 definir el alcance del plan, la metodología, la priorización de participantes y la fecha de entrega del anexo técnico para su puesta en marcha.
- Las producciones audiovisuales por parte de entidades del Estado fueron bajas, pues solo 22 entidades de 57 vinculadas al cumplimiento del Acuerdo de Paz pidieron autorización al organismo competente.
- Por lo anterior, se recomienda a las entidades que no lo han hecho, producir y divulgar espacios que reflejen la gestión y el relacionamiento de los ciudadanos con el Acuerdo de Paz.
- Sobre los Espacios transmitidos a través de los servicios de radio difusión sonora, contenidos en el indicador B.140, la Procuraduría reconoce la importancia de los 271 contenidos generados en 2023 y los 18 del primer trimestre de 2024.

- Se recomienda al MinTIC realizar una priorización de territorios y grupos poblacionales para determinar la oferta y medir el impacto de los contenidos a través de encuestas o cualquier otro mecanismo.
- La entrega de estímulos a los operadores de canales comunitarios fue baja en 2023, ya que tan solo fueron dos canales escogidos y para el 2024 la cantidad se elevó a 95.
- Por lo anterior se recomienda agilizar el proceso de entrega y calificación para poner en marcha las ofertas públicas de contenidos audiovisuales.
- El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia solamente se reunió en pleno una vez, de las cuatro sesiones obligatorias. El Gobierno no ha tenido en cuenta esta instancia como órgano asesor y consultivo en materia de paz total y las reiteradas peticiones de sus consejeros no han sido tenidas en cuenta de manera efectiva por parte de la Presidencia de la República.
 - Por lo anterior se requiere un compromiso con los 105 integrantes del Consejo Nacional de Paz de manera que se atiendan sus peticiones y se brinden los recursos para su funcionamiento.
- La Oficina del Consejero Comisionado de Paz ha hecho acompañamiento a los Consejos Regionales de Paz, sin embargo, es necesario que se generen metas verificables en esos espacios, para establecer un impacto de esa asesoría entre las comunidades visitadas.
 - Por lo anterior, se recomienda a esa dependencia que ajuste la estrategia de acompañamiento para lograr medir el impacto y determinar el alcance dado.
- A pesar de los esfuerzos realizados por Función Pública en materia de asistencia técnica y capacitación a las entidades nacionales y territoriales con compromisos en el PMI que están obligadas a la presentación del informe individual de rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz, aún no se

alcanza un 100 % en la presentación y publicación de dichos informes en las páginas web de las entidades y posteriormente en el SIRCAP.

- Por lo tanto, se recomienda al Departamento Administrativo de la Función Pública, la Agencia para la Renovación del Territorio y la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz, impulsar el cumplimiento de la Circular 100-002-2023, especialmente con las entidades territoriales debido al bajo porcentaje de presentación de los informes individuales de rendición de cuentas con corte al 31 de marzo de 2024.
 - Asimismo, se recomienda a estas entidades monitorear el cumplimiento del 100 % de las disposiciones de la Circular 100-002-2023.
- Se observan avances en la calidad de la información reportada en dichos informes de rendición de cuentas, por ejemplo, en la incorporación de datos sobre la territorialización de las acciones realizadas y sobre los grupos poblacionales beneficiados, así como la coherencia con lo registrado en el SIPO.
- No obstante, existen oportunidades de mejora relacionadas con algunos aspectos esenciales para motivar el control social a la implementación del Acuerdo de Paz, como la opacidad en la información presupuestal y el alto uso de lenguaje técnico en los reportes. Por lo que se recomienda al Departamento Administrativo de la Función Pública, definir acciones para que los informes de rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz incorporen información clara y comprensible para la ciudadanía.
- Los informes de rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz, según la UIAFP tienen un gran potencial para la toma de decisiones de políticas públicas que aumenten el impacto de las inversiones y acciones realizadas (Función Pública, 2024),

para ello es esencial que las entidades obligadas evidencien los logros, dificultades y retos que han tenido en la implementación de las disposiciones de dicho acuerdo.

- Las alcaldías de los municipios PDET indicaron algunos obstáculos en la elaboración y presentación de los informes de rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz, estos se vinculan con la capacidad del personal responsable de dicha labor en cuanto a la carga laboral y la capacitación requerida para realizar dicha tarea.
 - En este orden de ideas, se recomienda al Departamento Administrativo de la Función Pública revisar la pertinencia de la “ruta de acompañamiento a las entidades del orden nacional y territorial en el mejoramiento del proceso de elaboración y aprovechamiento de los informes de rendición de cuentas sobre la implementación de los Acuerdos de Paz”, para responder efectivamente a las dificultades manifestadas por las alcaldías.
- De cara al establecimiento de una cultura de rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz, se considera indispensable que todas las entidades obligadas atiendan las orientaciones de la Circular 100-002-2023 en su totalidad, y no solamente las relacionadas con la presentación del informe individual de rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz.
 - Por tanto, se reitera la recomendación al Departamento Administrativo de la Función Pública de monitorear las acciones que las entidades nacionales y las alcaldías PDET hayan emprendido, para dar a conocer la información de la rendición de cuentas a la ciudadanía y, asimismo, identificar el impacto que ello tiene en el desarrollo de control social a la implementación del Acuerdo de Paz.
- Se considera que el ajuste del formato modelo para la elaboración de los informes de rendición de cuentas de las alcaldías PDET

podrá aumentar la cantidad de entidades que reportan, así como la calidad de la información relacionada con la implementación de las iniciativas de cada uno de los pilares PDET. No obstante, llama la atención que el formato modelo deje de lado el reporte de los avances, retos y dificultades en la implementación de los compromisos de las entidades territoriales en los demás puntos del Acuerdo de Paz.

- En este sentido, se recomienda al Departamento Administrativo de la Función Pública, la Agencia para la Renovación del Territorio y la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz, evaluar la posibilidad de ajustar el formato modelo para la presentación del informe individual de rendición de cuentas por parte de las 170 alcaldías de los municipios PDET, con el fin de incluir los demás puntos del Acuerdo de Paz en consideración de las disposiciones del punto 2.2.5 de dicho acuerdo.
- En el Quinto Informe, la Procuraduría recomendó al Ministerio del Interior que en el reporte cualitativo del indicador “Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, diseñado e implementado” (B.152), se incluyeran las acciones que la RIAV emprendiera en el marco de la implementación de dicho plan (Procuraduría, 2023). A propósito de ello, el MinInterior (2024b) informó que la Contraloría General de la República – en su rol de Secretaría Técnica de la RIAV - diseñó e implementó un *Formato de Seguimiento a Compromisos* para el reporte de los avances cualitativos por parte de cada entidad que integra la red. Esto podría representar una oportunidad para la consolidación de información de mejor calidad para nutrir el reporte del indicador B.152 en SIPO, ya que, por el momento tanto en la información entregada a la Procuraduría como la disponible en SIPO, únicamente se informa de las acciones realizadas por el MinInterior.

- A pesar de que se han adelantado acciones para la creación y promoción de veedurías ciudadanas en al menos tres ejes estratégicos, las veedurías ciudadanas han manifestado contar con varios desafíos para realizar su labor de manera efectiva, entre ellas resaltan las condiciones de seguridad de los territorios, el limitado acceso a la información pública y la necesidad de fortalecimiento técnico y financiero. Se considera que estas situaciones requieren del diseño de nuevas estrategias o el ajuste de las ya existentes, para que la acción ciudadana - a través del control social - logre incidir en una mejora de las inversiones relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz.
 - Por lo tanto, se recomienda al Ministerio del Interior revisar la pertinencia de los ejes estratégicos por medio de los cuales se da cumplimiento al indicador B.152, en consideración a las dificultades informadas por las veedurías ciudadanas en el Encuentro Nacional de la Red de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (RIAV).
- Durante el periodo comprendido entre el 1° de abril y el 31 de diciembre de 2023, la Secretaría de Transparencia no adelantó acciones dirigidas a la creación y promoción de los observatorios de transparencia, debido a lo que la entidad catalogó como insuficiente capacidad.
- Llama la atención que el *Observatorio de Transparencia para municipios PDET*, cuya puesta en marcha fue resaltada por este Órgano de Control en el Cuarto Informe al considerarse un avance en materia de transparencia y un apoyo para los ejercicios de control social a la implementación del Acuerdo de Paz, actualmente no se encuentre disponible⁸⁶. Esto cuestiona la certeza de la respuesta proporcionada por la Secretaría de Transparencia respecto de la divulgación de dicha herramienta en

⁸⁶ Consulta realizada al Portal Anticorrupción de Colombia (PACO): <https://portal.paco.gov.co/> el 27 de mayo de 2024.

municipios PDET en la vigencia 2024, a través de la suma de esfuerzos con otras entidades nacionales.

- A criterio de este Órgano de Control, se requiere que la información que se registre en SIPO como avance cualitativo del indicador B.152 incorpore también los avances en cuanto a la creación y promoción de los observatorios de transparencia. A pesar de que la Secretaría de Transparencia acogió parcialmente la recomendación del Quinto Informe a propósito de este asunto, para el periodo analizado no se registran avances significativos para la armonización entre las entidades responsables del cumplimiento del indicador.
- Con respecto al Quinto Informe, aumentó el número de personas capacitadas en control social bajo las acciones lideradas por Función Pública en relación con el indicador “Plan nacional de formación de veedores, actualizado e implementado” (B.445). Teniendo en cuenta que el número de personas capacitadas entre abril de 2022 y marzo de 2024 ha superado en más del 100 % la meta definida en el indicador, se considera importante revisar si dicha meta definida podría ajustarse con base en los resultados obtenidos en la capacitación de multiplicadores en control social.
- El lanzamiento y virtualización del módulo *Las mujeres rurales cuidan lo público* se considera un avance en la incorporación del enfoque de género en el desarrollo del plan nacional de formación a veedores, así como el diseño de un módulo de control social a la garantía de derechos de poblaciones y movimientos LGTBIQ+.
 - Por tanto, se recomienda al Departamento Administrativo de la Función Pública aumentar la difusión del módulo *Las mujeres rurales cuidan lo público* en los municipios PDET.
- El propósito del módulo de control social a la garantía de derechos de poblaciones y movimientos LGTBIQ+ es “proveer de herramientas de control social a la gestión pública de programas, proyectos y servicios dirigidos a personas con orientaciones sexuales e identidades de género no heteronormativas quienes se

enfrentan a formas sutiles o estructurales de discriminación en el ejercicio del control social” (Función Pública, 2024). Se considera que este objetivo atiende uno de los hallazgos del Quinto Informe respecto de las barreras de acceso a la información de las personas con OSIGD al momento de realizar peticiones formales sobre la ejecución de recursos relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz (Procuraduría, 2023).

Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local

En el Acuerdo de Paz, el fomento de una mayor participación ciudadana en la política tiene sus bases en una serie de reformas al sistema político y electoral del país, además de facilidades de acceso y transparencia de los escrutinios electorales.

La responsabilidad de la implementación de estas medidas radica en el Ministerio del Interior, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, entidades que fueron consultadas para la verificación del cumplimiento de las disposiciones consagradas en el Plan Marco de Implementación.

Este análisis se desarrolla a continuación a través de la misma estructura utilizada por el acuerdo de paz.

Estado de implementación

Promoción del Pluralismo Político

El punto 2.3.1 del Acuerdo estableció la necesidad de ampliar el ejercicio del derecho de asociación con fines políticos que se encuentra consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política, además de garantizar la igualdad de condiciones para la participación de las organizaciones políticas en el sistema, dando así fuerza y vigor a la democracia colombiana.

Para lo anterior, se establecieron una serie de cambios constitucionales que permitieran la remoción de obstáculos de acceso al sistema político, y que facilitaran el tránsito de organizaciones sociales con vocación política, a partidos o movimientos políticos con personería jurídica.

A continuación, se presentan los cambios institucionales establecidos por el Acuerdo:

- Desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de las organizaciones políticas del requisito de umbral electoral. En su lugar, exigir un número mínimo de afiliados.
- Diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos de organizaciones políticas a la financiación, acceso a medios e inscripción de candidatos, entre otros, con base en su desempeño electoral en todos los niveles: nacional, departamental, municipal⁸⁷.
- Aumentar el fondo de financiación de partidos y movimientos políticos.
- Ampliar los espacios de divulgación de las organizaciones políticas.

Frente al cumplimiento de este subpunto, el PMI cuenta con dos indicadores: I) “Acto legislativo que incluya la redefinición de requisitos para la conformación de partidos políticos y movimientos políticos y el sistema de adquisición progresiva de derechos, presentado” (B.161); y, II) “Documento con propuesta de reforma normativa que incluya el aumento en el porcentaje en el fondo de financiación de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso, elaborado” (B:162). Ambos teniendo como responsable de cumplimiento al MinInterior.

Al verificar sus avances cualitativos y cuantitativos en el SIIPO, como se ha mencionado en otros apartes de este Informe, se encontró como irregularidad que ambos justifican un cumplimiento del 100 % basados en la presentación del Proyecto de Acto Legislativo que terminó siendo aprobado por el Congreso de la República como el 03 de 2017⁸⁸, el cual reglamentó el componente de la reincorporación política de los firmantes del Acuerdo, establecido en su punto 3.2.1; sin

⁸⁷ Actualmente, de acuerdo con el artículo 108 de la Constitución, estos derechos se adquieren únicamente por el desempeño en las elecciones al Congreso de la República.

⁸⁸ “Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

embargo, esta normativa no tiene relación alguna con las disposiciones anteriormente expuestas del punto 2.3.1.

Al respecto, la Procuraduría consultó al MinInterior, con el propósito de indagar las razones de la circunstancia que se menciona. En su respuesta, el Ministerio argumentó que el Acto Legislativo 03 sí tiene estrecha relación con los mencionados indicadores, debido a que:

“...reconoce el surgimiento del partido FARC, regula las garantías políticas a los miembros de este partido y el ejercicio de sus derechos políticos. Se definen además unas reglas especiales transitorias para su financiación y se crean cinco curules adicionales para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026, con unas reglas para su elección.” (MinInterior, 2024a).

Frente a esta postura, la Procuraduría encuentra que efectivamente el Acto Legislativo contiene los componentes mencionados por el MinInterior, sin embargo, únicamente lo hace para el partido Comunes, no para todo el sistema político, el cual es el objetivo principal del punto 2.3.1 del Acuerdo.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que esta disposición constitucional no desliga la obtención de la personería jurídica a la superación de un umbral, ni diseña un sistema de adquisición progresiva de derechos, ni aumenta el fondo de financiación de partidos y movimientos políticos, ni amplía los espacios de divulgación de todas las organizaciones políticas; no es posible justificar el cumplimiento de estos indicadores del PMI a través de ella.

Valga recordar que en el Punto 6 del Acuerdo se estableció el principio de transparencia, control social y lucha contra la corrupción, el cual tiene como objetivo contar con información clara, accesible y oportuna, que facilite el seguimiento a la implementación del Acuerdo; principio bajo el cual se fundamentó la creación del SIPO.

Por lo tanto, la Procuraduría considera de vital importancia que este sistema cuente con información verídica y fiable; de lo contrario, se incumple con el principio de transparencia.

Con base en este escenario, la Procuraduría consultó nuevamente al MinInterior sobre la presentación de proyectos de actos legislativos que efectivamente busquen implementar el Punto 2.3.1; en su respuesta, MinInterior detalló que en el marco del *Fast Track*, se presentó el PAL 07 de 2017 con este propósito, sin embargo, este fue archivado por el Senado.

De igual manera, relató que se presentaron los PAL 09 de 2018 y el 243 de 2022, los cuales tuvieron un destino similar.

De esta manera, la Procuraduría evidencia que el MinInterior en su momento cumplió con su deber de presentar proyectos de actos legislativos que tuviesen como propósito la implementación de este subpunto, sin embargo, han resultado improductivos en el Congreso de la República, motivo por el cual, pasados ocho años de la firma del Acuerdo, sigue sin implementarse este aspecto.

Asimismo, se ratifica que los reportes cualitativos de los indicadores en SIPO presentados por el MinInterior son incorrectos, lo cual derivará en una recomendación por parte de este ente de control al final del presente capítulo.

Promoción de la Participación Electoral

En el Punto 2.3.2 del Acuerdo, se establecieron una serie de medidas para promover la participación electoral por parte de la ciudadanía, especialmente de aquellos sectores con mayor vulnerabilidad socioeconómica.

Para la verificación del cumplimiento de este subpunto, el Plan Marco de Implementación dispuso 10 indicadores, de los cuales seis se abordan en el presente apartado⁸⁹.

⁸⁹ Los restantes corresponden a indicadores étnicos y de género, los cuales se desarrollan en sus respectivos capítulos.

El primero de ellos corresponde a “Porcentaje de documentos de identificación de la población identificada, tramitados” (B.164), el cual tiene a la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) como entidad responsable de su implementación.

De acuerdo con su ficha técnica, el indicador hace referencia a los documentos de identidad tramitados en todo el territorio nacional por demanda de poblaciones vulnerables, comunidades indígenas, afrodescendientes, minorías étnicas y víctimas del conflicto en todo el territorio nacional.

Al respecto, la Procuraduría consultó a la RNEC sobre el número de documentos solicitados por estas poblaciones, y sobre cuántos de ellos fueron debidamente tramitados. En su respuesta, remitió la siguiente información:

Tabla 21. Documentos de identificación tramitados por la RNEC entre 1° de abril de 2023 a 31 de marzo de 2024.

Año	Mes	Registros Civiles de Nacimiento	Tarjetas de Identidad	Cédulas de Ciudadanía	Total
2023	Abril	379	845	1.434	2.658
2023	Mayo	297	980	4.329	5.606
2023	Junio	886	1.265	2.609	4.760
2023	Julio	582	806	1.548	2.936
2023	Agosto	294	1.022	6.466	7.782
2023	Septiembre	243	692	1.748	2.683
2023	Octubre	204	505	2.142	2.851
2023	Noviembre	45	106	216	367
2023	Diciembre	55	99	1.906	2.060
2024	Enero	2	63	3.694	3.759
2024	Febrero	460	192	3.214	3.866

Año	Mes	Registros Civiles de Nacimiento	Tarjetas de Identidad	Cédulas de Ciudadanía	Total
2024	Marzo	241	340	3.340	3.921
Total		3.688	6.915	32.646	43.249

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de RNEC, (2024).

De lo anterior, se extrae que, en el periodo de análisis del presente informe, la Registraduría tramitó 43.249 documentos de identificación a nivel nacional, de los cuales, el 75,5 % correspondieron a cédulas de ciudadanía, el 16 % a tarjetas de identidad, y el 8,5 % restante correspondió a registros civiles de nacimiento.

Como se puede evidenciar, la entidad no remitió información específica acerca de poblaciones vulnerables, ni desagregada entre comunidades indígenas, afrodescendientes, minorías étnicas y víctimas del conflicto; lo que tampoco ha sido reportado por su parte en SIPO, sistema de información en el cual solo se añade que, de los trámites gestionados durante 2023, 22.461 mujeres y 22.684 hombres fueron beneficiados. De esta misma manera, la Registraduría ha realizado este reporte de abril a diciembre de 2023. Frente a 2024, no hay información al respecto.

Es de recordar que este subpunto, así como en general el Acuerdo de Paz, se encuentra enfocado en ofrecer soluciones estructurales a las poblaciones vulnerables con mayor afectación por el conflicto armado, motivo por el cual, es fundamental que las diversas entidades responsables enfoquen su implementación en estos sectores poblacionales, de lo contrario, faltarían a lo acordado.

Debido a esta situación, la Procuraduría generará una recomendación al final del presente capítulo.

El segundo indicador para la verificación del cumplimiento del Punto 2.3.2 es “Campañas de información, capacitación, pedagogía y divulgación, que estimulen la participación electoral a nivel nacional y regional realizadas” (B.166), del cual es responsable el MinInterior. Este

indicador establece la realización de campañas durante periodos electorales, emitidas a través de medios de comunicación a nivel nacional y regional, con el propósito de realizar lo enunciado por su nombre.

Con el propósito de verificar su cumplimiento, fue consultado el Ministerio, quien dio cuenta de la implementación de la campaña “Tu voto es poder” para las elecciones territoriales de 2023, la cual contó con diferentes piezas audiovisuales.

Según la fuente, las publicaciones fueron realizadas de la siguiente manera:

- 17 de julio: Video “Fortalece junto a tu comunidad la capacidad de los gobiernos locales. ¡Sé edil o edilesa! Inscríbete hasta el 29 de julio, Colombia te necesita”.
- Plataforma Instagram, video "tu voto es poder"
- 4 de agosto: Lanzamiento de la campaña “Tu voto es poder”
- A partir del 1 de septiembre: Transmisión del video "tu voto es poder" en el Boletín del Consumidor.
- 2 de septiembre: publicación del video "Ejercemos el próximo 29 de octubre nuestro derecho al voto de manera libre, responsable y segura. #TuVotoEsPoder" en la plataforma Twitter del Ministerio del Interior (MinInterior, 2024a).

De esta manera, la Procuraduría entiende como cumplido el objetivo de este indicador para las elecciones territoriales de 2023.

Los siguientes indicadores corresponden al “Documento de diagnóstico participativo realizado y divulgado, con enfoque de género, de los obstáculos que enfrenta la población más vulnerable en el ejercicio de derecho al voto (incluida la mujer)” (B.167) y (B.G.9)⁹⁰ de los cuales es responsable la RNEC.

⁹⁰ Si bien en el PMI se dispuso de dos indicadores para la medición del cumplimiento de la elaboración del documento, uno temático y otro de género, ambos tienen el mismo nombre, objetivo, producto y metodología de medición, por lo que en este apartado comparten análisis.

Estos indicadores, tienen como objetivo medir la elaboración y divulgación de un documento de diagnóstico con enfoque diferencial que dé cuenta de las barreras que impiden el ejercicio del derecho al voto por parte de las poblaciones más vulnerables y subrepresentadas del país⁹¹.

Al respecto, desde el Segundo Informe al Congreso (Procuraduría, 2020) este ente de control ha identificado un rezago en su cumplimiento, lo cual, de acuerdo con lo que ha manifestado desde entonces la Registraduría, ha tenido lugar por falta de asignación de recursos para el cumplimiento del compromiso, la entidad no tiene la capacidad de elaborar y divulgar el documento en mención, por lo que se optó por la utilización del informe *Profundizar la inclusión electoral: diagnóstico de las barreras que impiden a poblaciones vulnerables y subrepresentadas en Colombia el ejercicio de su derecho al voto*, elaborado por USAID y el MinInterior, cuya estructura y contenido cumple con los requisitos especificados por la ficha técnica del indicador (RNEC, 2024). Sin embargo, desde el Tercer Informe al Congreso, la Procuraduría ha expuesto que el ministerio no ha viabilizado su utilización por la RNEC, en el marco del cumplimiento del indicador (Procuraduría, 2021), motivo por el cual, en el Quinto Informe, se le reiteró al MinInterior la recomendación de ofrecer respuesta a la Registraduría sobre la autorización para la utilización del documento (Procuraduría, 2023).

Con el propósito de verificar avances en la materia, la Procuraduría consultó al MinInterior, habiéndose informado que, para el periodo de análisis del presente informe, finalmente autorizó a la Registraduría con el fin de que adopte el documento (MinInterior, 2024a), lo que, a su vez, fue confirmado por la RNEC (RNEC, 2024); con lo cual, de acuerdo con las fichas técnicas, se daría cumplimiento a estos indicadores.

Adicionalmente, aún sin la autorización del MinInterior, la Registraduría tenía la potestad de avanzar en las medidas propuestas en este documento de corto y mediano plazo, que son de su

⁹¹ Mujeres, población LGBTI, poblaciones o comunidades étnicas, víctimas del conflicto armado y personas con discapacidad.

competencia, establecidas con el propósito de mejorar la inclusión electoral de la población vulnerable, ya que estas no requerían de ajustes normativos. Por ello, se le consultó a la entidad los avances que ha tenido en la materia, quien remitió lo siguiente:

Tabla 22. Reporte de Registraduría sobre acciones adelantadas para el cumplimiento de las recomendaciones de USAID y MinInterior en materia de inclusión electoral.

Temporalidad	Acciones Sugeridas	Acción Realizada
Corto Plazo	Producir y distribuir un módulo educativo sobre enfoque diferencial, adicional a las cartillas ya existentes sobre derechos electorales.	Para la elección territorial de 2023, se publicó y difundió la información con enfoque diferencial a través de la página web (SICE), la plataforma de educación virtual i-electo y el material de apoyo audiovisual en las capacitaciones presenciales a los actores del proceso.
	Producir y distribuir materiales pedagógicos en los lenguajes e idiomas de los pueblos indígenas.	Para las elecciones territoriales de 2023, se publicó a través del SICE, información electoral traducida a 4 lenguas nativas. De igual forma, la Entidad imprimió y distribuyó el 50 % de las tarjetas electorales en San Andrés y Providencia al creole. Por último, se contrataron traductores de lenguas nativas en los puestos de votación, según las necesidades reportadas por las Delegaciones Departamentales, para que orientaran a los ciudadanos sobre cómo votar, entre otras orientaciones relacionadas con el proceso en la mesa.

Temporalidad	Acciones Sugeridas	Acción Realizada
	Adelantar jornadas pedagógicas sobre el manejo de las tarjetas electorales, de forma coordinada con las organizaciones sociales de personas con discapacidad y con los comités territoriales de discapacidad.	La Registraduría ha realizado ajustes razonables para que la información electoral sea accesible para las personas con discapacidad. En la página web de la Entidad cuenta con herramientas de acceso para la consulta de los trámites y servicios, así como para informarse acerca de los procesos electorales en el SICE. Por otra parte, para las elecciones territoriales del 29 de octubre de 2023 y en aras de garantizar y socializar los ajustes razonables para las personas con discapacidad, la Registraduría Delegada en lo Electoral lideró y citó, para estos efectos, 3 reuniones con el Consejo Nacional Electoral, Ministerio del Interior, INCI, INSOR, representantes de la sociedad civil del Consejo Nacional de Discapacidad, Misión de Observación Electoral y otras organizaciones interesadas. Además, participó en las reuniones convocadas por el Consejo Nacional de Discapacidad y el Grupo de Enlaces Sectorial con ocasión a la realización de la elección en mención. En todas las reuniones cada entidad u organización se encarga de difundir, en lo posible, la información electoral a los ciudadanos con discapacidad.
	Modificar las páginas web de las autoridades electorales para que sean plenamente accesibles para las personas con discapacidad, respondiendo a sus necesidades particulares de comunicación.	La Registraduría cuenta con un botón de ajustes razonables para las personas con discapacidad, en particular para la población ciega y sorda.

Temporalidad	Acciones Sugeridas	Acción Realizada
	Implementar un plan de acción estatal que permita el acceso al voto de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones.	La Registraduría ha procurado facilitar el acceso al voto de las personas con discapacidad a través de la instalación de puestos de votación en instituciones de salud mental. En las elecciones territoriales de 2023, en coordinación con la Misión de Observación Electoral y la Fundación Asdown Colombia, los registradores del estado civil ubicaron aquellos centros que pudiesen cumplir los criterios de censo, condiciones de infraestructura y disponibilidad y autorización para el uso de los espacios.
	Desarrollar una revisión técnica a partir de la infraestructura sobre la accesibilidad a las registradurías y puestos de votación.	La Registraduría Delegada en lo Electoral impartió instrucciones precisas sobre la consecución de puestos de votación accesibles para las personas con discapacidad y adultos mayores. No obstante, ante la escasez de infraestructura y ante el eventual riesgo de no contar con instalaciones apropiadas para estos efectos, se adoptó el protocolo de traslado de la urna, documentos electorales, cubículo y tarjetas al punto, dentro del puesto de votación, en el que se encuentre el ciudadano con discapacidad o adulto mayor.
Mediano Plazo	Georreferenciar los puestos de votación en relación con los votantes para aumentar o modificar su ubicación.	La Registraduría cuenta con todos los puestos de votación georreferenciados y disponibles para la consulta de cualquier ciudadano. Asimismo, se ha crecido sustancialmente en cobertura en las zonas alejadas y dispersas.

Temporalidad	Acciones Sugeridas	Acción Realizada
	Establecer una medida afirmativa que permita contar con estadísticas de la población con discapacidad habilitada para votar, desde una línea base que permita identificar los ajustes razonables que requiere esta población de acuerdo con las barreras que enfrenta, según el tipo de limitaciones (sensoriales, físicas, cognitivas o mentales).	Ante la ausencia de un censo completo, la Registraduría adopta todas las medidas para la totalidad de los puestos de votación en el país (protocolos, cubículos con ajustes razonables y tarjetas braille).
	Permitir, en aquellos comicios que tengan candidatos o candidatas con discapacidad auditiva y/o visual, que las tarjetas electorales tengan incorporados lenguajes diferenciados.	Las tarjetas braille impresas y distribuidas en todos los puestos de votación cumplen con esta necesidad de eliminación de barreras.
	Si hay postulación de candidatos o candidatas de grupos étnicos, permitir que los cuadernillos incluyan sus imágenes y que estén redactados en lenguas maternas, en aquellos territorios con alta densidad de estas poblaciones.	Los cuadernillos guías se construyen de tal forma que solamente se tenga que consultar el logo o símbolo y el número para identificar al candidato con su respectiva foto. No obstante, otras medidas como la traducción de la información electoral en lenguas nativas y los traductores en los puestos de votación contribuyen a orientar al ciudadano.
	Mitigar el déficit de ayudas a las necesidades diferenciales de las personas con discapacidad en los puestos de votación, uno de los principales factores que desestimula su participación electoral.	Aunque hace falta mayor cobertura en los instrumentos y elementos para garantizar el derecho a la igualdad en materia de participación, la Entidad gradualmente ha implementado estas medidas. En todo caso, producto de las mesas de trabajo se han venido reuniendo propuestas u oportunidades de mejora.

Temporalidad	Acciones Sugeridas	Acción Realizada
	Levantar una estadística de personas con discapacidad a partir de la inscripción de la cédula, con el fin de conocer si la persona tiene dicha condición y disponer su votación en mesa accesible.	La Registraduría ya implementó, en los formularios de inscripción de ciudadanos, la caracterización según el tipo de discapacidad. Esta información se comparte con las Registradurías para efectos de realizar los ajustes razonables.

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de RNEC, (2024).

De esta manera, la Procuraduría considera importante que la RNEC continúe con la implementación de estas recomendaciones emitidas por el MinInterior y USAID, con el propósito de mitigar las barreras que les impiden a las poblaciones vulnerables acceder al sistema electoral.

El siguiente indicador corresponde a “Zonas alejadas y dispersas con mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación” (B.168) cuyo cumplimiento es responsabilidad de la RNEC, entidad que reportó en el SIPO un 100 % de avance en la meta para la vigencia 2023⁹².

De acuerdo con su ficha técnica, el objetivo del indicador es medir el número de puestos de votación creados para facilitar el acceso al sistema electoral en las zonas rurales con población dispersa y alejada de las cabeceras municipales.

Estos nuevos puestos de votación son creados por demanda de los mismos registradores del estado civil, producto de un análisis territorial y electoral, y de las solicitudes elevadas por parte de las autoridades territoriales, organizaciones políticas y ciudadanos.

Debido a esto, el reporte cuantitativo realizado en el SIPO se calcula a través de la oferta de nuevos puestos de votación que genere la Registraduría a partir de su propia demanda.

⁹² Formula del cálculo de este porcentaje: (Total de puestos de votación creados en zonas alejadas y dispersas / Total de solicitudes de creación de nuevos puestos de votación en zonas alejadas y dispersas) x100

Con el propósito de conocer cuáles han sido, y dónde se han ubicado los nuevos puestos de votación creados para las elecciones territoriales de 2023, la Procuraduría consultó a la RNEC, la que emitió la siguiente información:

Tabla 23. Nuevos puestos reportados por la RNEC como creados en zonas alejadas y dispersas para las elecciones territoriales 2023.

Departamento	Nuevos Puestos	PDET
Amazonas	1	0
Antioquia	24	10
Bolívar	4	0
Boyacá	1	0
Caldas	9	0
Caquetá	6	6
Casanare	4	0
Cauca	14	6
Cesar	3	3
Choco	23	23
Córdoba	13	1
Cundinamarca	22	0
Guainía	1	0
Guaviare	3	3
Huila	10	0
Magdalena	6	4
Meta	5	0
Nariño	21	17

Departamento	Nuevos Puestos	PDET
Norte de Santander	4	0
Putumayo	8	8
Risaralda	5	0
Santander	14	0
Sucre	5	1
Tolima	31	13
Valle del Cauca	9	0
Vaupés	4	0
Vichada	4	0
Total general	254	95

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de RNEC, (2024).

De esta manera, de acuerdo con la fuente, para este evento fueron creados 254 nuevos puestos de votación distribuidos en 27 departamentos, con lo que se llegaría a un total de 7.318 a nivel nacional⁹³. Las entidades territoriales que en mayor medida fueron beneficiadas fueron Tolima, Antioquia, Chocó, Cundinamarca y Nariño, respectivamente, con más de 20 puestos cada uno. Por el contrario, los departamentos de Amazonas, Boyacá, y Guainía fueron los menos favorecidos, con solo un nuevo puesto para cada uno. Finalmente, Arauca, Atlántico, La Guajira, Quindío y San Andrés y Providencia no fueron beneficiados con ese ejercicio democrático.

Por otra parte, se destaca que el 37 % de los nuevos puestos de votación fueron creados en municipios PDET, cifra fundamental para cerrar las brechas de participación política entre el campo y la ciudad, y para aumentar la participación de estas poblaciones en las elecciones a las CITREP.

⁹³ Según el reporte cualitativo en SIPO.

Con el propósito de verificar el cumplimiento por parte de la Registraduría sobre la característica a cumplirse por estos nuevos puestos de votación, esto es, encontrarse en zonas alejadas y dispersas de cabeceras municipales⁹⁴, la Procuraduría verificó sus ubicaciones a través de las coordenadas reportadas por la organización electoral, ejercicio a través del cual se encontró que al menos los siguientes 13 nuevos puestos de votación se ubican dentro de su respectiva cabecera municipal:

Tabla 24. Nuevos puestos de votación creados en la vigencia 2023 que no se encuentran en zonas alejadas ni dispersas.

Departamento	Municipio	Nombre Puesto	Latitud	Longitud
Antioquia	Bello	SD José María Grijelmo Fe y Alegría	6.306226	-75.535058
Antioquia	Itagüí	IE Los Gómez Sede El Ajizal	6.1955671242 25770	- 75.60189287156 870
Antioquia	Medellín	IE Angela Restrepo Moreno	6.1775139920 8962	- 75.63739130117 880
Antioquia	Medellín	SEC ESC Juan Nepomuceno Morales	6.2792237914 79330	- 75.63204391652 090
Antioquia	Medellín	IE Alfonso Upegui Orozco	6.2878863314 29370	- 75.60981484535 660
Antioquia	Medellín	Centro Educativo El Manzanillo	6.2068985954 78910	- 75.61.409046715 070
Cauca	Popayán	Sede Pueblillo IE Alejandro de Humboldt	2.4477436225 89450	- 76.58439778.622 370

⁹⁴ Determinada por el Acuerdo de Paz y el Plan Marco de Implementación.

Departamento	Municipio	Nombre Puesto	Latitud	Longitud
Cundinamarca	Soacha	Salón Comunal Vereda Fusunga	4.5576790	-74.2117340
Cundinamarca	Ubaté	Viento Libre	5.299842	-73.820158
Magdalena	Santa Marta	IED Palominito	11.243877	-73.573135
Magdalena	Santa Marta	IED Bonda Sede 02 Santa Ana	11.233325771 389400	- 74.12410521449 600
Risaralda	Pereira	IE Salamanca	4.7913753843 82250	- 75.74718387731 550
Valle del Cauca	Santiago de Cali	Golondrinas Los Mangos	3.4573815306 55040	- 76.54286773775 710

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de RNEC, (2024).

Si bien la Procuraduría celebra la creación de nuevos puestos de votación que le faciliten a los ciudadanos el acceso al sistema electoral, y por lo tanto, que fortalezcan la democracia, los puestos arriba enlistados, no pueden ser considerados para el cumplimiento del indicador, en tanto carecen de los caracteres establecidos por el Acuerdo Final de Paz en su punto 2.3.2, sobre “...puestos de votación de las **comunidades que habitan en zonas alejadas y dispersas**”, ni de la ficha técnica del indicador B.168 sobre “puestos de votación creados para facilitar el acceso en las zonas rurales con población dispersa y **alejada de la cabecera municipal**”; ni mucho menos con el espíritu del Acuerdo, frente a la reducción de desigualdades entre las zonas rurales y urbanas del país, ni sobre las garantías de participación política y electoral de las comunidades más alejadas y olvidadas históricamente por el Estado.

Al respecto, se encuentra una recomendación dirigida a la Registraduría al final del presente capítulo.

Pasando al indicador “Campaña nacional de cedulação masiva, con prioridad en las zonas marginadas de los centros urbanos y en las zonas rurales, particularmente en las más afectadas por el conflicto y el abandono, previendo medidas para facilitar el acceso a esta campaña por parte de las mujeres rurales” (B.425), su responsable de cumplimiento es igualmente la Registraduría.

Si bien al igual que el indicador B.164 expuesto anteriormente, el B.425 tiene como objetivo emitir documentos de identificación a poblaciones vulnerables, su principal diferencia radica en que el primero se da por demanda de las comunidades, mientras que el segundo es desde la oferta de la Registraduría, a través de una campaña nacional que llegue a los territorios objeto.

Al respecto, el órgano electoral desde 2017 hasta 2023 ha reportado un avance cuantitativo en el SIPO del 100 %⁹⁵. Con el propósito de ampliar esta información, la Procuraduría consultó a la organización electoral, quien a su vez dio cuenta de la realización de 229 jornadas móviles de registro civil e identificación, en las cuales afirman que se priorizaron las zonas marginadas de los centros urbanos y las zonas rurales, estas jornadas se realizaron en los siguientes municipios, además del consulado de Panamá:

Tabla 25. Jornadas móviles de registro civil y cedulação realizadas por la RNEC en zonas marginadas de centros urbanos y en zonas rurales.

Departamento	Municipio	PDET	Jornadas Por Municipio	Jornadas Por Departamento
Amazonas	Leticia	No	3	4

⁹⁵ Porcentaje obtenido a través de los resultados del proyecto de inversión “Fortalecimiento de la capacidad de atención en identificación para la población en condición de vulnerabilidad, APD nacional”.

Departamento	Municipio	PDET	Jornadas Por Municipio	Jornadas Por Departamento
	Puerto Nariño	No	1	
Antioquia	Anorí	Sí	1	6
	Carepa	Sí	1	
	Dabeiba	Sí	1	
	El Bagre	Sí	1	
	Nechí	Sí	1	
	Turbo	Sí	1	
Atlántico	Barranquilla	No	2	3
	Soledad	No	1	
Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	No	13	13
Bolívar	Arroyohondo	No	1	23
	Calamar	No	1	
	Cartagena De Indias	No	10	
	El Carmen De Bolívar	Sí	3	
	El Guamo	Sí	1	
	Mahates	No	2	
	María La Baja	Sí	2	

Departamento	Municipio	PDET	Jornadas Por Municipio	Jornadas Por Departamento
Boyacá	San Jacinto	Sí	1	4
	San Juan Nepomuceno	Sí	2	
	Oicatá	No	1	
	Puerto Boyacá	No	3	
Caldas	Marulanda	No	1	1
Caquetá	Solano	Sí	1	1
Casanare	Yopal	No	2	2
Cauca	Buenos Aires	Sí	1	7
	Caldono	Sí	1	
	Piamonte	No	1	
	Puerto Tejada	No	1	
	Santa Rosa	No	1	
	Totoró	No	2	
Cesar	Agustín Codazzi	Sí	2	13
	Bosconia	No	2	
	Valledupar	Sí	9	
Chocó	Alto Baudó	No	1	6

Departamento	Municipio	PDET	Jornadas Por Municipio	Jornadas Por Departamento
	Bagadó	No	1	
	Bajo Baudó	No	1	
	Bojayá	Sí	1	
	Lloró	No	1	
	Quibdó	No	1	
Córdoba	Cotorra	No	1	4
	Lorica	No	1	
	Montería	No	2	
Cundinamarca	Choachí	No	1	9
	Facatativá	No	1	
	San Cayetano	No	1	
	San Juan De Rioseco	No	1	
	Tena	No	1	
	Tibacuy	No	1	
	Ubalá	No	2	
	Villagómez	No	1	
Guainía	Inírida	No	5	8

Departamento	Municipio	PDET	Jornadas Por Municipio	Jornadas Por Departamento
	La Guadalupe	No	3	
Guaviare	San José Del Guaviare	Sí	3	3
Huila	Neiva	No	1	1
La Guajira	Barrancas	No	1	40
	Dibulla	Sí	2	
	El Molino	No	1	
	Maicao	No	7	
	Manaure	No	4	
	Riohacha	No	7	
	Uribia	No	17	
	Villanueva	No	1	
Magdalena	Plato	No	1	9
	Santa Marta	Sí	8	
Meta	Puerto Gaitán	No	2	3
	Villavicencio	No	1	
Nariño	Barbacoas	Sí	2	4
	Pasto	No	1	

Departamento	Municipio	PDET	Jornadas Por Municipio	Jornadas Por Departamento
	San Andrés De Tumaco	Sí	1	
Norte De Santander	San José De Cúcuta	No	1	2
	Villa Del Rosario	No	1	
Panamá	Panamá	No	1	1
Putumayo	Mocoa	Sí	2	5
	San Miguel	Sí	3	
Risaralda	Dosquebradas	No	2	6
	Pereira	No	2	
	Pueblo Rico	No	2	
Santander	Barrancabermeja	No	2	6
	Floridablanca	No	1	
	Girón	No	2	
	Piedecuesta	No	1	
Sucre	San Onofre	No	2	14
	Sincelejo	No	12	
Tolima	Honda	No	1	8
	Ibagué	No	7	

Departamento	Municipio	PDET	Jornadas Por Municipio	Jornadas Por Departamento
Valle Del Cauca	Buenaventura	Sí	1	6
	Santiago De Cali	No	5	
Vaupés	Carurú	No	4	12
	Mitú	No	8	
Vichada	Puerto Carreño	No	5	5
Total General				229

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de RNEC, (2024) y ARN, (2024).

De acuerdo con lo presentado, las 229 jornadas fueron realizadas en 91 municipios distribuidos en 29 departamentos, el Distrito Capital y Panamá. Del total de municipios, 25 correspondieron a subregiones PDET (27 %); si bien estos Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial no se encuentran directamente mencionados por este punto del Acuerdo, ni por la ficha técnica del indicador B.425, sí corresponden a los territorios focalizados por el Acuerdo de Paz debido a sus condiciones de pobreza, vulnerabilidad, debilidad institucional, y por haber sido los más afectados por el conflicto armado, características con las que deben contar los municipios priorizados por la Registraduría para la realización de la campaña nacional de cedulação⁹⁶. Por esto, si bien la Procuraduría celebra que un 27 % de los municipios priorizados por la Registraduría corresponda a territorios PDET, considera que se pueden realizar esfuerzos adicionales para ampliar esta cifra.

⁹⁶ Nombre del indicador: “Campaña nacional de cedulação masiva, con prioridad en las zonas marginadas de los centros urbanos y en las **zonas rurales, particularmente en las más afectadas por el conflicto y el abandono**, previendo medidas para facilitar el acceso a esta campaña por parte de las mujeres rurales”.

Por otra parte, los departamentos que en mayor medida fueron beneficiados por esta campaña fueron La Guajira, Bolívar, Sucre, Cesar, el Distrito Capital y Vaupés. Al contrario, los departamentos en los que se realizaron menos jornadas fueron el Huila, Caldas y Caquetá. Aquellos que no se incluyeron en esta campaña fueron Arauca, Quindío y San Andrés y Providencia; llama la atención de la Procuraduría que estos tampoco se focalizaron para el cumplimiento del indicador “Zonas alejadas y dispersas con mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación” (B.168), situación frente a la cual se realizará una recomendación al órgano electoral al final del presente capítulo.

Finalmente, con relación al indicador “Disminución significativa del índice de abstención en elecciones municipales en el año 10 de la implementación de los acuerdos.” (B.MT.3) cuya responsabilidad recae en cabeza del MinInterior, con apoyo del CNE y la RNEC, después de ocho años de la firma del Acuerdo de Paz y de siete años de la expedición del Plan Marco de Implementación; no cuenta con reporte cuantitativo ni cualitativo en el SIPO.

Cabe resaltar que, al corresponder a una meta trazadora, es de vital importancia su cumplimiento durante los términos establecidos.

De acuerdo con su ficha técnica, el indicador tiene como producto campañas de información, capacitación, pedagogía y divulgación, que estimulen la participación electoral a nivel nacional y regional, lo que finalmente se mide a través del índice de abstención en las elecciones a las alcaldías y a los concejos de 2019 y 2023, siendo sus metas de 40,1 % y 39,6 % respectivamente⁹⁷.

Las cifras del índice de abstención deben ser remitidas por la RNEC al MinInterior. De igual manera, el organismo electoral debe enviar a este Ministerio evidencias de la ejecución de las medidas a su cargo

⁹⁷ Partiendo de una línea base del 41 % correspondiente al índice de abstención de las mismas elecciones en 2015.

sobre el cumplimiento del punto 2.3.2, las mismas que han sido abordadas anteriormente en el presente informe⁹⁸.

Por su parte, el CNE debe reportar al MinInterior la información correspondiente a los procesos de formación realizados por su Escuela de Formación Democrática, Escuela de Nuevos Liderazgos en Cultura Democrática y la Escuela de Partidos y Movimientos Políticos.

Finalmente, el MinInterior debe incorporar sus principales avances sobre la promoción de campañas de información, capacitación, pedagogía y divulgación, que estimulen la participación electoral.

Todas estas evidencias, deben ser utilizadas por el MinInterior para el reporte cualitativo del indicador en SIPO.

Con el propósito de verificar el cumplimiento de estas obligaciones, la Procuraduría consultó a las tres entidades. El MinInterior justificó la falta de reportes de este indicador en un error en la periodicidad del reporte que quedó establecida en la ficha técnica, dado que se encontraba por trimestre, y no por cuatrienio como debería ser (MinInterior, 2024a). Al respecto, la Procuraduría encontró para la fecha de corte de este informe que la periodicidad de actualización establecida en la ficha técnica es la correcta, motivo por el cual, este ente de control estará atento a que el MinInterior actualice cuanto antes los reportes.

Con relación a los reportes que deben elevar el CNE y la RNEC ante el MinInterior, estas entidades afirmaron haberlos remitido de acuerdo con lo establecido por la ficha técnica; el ministerio confirmó esta información.

⁹⁸ -Los avances frente a las campañas nacionales de cedulação masiva, con prioridad en las zonas marginadas de los centros urbanos y en las zonas rurales, particularmente en las más afectadas por el conflicto y el abandono, previendo medidas para facilitar el acceso a esta campaña por parte de las mujeres rurales.

- El documento de diagnóstico participativo realizado, con enfoque de género, de los obstáculos que enfrenta la población más vulnerable en el ejercicio de derecho al voto.

-El reporte de los mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación en zonas alejadas y dispersas, teniendo en cuenta los territorios de pueblos y comunidades étnicas con el fin de asegurar las condiciones para ejercer el derecho al voto.

Finalmente, la Procuraduría indagó a la RNEC sobre los índices de abstención registrados para las elecciones a alcaldías y concejos del 2015, 2019 y 2023,

Tabla 26. Índices de abstención electoral para las elecciones a las alcaldías y concejos de 2015, 2019 y 2023.

Año	Proceso	Votos	Censo	% Participación	% Abstención	% Total
2015	Alcaldía	20.089.321	33.794.677	59,45 %	40,55 %	100 %
	Concejo	19.859.460	33.794.677	58,77 %	41,23 %	100 %
2019	Alcaldía	22.204.613	36.544.555	60,76 %	39,24 %	100 %
	Concejo	21.970.786	36.544.555	60,12 %	39,88 %	100 %
2023	Alcaldía	23.082.284	38.890.380	59,35 %	40,65 %	100 %
	Concejo	22.828.705	38.890.380	58,7 %	41,30 %	100 %

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de RNEC, (2024).

De acuerdo con estos datos, solo se cumplió con la meta establecida por la ficha técnica del indicador para las elecciones de 2019⁹⁹, pero se incumplió la del 2023¹⁰⁰, año en el cual se retrocedió al mismo índice obtenido en 2015.

Este nulo avance en la meta final del indicador, sumado a la falta de reportes cuantitativos y cualitativos en el SIPO, no sólo da cuenta de un incumplimiento total de lo establecido por la CSIVI en el PMI, sino que además, demuestra en términos generales que, pese a todas las medidas establecidas por el Punto 2.3.2 del Acuerdo en materia de promoción de la participación electoral, que han sido detalladas en el

⁹⁹ Meta del 40,1 %.

¹⁰⁰ Meta del 39,6 %.

presente apartado¹⁰¹; estas no están teniendo ningún impacto en los índices de sufragio electoral, el cual es el objetivo principal de este subpunto del Acuerdo.

Promoción de la Transparencia en Procesos Electorales

Así como las elecciones electorales son uno de los pilares de la democracia, la transparencia es uno de sus principales soportes. La transparencia otorga legitimidad y confianza pública, previene fraudes, incentiva la participación ciudadana y asegura que la transferencia de poder tenga lugar de manera pacífica y con percepción de equidad.

Este último aspecto fue central en la mesa de conversaciones, por lo que se incluyeron medidas para la garantía de transparencia en el acuerdo sobre participación política, las cuales se consagraron en el Punto 2.3.3 “Promoción de la transparencia electoral”.

Estas medidas fueron parametrizadas por la CSIVI en el PMI a través de los siguientes indicadores, con el propósito de medir su cumplimiento.

El primero de ellos, corresponde al “Documento de auditoría técnica al censo electoral entregado” (B.169), cuyo responsable de cumplimiento es la RNEC. Este indicador tiene como objetivo, como su nombre lo indica, la realización de auditorías críticas, sistemáticas y objetivas, que certifiquen lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley 1475 de 2011¹⁰².

Este artículo establece la necesidad de una depuración permanente del censo electoral, bajo el cual, se eliminan cédulas de ciudadanía de:

- Ciudadanos activos en la fuerza pública.

¹⁰¹ Es de recordar: trámites de documentos de identificación, campañas de pedagogía que estimulen la participación electoral, diagnósticos de obstáculos que enfrenta la población más vulnerable para la participación electoral, puestos de votación en zonas alejadas y dispersas y campaña nacional de cedulação masiva.

¹⁰² “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”

- Ciudadanos inhabilitados por sanción disciplinaria o sentencia penal ejecutoriada.
- Ciudadanos Fallecidos.
- Menores de edad.
- Extranjeros que no tengan carta de naturaleza.
- Cédulas múltiples.
- Casos de falsa identidad o suplantación.

De esta manera, se provee para que la organización electoral cuente con datos ciertos y actuales para el desarrollo de los comicios.

Las metas del indicador se dan por cumplidas en el momento en que la RNEC entregue un documento, realizado por un externo ajeno al proceso electoral, de la auditoria del censo. La organización electoral reportó en el SIIPO un 100 % de avance para el año 2023.

Asimismo, la Registraduría le reportó a este ente de control la elaboración del documento *Informe ejecutivo de auditoría externa a los diferentes componentes de las elecciones territoriales a celebrarse el 29 de octubre de 2023* por parte de la empresa JAHV McGregor S.A.S, adjudicada a través del contrato 070 de 2023. Este mismo informe fue anexado por la Registraduría en el SIIPO como prueba del cumplimiento del indicador.

Según la RNEC, como producto de esta auditoría, no se reportaron hallazgos en la actualización del censo electoral. Esta misma declaración fue consignada por la organización electoral en su reporte cualitativo en el SIIPO.

Al verificar el informe, la auditoria tuvo como objetivo verificar los siguientes componentes de las elecciones territoriales de 2023 (JAHV McGregor S.A.S, 2023):

- Solución informática y logística para la inscripción de candidatos IDCAN.

- Solución informática y logística para el proceso de jurados de votación.
- Kit electoral y servicios de soporte al proceso electoral.
- Solución informática integral para la autenticación biométrica de electores y jurados de votación.
- Solución informática y logística de información al votante (Infovotantes).
- Solución informática para la designación de testigos electorales.
- Solución informática para el monitoreo de los puestos de votación.
- Solución informática para procesamiento electrónico de datos electorales “Preconteo”.
- Solución de apoyo tecnológico y servicios logísticos para la realización de los escrutinios del orden auxiliar, municipal, distrital y general.
- Servicio de recolección, digitalización y divulgación de las actas de escrutinio del jurado de votación e-14 con destino a delegados.
- Servicio de digitalización y publicación en la web de las actas de instalación y registro general de votantes e-11.
- Solución informática para la revisión de firmas de apoyo ciudadanos para la inscripción de candidaturas.
- Servicio aseguramiento del plan de comunicaciones.
- Infraestructura tecnológica y de seguridad para soporte al proceso electoral y analítica de datos.
- Verificación y divulgación de resultados.
- Seguridad de la información local y perimetral de la solución.
- Inscripción de ciudadanos (IDC).

- Registro virtual de comités inscriptores de grupos significativos de ciudadanos, movimientos sociales y comités independientes promotores del voto en blanco.

Como se puede evidenciar, ninguno de estos componentes tiene como objeto la depuración del censo electoral, lo que fue corroborado con la revisión integral del documento.

Al no hacer una depuración del censo electoral, este documento no implementa lo establecido por el Acuerdo de Paz en el Punto 2.3.3, ni da cumplimiento a lo determinado por la ficha técnica del indicador B.169, ni con las disposiciones de la Ley 1475 de 2011.

Por todo lo anterior, no es posible verificar que la organización electoral haya alcanzado el 100 % de avance para la vigencia 2023 reportado en SIPO.

Al respecto, se encuentra una recomendación al final del presente capítulo.

Continuando con el siguiente indicador “Campañas de prevención de conductas que atenten contra la transparencia de los procesos electorales realizada” (B.170), el responsable de su cumplimiento es el MinInterior. De acuerdo con su ficha técnica, este indicador tiene como objetivo la realización de campañas para el fomento de la transparencia y la legalidad de los procesos electorales, incentivando la cultura de la denuncia frente a delitos electorales.

Si bien la ficha técnica establece que estas campañas deben implementarse para elecciones nacional y territoriales, desde 2018 hasta 2026, no determina una meta de cumplimiento para el año 2023, motivo por el cual no cuenta con reporte cuantitativo en SIPO para esta vigencia.

Sin embargo, el MinInterior informó a la Procuraduría la realización de las siguientes publicaciones en plataformas y medios de comunicación masiva:

- 1° de agosto de 2023: Campaña en X para la promoción de su plataforma de denuncias electorales URIEL (Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral), donde de acuerdo con el ministerio, se expuso la necesidad de mejorar las zonas de seguridad del país a través del apoyo de la fuerza pública para salvaguardar el ejercicio de la democracia.
- 15 de agosto hasta el 29 de octubre de 2023: Campañas en X para la promoción de URIEL, donde se alertó sobre los diferentes delitos electorales, y se incentivó la denuncia ciudadana.
- Durante septiembre de 2023: Publicación de video en el Boletín del Consumidor presentando una breve explicación de los actos considerados como delitos electorales, e invitando a los ciudadanos a denunciarlos.
- 11 y 23 de septiembre de 2023: Campañas en X para la promoción de URIEL, donde además se informa la ruta de atención para víctimas de violencia de género en el ejercicio de la política.

Estas campañas cumplen con lo establecido por el Acuerdo de Paz y por el PMI, aun cuando la ficha técnica no tenía contemplado su desarrollo para 2023.

El siguiente indicador corresponde a “Sistemas de información para la promoción y transparencia electoral implementados” (B.173) que tiene como responsable de su cumplimiento a la Registraduría. Su objetivo es aumentar el uso de herramientas tecnológicas para el control y divulgación de información de cada una de las etapas del proceso electoral (preelectoral, electoral y poselectoral).

Su avance se mide a través del número de soluciones tecnológicas implementadas con ocasión a una elección ordinaria, con respecto al total de las mismas en el proceso electoral inmediatamente anterior. En este caso, corresponde a la cantidad de herramientas utilizadas en las elecciones territoriales de 2023, frente a las de las elecciones nacionales de 2022.

En la información remitida a este ente de control por parte de la Registraduría, se reportó el uso de las siguientes herramientas por cada etapa del proceso electoral y usuario final:

Tabla 27. Sistemas de información utilizados por la Registraduría para las elecciones territoriales de 2023.

Nº	Sistema de información	Descripción	Usuario
Etapa Preelectoral			
1	Registro de grupos significativos de ciudadanos	Las personas que se postularon mediante las firmas de los ciudadanos contaron con un aplicativo para hacer el registro, totalmente en línea, del comité inscriptor del grupo significativo de ciudadanos, movimiento social o promotor del voto en blanco.	Ciudadanos.
2	Inscripción de ciudadanos	Todos los ciudadanos, en el periodo habilitado para ello, accedieron a la plataforma de inscripción de cédulas instalada en las sedes de la Registraduría y centros comerciales.	Ciudadanos.
3	Inscripción de candidatos	A través de esta plataforma, todo el proceso de inscripción se pudo hacer 100 % virtual, incluyendo la aceptación de las candidaturas, contando para ello con reconocimiento biométrico facial.	Partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, movimientos sociales y comités promotores del voto en blanco.

N°	Sistema de información	Descripción	Usuario
4	Designación de jurados de votación	Herramienta que facilitó a las empresas públicas y privadas, agrupaciones políticas e instituciones educativas el cargue de los empleados y postulados al cargo de jurado de votación, y a los registradores del estado civil el sorteo de estos, su designación mediante resolución, y comunicación del día, hora y lugar de capacitación y prestación del servicio como jurado.	Partidos y movimientos políticos, instituciones educativas empresas públicas y privadas, y ciudadanía.
5	Integridad electoral (i-electo)	A través de esta plataforma se ofertaron 11 cursos virtuales para la formación electoral de los candidatos, jurados de votación, testigos, escrutadores y claveros, delegados de puestos, mesas de justicia, auditores de sistemas, generadores de contenido, observadores electorales y funcionarios de la Registraduría: https://i-electo.registraduria.gov.co/	Candidatos, jurados de votación, testigos electorales, auditores de sistemas, observadores y veedores electorales, comisiones escrutadoras, mesas de justicia, delegados de puesto y funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
6	Sistema Integral de Capacitación Electoral (SICE):	En la página web de la Registraduría, los ciudadanos pueden ingresar al SICE y conocer las actividades y normativa relacionada con las elecciones territoriales de 2023: https://www.registraduria.gov.co/sites	Ciudadanos y actores del proceso.

N°	Sistema de información	Descripción	Usuario
		/-Sistema integral de Capacitación Electoral-/	
7	Designación y acreditación de testigos electorales	A través de esta plataforma las agrupaciones políticas pudieron, totalmente en línea, postular a los testigos electorales de los puestos de votación y las comisiones escrutadoras, y recibir las respectivas acreditaciones.	Partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, movimientos sociales y comités promotores del voto en blanco.
8	Aplicativo de Infovotantes:	Mediante esta herramienta, de descarga gratuita, los ciudadanos consultaron, no solo su puesto de votación, sino también los candidatos en contienda, las tarjetas electorales y los resultados producto del preconteo.	Ciudadanos.
Etapa Electoral			
9	Monitoreo de los puestos de votación	A través de esta aplicativo, los funcionarios de la Registraduría reportaron todas las actividades relacionadas con el alistamiento, apertura y funcionamiento de los puestos de votación.	Funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
Etapa Poselectoral			

N°	Sistema de información	Descripción	Usuario
10	Preconteo, digitalización y escrutinios	La Registraduría implementó el sistema de preconteo (transmisión no oficial de los resultados de la votación vía telefónica o imagen), digitalización de los formularios E-14 de Delegados (publicados inmediatamente en la página de la Registraduría Nacional) y de Claveros (publicados en las comisiones escrutadores), y el software de escrutinios para la consolidación y declaratoria de los resultados oficiales de la elección.	Rama Judicial, partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, movimientos sociales, comités promotores del voto en blanco, y ciudadanía.

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de RNEC, (2024).

En el Cuarto Informe al Congreso (Procuraduría, 2022), este órgano de control expuso que la RNEC utilizó seis sistemas de información para las elecciones nacionales de 2022, cifra que se incrementó en cuatro con respecto a las elecciones territoriales de 2023, con lo cual, se dio cumplimiento al indicador para esta vigencia.

Continuando con el indicador “Nuevos puestos de votación con implementación de biometría” (B.180) a cargo igualmente de la Registraduría, este tiene como objetivo ampliar el número de puestos de votación con autenticación biométrica en las elecciones ordinarias, con el fin de evitar la suplantación de los votantes.

De acuerdo con su ficha técnica, el avance cuantitativo de este indicador se mide a partir de la variación de puestos de votación con dispositivos biométricos respecto a la elección ordinaria anterior¹⁰³, por

¹⁰³ (Total de puestos de votación con cobertura de autenticación biométrica para las elecciones ordinarias / total de puestos con cobertura de autenticación biométrica en las elección ordinaria inmediatamente anterior) *100

esta razón, para dar cumplimiento a las metas de indicador, los reportes siempre deben ser superiores al 100 %.

Sobre el particular, desde el Segundo Informe al Congreso la Procuraduría había expuesto su bajo nivel de cumplimiento, lo cual limitaba la posibilidad de combatir la suplantación de electores y jurados (Procuraduría, 2020), situación que continuó siendo evidenciada hasta el Quinto Informe, donde se consideró su implementación como insuficiente, dado que, para las elecciones presidenciales llevadas a cabo en 2022, tanto en primera como en segunda vuelta, solo fueron instaladas 20.250 estaciones biométricas en 1.043 puestos de votación, lo que representó una cobertura de tan solo el 8,3 % del total de puestos de votación instalados en el país (Procuraduría, 2023). Para esa vigencia, la organización electoral reportó en el SIPO un avance cuantitativo del 72 %.

Sin embargo, para 2023 la Registraduría reportó en SIPO un cumplimiento del 112 %. Al respecto, este órgano de control le solicitó el detalle de los nuevos puestos de votación con biometría, en comparación con los de la vigencia 2022, frente a lo que el organismo electoral reportó la siguiente información:

Tabla 28. Puestos y mesas de votación con biometría por cada una de las últimas tres elecciones ordinarias.

Mecanismo	Presidencia Primera y Segunda Vuelta 2022	Territoriales 2023
Puestos de Votación con Biometría	1.043	1.168
Mesas con Biometría	20.250	30.108

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de RNEC, (2024).

La anterior información permite verificar que el 112 % de avance cuantitativo reportado en el SIPO es correcto. De igual manera, la

Procuraduría celebra que el país cuente con más puestos de votación con biometría, en comparación con las anteriores elecciones ordinarias, y que, por lo tanto, por primera vez desde 2019 se dé cumplimiento a las metas del indicador; sin embargo, aún se consideran insuficientes estas cifras, ya que continúan por debajo del 10 % del total de puestos de votación del país. Al respecto, se realiza una recomendación al final de este capítulo.

En cuanto a la ubicación por departamento de estos puestos de votación utilizados en 2023, se cuenta con los siguientes datos:

Tabla 29. Número de puestos de votación con biometría implementada para las elecciones territoriales de 2023.

Departamento	Puestos de Votación
Antioquia	122
Arauca	23
Atlántico	132
Bogotá D.C.	68
Bolívar	90
Caquetá	23
Casanare	18
Cauca	1
Cesar	45
Choco	14
Córdoba	58
Cundinamarca	61
Guaviare	6
Huila	29
La Guajira	47
Magdalena	53
Meta	57
Nariño	14

Departamento	Puestos de Votación
Norte de Santander	78
Putumayo	9
San Andrés y Providencia	7
Santander	24
Tolima	20
Valle del Cauca	169

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de RNEC, (2024).

De acuerdo con lo anterior, los departamentos mayormente beneficiados por la RNEC han sido Valle del Cauca, Atlántico y Antioquía; por el contrario, los departamentos con menos puestos de votación con biometría fueron Arauca, Guaviare, San Andrés y Providencia y Putumayo. Por otra parte, los siguientes nueve departamentos no contaron con esta tecnología: Amazonas, Boyacá, Caldas, Guainía, Quindío, Risaralda, Sucre, Vaupés y Vichada. Al respecto se hace una recomendación al final del capítulo.

El siguiente indicador corresponde a “Proceso electoral con automatización implementada” (B.181) cuyo responsable de cumplimiento es la Registraduría. De acuerdo con su ficha técnica, su objetivo es implementar el voto electrónico en el total de mesas de votación instaladas en las elecciones ordinarias.

El cumplimiento de este indicador debió iniciar en 2017 para completarse en 2026, sin embargo, hasta la fecha no cuenta con ningún reporte de avance cuantitativo en el SIIPO. Desde el Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría ha evidenciado un incumplimiento reiterado por parte de la organización electoral a ese respecto, argumentándose la falta de presupuesto y de reglamentación por parte del Congreso de la República (Procuraduría, 2022).

En el último informe, este órgano de control expuso que la Registraduría se encontraba a la espera de la aprobación por parte del

Congreso de la República del Proyecto de Ley Estatutaria (PLE) 111 de 2022 Senado – 418 de 2023 Cámara “Por el cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones”, el cual pretende una modalidad de voto electrónico mixto (Procuraduría, 2023).

Este PLE terminó su trámite legislativo al final de ese mismo periodo. En la actualidad, se encuentra en proceso de revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, lo que la Registraduría utiliza como argumento para no iniciar su puesta en práctica.

Sin embargo, es de recordar que la Ley 1475 de 2011¹⁰⁴, a través de su capítulo IV, específicamente en el artículo 39, ordena a la RNEC la implementación del voto electrónico en Colombia¹⁰⁵.

De esta manera, al no haberse iniciado la puesta en práctica del voto electrónico en Colombia, no solo está incumpliendo la RNEC con el Acuerdo de Paz, el Plan Marco de Implementación y con la ficha técnica del indicador, sino también con las disposiciones de la Ley 1475 de 2011. Al respecto, se encuentra una recomendación al final del presente capítulo.

El último indicador sobre promoción de la transparencia en procesos electorales corresponde a los “Mecanismos para promover procesos de

¹⁰⁴ “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”.

¹⁰⁵ “CAPÍTULO IV

Del voto electrónico

Artículo 39. Implementación.

Con el fin de garantizar agilidad y transparencia en las votaciones, la organización electoral implementará el voto electrónico.

(...)

El gobierno priorizará a través de los mecanismos presupuestales que corresponda la destinación de los recursos necesarios para el cumplimiento del presente artículo.

Parágrafo transitorio.

La Registraduría Nacional del Estado Civil (...) iniciará el desarrollo del sistema de voto electrónico de conformidad con un plan piloto en las circunscripciones y en el porcentaje que apruebe la Comisión de que trata el artículo siguiente. La implementación del nuevo mecanismo se realizará gradualmente hasta alcanzar su pleno desarrollo dentro del término previsto por la mencionada Comisión. En ningún caso el término excederá su plena implementación más allá de las elecciones para Congreso que se realizarán en el año 2014” (Negrilla fuera del texto).

formación, educación y comunicación política en asuntos públicos creados e implementados” (B.184) del cual el MinInterior es el responsable. Este tiene como objeto fortalecer las escuelas de formación política y otros espacios para la promoción de liderazgos, a través de la educación y comunicación en asuntos públicos.

Desde el Segundo Informe al Congreso, la Procuraduría había alertado sobre el nulo reporte en el SIPO de este indicador (Procuraduría, 2020), motivo por el cual, en el Quinto Informe reiteró la recomendación al ministerio de informar sus avances al respecto en el sistema de información (Procuraduría, 2023). Gracias a esta acción, la situación que fue parcialmente corregida en la última vigencia por el MinInterior, el que reportó los avances cuantitativos y cualitativos en el sistema de información hasta el 2022.

Sin embargo, aún persiste una falta de reporte con relación al cumplimiento de las metas establecidas para el año 2023, motivo por el cual se consultó al respecto al MinInterior, habiéndose informado (MinInterior, 2024a) la realización de:

- **Talleres de Jóvenes:** Sobre sus mecanismos de participación consagrados en las leyes estatutarias 1757 de 2015¹⁰⁶ y 1885 de 2018¹⁰⁷, beneficiando a 535 jóvenes para 2023, y en lo corrido de 2024, realizando siete talleres, en los cuales se ha contado con la participación de 153 jóvenes.
- **Talleres de Mujeres:** Sobre sus derechos políticos y mecanismos de participación consagrados en la Ley 1757 de 2015. Durante 2023 se realizaron 49 talleres beneficiando a 2.339 mujeres. En lo corrido de 2024 se han realizado 10 talleres, beneficiando a 273 mujeres.
- **Escuela Virtual de Participación Ciudadana:** La cual contiene lo siguientes tres módulos: I) participación política de mujeres; II)

¹⁰⁶ “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

¹⁰⁷ “Por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 (por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones.) y se dictan otras disposiciones”.

participación política de jóvenes; y, III) participación ciudadana y políticas públicas.

La realización de estos talleres daría cumplimiento al indicador para la vigencia 2023. Por lo que al final del presente capítulo, la Procuraduría recomienda realizar el respectivo reporte en el SIPO.

Promoción de una Cultura Política Democrática y Participativa

El acuerdo de paz en el punto 2.3.5 determinó que, para un fortalecimiento de la participación política, necesariamente se debe trabajar por una transformación de la cultura política del país. De esta manera, con el propósito de promover una cultura política participativa, fundamentada en el respeto de valores y principios democráticos, y el respeto por el opositor, se determinaron una serie de medidas, posteriormente reglamentadas por los siguientes indicadores:

El primero de ellos corresponde a “Programas de liderazgo político y social para miembros de partidos y de organizaciones sociales implementados” (B.354), cuyo responsable es el MinInterior.

De acuerdo con su ficha técnica, el objetivo de este indicador es realizar escuelas de liderazgo, dirigidas a las poblaciones más vulnerables, como campesinos, mujeres, minorías religiosas, pueblos y comunidades étnicas, y población LGBTI.

El reporte cuantitativo en el SIPO de este indicador debe hacerse a través del número de escuelas de liderazgo político realizadas para miembros de organizaciones políticas y sociales, cuya meta de avance para el año 2023 era de 60. Sin embargo, a la fecha de elaboración de este informe, el MinInterior no ha reportado el avance cuantitativo sobre esta vigencia; con respecto al reporte cualitativo, este solo se realizó hasta el 20 de junio de 2023.

Al respecto, fue consultado el Ministerio, el que informó la realización de 57 talleres bajo su estrategia “Escalando espacios de poder”, en los que participaron 1.929 personas y 70 organizaciones, en los departamentos de Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Casanare, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Magdalena,

Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, San Andrés y Providencia y Valle del Cauca (MinInterior, 2024a).

Es fundamental que esta gestión se encuentre reportada en el SIIPO, motivo por el cual se le genera una recomendación al respecto al MinInterior al final del presente capítulo.

El segundo indicador de este subpunto corresponde a “Campaña para la promoción de los procesos de participación sectorial y de sus mecanismos, realizada” (B.426), cuyo responsable es el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

De acuerdo con su ficha técnica, el propósito de este indicador es medir la realización de una campaña en el año 2024, que desarrolle una estrategia de divulgación y socialización de los procesos de participación ciudadana relacionados con las instancias y mecanismos que permiten su intervención en asuntos públicos.

El reporte de este indicador en el SIIPO se realiza con base en unas actividades programadas por vigencia, para el desarrollo, implementación y evaluación de la campaña, de la siguiente manera:

- **Actividad 1:** Diseño de la Campaña, (2021).
- **Actividad 2:** Consolidación de un directorio con la propuesta de los mecanismos a promocionarse mediante la campaña, (2022).
- **Actividad 3:** Elaboración del material didáctico y pedagógico de la campaña, (2023).
- **Actividad 4:** Divulgación de la campaña, (2024).
- **Actividad 5:** Informe de la campaña, (2025).

Con el propósito de verificar la realización de las primeras tres actividades, y el avance que se tiene de la actividad 4, se consultó al DNP, dando cuenta de lo siguiente:

Actividad 1

Esta fue cumplida en el año 2021 a través de la elaboración del documento *Diseño de la campaña para la promoción de los procesos de participación sectorial y de sus mecanismos*, el cual contiene, entre otros temas, los objetivos de la campaña¹⁰⁸, actores estratégicos para su difusión¹⁰⁹ y los mensajes claves que se manejarán¹¹⁰, todo de acuerdo con lo dispuesto por la ficha técnica del indicador.

De igual manera, en el documento se establece que las instancias y mecanismos que serán objeto de divulgación por la campaña corresponden a las Instancias Reglamentarias de Participación Ciudadana (IRPC) y demás mecanismos de participación dispuestos por la Ley 1757 de 2015¹¹¹.

La información sobre estas instancias se consignará en la herramienta web del DNP “Clic Participativo”, el cual corresponde a un visualizador donde se incluya su normativa, funciones, integrantes, y portal en internet¹¹².

Actividad 2

Para la vigencia 2022, el DNP reportó la elaboración del siguiente directorio con 51 mecanismos que se integrarán en la herramienta Clic Participativo:

¹⁰⁸ **Objetivo general:** Diseñar una campaña para la promoción de los procesos de participación sectorial y de sus mecanismos.

Objetivos específicos:

- Identificar actores clave en el marco del desarrollo de la campaña para la promoción de los procesos de participación sectorial y de sus mecanismos.
- Establecer las etapas del desarrollo de la campaña para la promoción de los procesos de participación sectorial y de sus mecanismos.
- Proponer algunos mensajes clave de la campaña para la promoción de los procesos de participación sectorial y de sus mecanismos.

¹⁰⁹ Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Red de Reporteros PDET, Instituto KROC, Alianza de Medios Alternativos, RTVC y sistema de medios públicos.

¹¹⁰ Participando en la gestión pública prevengo la corrupción. Me encuentro con mi comunidad y construyo el desarrollo con ella. Todos construimos gobierno. Tú decides, tú gobiernas. En la participación de la gestión pública, estamos todos. Por el desarrollo de mi comunidad, yo participo en la gestión pública.

¹¹¹ “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

¹¹² La herramienta “Clic Participativo” se puede consultar a través del siguiente enlace: https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/Clic-participativo.aspx

Tabla 30. Mecanismos objeto de divulgación por la campaña en el marco del indicador (B.426)

Sector	Categoría	Nombre
Educación	IRPC	Comisión Asesora para la enseñanza de la historia de Colombia
	IRPC	Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas
	IRPC	Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos
	IRPC	Comité Técnico de Cualificaciones
	IRPC	Consejo Directivo del Establecimiento Público de Educación Superior - Conocimiento e Innovación para la Justicia
	IRPC	Consejo Nacional de Educación Superior
	IRPC	Junta Nacional de Educación
Salud	IRPC	Consejo Nacional de SIDA
	IRPC	Consejo Nacional de Salud Dental
	IRPC	Consejo Nacional de Bioética
	IRPC	Instancia de Coordinación y Asesoría Dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud
	IRPC	Consejo Nacional de Apoyo a la Lactancia Materna
	IRPC	Comité de Apoyo al Sistema de Medicina Legal y Ciencias Forenses
	IRPC	Consejo Nacional del Talento Humano en Salud
	IRPC	Comisión Nacional Intersectorial de Vigilancia en Salud Pública

Sector	Categoría	Nombre
Medio ambiente	IRPC	Comité Nacional de Urgencias
	IRPC	Comisión Intersectorial para el Talento Humano en Salud
	IRPC	Comisión Intersectorial de Acompañamiento Técnico y Científico
	IRPC	Comisión Colombiana del Océano
	IRPC	Comité Nacional de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos
	IRPC	Comité evaluador de los Proyectos Piloto de investigación Integral
	IRPC	Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental
	IRPC	Comité Ambiental Interinstitucional
	IRPC	Comité Nacional de Humedales
	IRPC	Consejo Técnico Asesor de Política Ambiental
	IRPC	Comisión Nacional para la Sustitución del Asbesto
	IRPC	Consejo Nacional Ambiental
Cultural	IRPC	Consejo para el fortalecimiento de los oficios artísticos, de las industrias creativas y culturales y del patrimonio en Colombia
	IRPC	Consejos Nacionales de las Artes y la Cultura
	IRPC	Consejo Nacional para el Desarrollo de la Actividad Artesanal
	IRPC	Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia
	IRPC	Consejo Nacional de Patrimonio Cultural

Sector	Categoría	Nombre
	IRPC	Consejo Nacional de las Artes y la Cultura Cinematográfica
	IRPC	Consejo Nacional de Cultura
	IRPC	Comité Técnico Nacional de Bibliotecas Públicas
	IRPC	Comité Promoción Fílmica Colombia
	IRPC	Comité de Clasificación de Películas como Órgano Adscrito al Ministerio de Cultura
Lucha contra la pobreza y desigualdad	IRPC	Consejo Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad
Transversal	Mecanismos de origen en autoridad pública	Plebiscito
	Mecanismos de origen popular	Cabildo abierto
		Revocatoria de mandato
		Iniciativa popular legislativa y normativa
	Mecanismos de origen en autoridad pública o popular	Referendo
		Consultas populares
		Rendición de cuentas
	Expresión de control social	Juntas de vigilancia
		Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios
		Auditorías Ciudadanas
		Instancias de participación ciudadana
		Veedurías ciudadanas
	Mecanismo de asignación de los recursos públicos	Presupuesto participativo

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2024).

Actividad 3

El material elaborado por el DNP para la realización de la campaña corresponde a tres boletines informativos, los cuales contienen información sobre la herramienta Clic Participativo, las IRPC existentes con sus respectivos sectores; y un podcast a través del cual se busca dar a conocer los diferentes mecanismos de participación ciudadana asociados al Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”.

A través de este podcast, se pretende crear consciencia sobre la importancia de la participación, las lecciones aprendidas que se han logrado en el tiempo¹¹³ y las posibilidades de mejora para los próximos años. Así como inspirar y motivar a los oyentes a involucrarse activamente en los procesos de desarrollo y construcción de la paz.

Actividad 4

Al respecto, el DNP informó que adelantará esta actividad en el segundo semestre de 2024.

De esta manera, de acuerdo con lo reportado por la entidad, todas las actividades se han realizado en el marco de lo establecido por la ficha técnica del indicador, por lo que en el siguiente informe la Procuraduría verificará la realización de la campaña en 2024.

Promoción de la Representación Política de Poblaciones y Zonas Especialmente Afectadas por el Conflicto y el Abandono

El punto 2.3.6 del Acuerdo dispuso la creación de 16 Curules Transitorias Especiales de Paz (CITREP) en la Cámara de Representantes, durante dos periodos electorales, con el propósito de

¹¹³ Constitución Política de 1991, Referendo de 2003, Movimiento estudiantil de 2011, Ley estatutaria 1757 de 2015, Implosión de la participación en las consultas populares en asuntos minero-energéticos e Hidrocarburos 2017 – 2019, Consulta contra la corrupción (2018), Estallido social 2019 y 2021, Proceso de diálogo e implementación del Acuerdo de Paz: apuestas integrales para la participación ciudadana y la paz

representar en el legislativo a las zonas más afectadas por el conflicto armado, el abandono y la débil presencia institucional; garantizando una mejor integración, inclusión y representación política de estos territorios.

Los representantes a la cámara que ocupan estas curules, debían ser residentes en los territorios a representar, o encontrarse en proceso de retorno a los mismos. De igual manera, debían ser reconocidos por la UARIV como víctimas del conflicto armado. Finalmente, previo a su elección, no podían pertenecer a organizaciones políticas con personería jurídica, sino que su candidatura debía ser respaldada por movimientos sociales de sus territorios.

Tal como se relató en el Quinto Informe al Congreso (Procuraduría, 2023), este punto del Acuerdo fue cumplido a través de la elección de los 16 representantes en marzo de 2022, y su posterior posesión el 20 de julio del mismo año.

Desde entonces, las principales novedades han ocurrido en torno a al Representante a la Cámara por la CITREP 5, que ha sido sujeto pasivo de acción disciplinaria que adelanta la Procuraduría General de la Nación y que, en la actualidad, cuenta con pliego de cargos¹¹⁴.

Se revela igualmente que, respecto del mismo Congresista, la Sección Quinta del Consejo de Estado¹¹⁵ decretó la suspensión provisional del acto que declaró su elección como Representante a la Cámara, argumentando para el efecto, la admisión de una demanda de nulidad electoral presentada en contra del mismo, por presunta previa militancia en una organización política con personería jurídica.

Por virtud de lo anterior, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes¹¹⁶, lo suspendió provisionalmente del ejercicio de la función de congresista. No obstante, a la postre, el Consejo de Estado ordenó levantar la medida cautelar decretada contra la elección del representante, y negar las pretensiones de las demandas acumuladas

¹¹⁴ Los hechos jurídicamente relevantes corresponden al presunto maltrato a su esquema de seguridad en estado de embriaguez.

¹¹⁵ A través del proceso 11001-03-28-000-2022-00071-00, el 17 de noviembre de 2023.

¹¹⁶ A través de la Resolución 1056 del 15 de diciembre de 2023.

en su contra. Con base en lo anterior, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, emitió pronunciamiento en coherencia con lo resuelto por el Máximo Tribunal de lo Contencioso, por lo cual, el congresista ocupa actualmente su curul.

En otro tema, con el propósito de conocer la labor que han desarrollado los representantes CITREP en torno a Proyectos de Ley o Actos Legislativos relacionados con la implementación de la política pública de víctimas o del Acuerdo Final de Paz¹¹⁷, fueron consultados los 16 representantes, quienes remitieron los siguientes datos:

Tabla 31. Proyectos de Ley o Actos Legislativos de los cuales los CITREP informan haber sido autores o ponentes.

Representante a la Cámara		Proyectos de Ley/Actos Legislativos	
CITREP	Nombre	Autor	Ponente
1	Juan Pablo Salazar Rivera	13	6
2	Karen Astrith Manrique Olarte	23	Sin Información
3	Jhon Jairo González Agudelo	7	1
7	William Ferney Aljure Martínez	9	6
8	Luis Ramiro Ricardo Buelvas	9	Sin Información
9	Orlando Castillo Advíncula	4	7
10	Gerson Lisímaco Montaña Arizala	3	Sin Información
11	Jhon Fredi Valencia Caicedo	24	Sin Información

¹¹⁷ Si bien la labor legislativa no se limita a la radicación o ponencia de Proyectos de Ley o Actos Legislativos, sino que se extiende a aspectos como debates, votación, proposiciones, entre otros, esta información puede ofrecer una visión general de la gestión adelantada en relación con las políticas mencionadas.

Representante a la Cámara		Proyectos de Ley/Actos Legislativos	
12	Jorge Rodrigo Tovar Vélez	5	0
13	Juan Carlos Vargas Soler	18	19
14	Leonor María Palencia Vega	8	Sin Información
15	Haiver Rincón Gutiérrez	16	2
16	Karen Juliana López Salazar	10	0

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de los CITREP.

Según lo reportado, algunos de los Proyectos de Ley o de Actos Legislativos que contaron con la participación de la bancada de paz en conjunto, y que tienen algún grado de relación con la política pública de víctimas y el Acuerdo de Paz fueron:

- Proyecto de Ley No. 057 de 2022, “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Paz del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones”¹¹⁸.
- Proyecto de Ley No. 153 de 2022 Cámara. “Por medio del cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992”¹¹⁹.
- Proyecto de Ley No. 157 de 2022 Cámara. “Por medio del cual se modifican los artículos 61 y 155 de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas), y se amplían los términos para declarar ante el Ministerio Público”¹²⁰.

¹¹⁸ Este proyecto se encontraba en trámite durante el periodo de análisis del presente informe.

¹¹⁹ Este Proyecto de Ley busca que las víctimas del conflicto armado sean eximidas del pago de los derechos de inscripción y de grado en las universidades públicas. Este proyecto fue aprobado por el Congreso de la República durante el periodo de análisis del presente informe.

¹²⁰ Este proyecto se encontraba en trámite durante el periodo de análisis del presente informe.

- Proyecto de Ley 210 de 2023 Cámara, “Por medio de la cual se modifica, adiciona la Ley 1448 de 2011¹²¹ y se dictan otras disposiciones”.
- Proyecto de Ley No. 404 de 2023 Cámara, “Mediante la cual se promueve el fortalecimiento institucional de los municipios PDET y se dictan otras disposiciones”.

De esta manera, la Procuraduría celebra la labor legislativa adelantada por los representantes CITREP, en torno a la implementación del Acuerdo de Paz y la política pública de víctimas.

Sin embargo, se considera necesario el fortalecimiento del ejercicio de control político, a partir de los informes que realiza la Procuraduría.

Elecciones 2026

Debido al carácter transitorio de estas curules, en el año 2026 se elegirá por última ocasión a representantes por las CITREP, por lo que la Procuraduría considera que las entidades competentes tienen en estos dos años una importante oportunidad de mejora para subsanar las debilidades evidenciadas en la elección de 2022.

Tal como se expuso en el Cuarto Informe al Congreso (Procuraduría, 2022), los desafíos identificados por este ente de control para ese momento fueron en torno a cuatro temas fundamentales: i) el bajo número de campañas de cedulación en municipios CITREP; ii) el bajo número de nuevos puestos de votación en municipios CITREP; iii) obstáculos para la financiación de las campañas, así como las dificultades para la adquisición de pólizas, el acceso a la bancarización y el trámite de anticipos por parte de las organizaciones; y iv) la falta de garantías de seguridad. Con el propósito de que se subsanen estas debilidades, la Procuraduría genera una serie de recomendaciones al final del presente capítulo.

De cara a las elecciones de 2026 se adiciona un nuevo desafío, que es la ausencia de una norma que reglamente la materia; esto, debido a

¹²¹ "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones".

que el Decreto 1207 de 2021¹²² expedido para este fin, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional¹²³, decisión fundamentada en que el Gobierno nacional omitió el deber de envío para el control previo de constitucionalidad. Con base en ello, la Corte exhortó al Gobierno nacional a ejercer la iniciativa legislativa, y al Congreso de la República a expedir la regulación que corresponda. A la fecha de corte de este informe, esto no ha surtido efecto, por lo que persiste la ausencia de reglamentación de las elecciones CITREP 2026. Al respecto, se genera una recomendación al MinInterior.

Creación de un nuevo espacio para dar acceso a medios a los partidos y movimientos políticos

Este capítulo cierra su análisis con la verificación de la implementación del Punto 2.3.8 del Acuerdo, el cual establece la habilitación de un canal institucional de televisión cerrada con el propósito de que las organizaciones políticas con personería jurídica divulguen sus plataformas políticas.

Adicionalmente, este canal tiene como otros objetivos: I) divulgar el trabajo de organizaciones de víctimas y movimientos sociales; II) promocionar una cultura democrática de paz y reconciliación; y, III) publicitar los avances en la implementación de los planes y programas acordados en el Acuerdo.

En el Plan Marco de Implementación se estableció el siguiente indicador para cuantificar el avance de este subpunto del Acuerdo: “Canal institucional de televisión cerrada orientado a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y las Organizaciones Sociales y Movimiento Sociales, operando” (B.390). A la fecha de corte del presente informe, este indicador no cuenta con ficha técnica, aun cuando el PMI estableció el inicio de su implementación para el año 2021.

¹²² “Por el cual se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los periodos 2022-2026 y 2026-2030, en desarrollo del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021”.

¹²³ Mediante Sentencia C-302 de 2023.

Al respecto, la Procuraduría consultó al MinTIC, entidad responsable del desarrollo del punto, en cuya respuesta argumentó que supera las competencias asignadas por el artículo 18 de la Ley 1341 de 2009¹²⁴, en las cuales no se encuentra la facultad de crear canales de televisión (MinTIC, 2024). Se afirma que el cumplimiento del indicador depende de la voluntad y del acuerdo al que lleguen las organizaciones políticas y sociales, quienes, sin requerir ningún tipo de permiso, pueden crear el canal establecido en el Acuerdo. Con base en esto, el Ministerio afirma que el cumplimiento del indicador depende de la voluntad y del acuerdo al que lleguen las organizaciones políticas y sociales, quienes, sin requerir ningún tipo de permiso, pueden crear el canal establecido en el Acuerdo.

Por todo lo anterior, el MinTIC informó haber solicitado al DNP y a la UIAFP la modificación del indicador, con el fin de que sea ajustado de acuerdo con sus competencias legales, por lo que estas entidades le solicitaron remitir una propuesta de nueva redacción del indicador, con el fin de que sea revisado y puesto a consideración de la CSIVI.

Según la propuesta presentada por el MinTIC, el indicador quedaría redactado de la siguiente manera:

“B.390. Estímulos asignados, a través de concursos públicos y transparentes, para apoyar la producción y transmisión de contenidos audiovisuales orientados a fomentar la cultura de paz con justicia social y reconciliación, promovidos o liderados por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y las Organizaciones Sociales y Movimiento Sociales -interesados-.” (MinTIC, 2024).

El Ministerio añade las siguientes condiciones para poder implementar este indicador:

¹²⁴ “Expedir de acuerdo con la ley, los reglamentos, condiciones y requisitos para el otorgamiento de licencias, permisos y registros para el uso o explotación de los derechos del Estado sobre el espectro radioeléctrico y los servicios del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones.” “Asignar las concesiones para la operación del servicio público de televisión, así como adjudicar y celebrar los contratos de concesión de espacios de televisión.”

- “Crear un marco legal que le permita al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC) girar recursos a las organizaciones políticas y sociales para la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar la cultura de paz con justicia social y reconciliación. Esto, dado que la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, no incluye a estos actores como beneficiarios del fondo.
- Las organizaciones políticas y sociales a las que hace referencia el Acuerdo tendrían que, de manera libre, voluntaria y autónoma, presentarse a las convocatorias que otorguen los mencionados estímulos.
- Los contenidos que sean presentados en el canal deberán estar orientados exclusivamente a fomentar una cultura de paz con justicia social y reconciliación, **sin ningún tipo de alineación política. Esto, debido a que la Resolución 2285 de 2023 del MinTIC establece que el FUTIC no financia contenidos con tendencias políticas o ideológicas**” (Negrilla fuera de texto) (MinTIC, 2024).

Sobre la primera condición, el Ministerio informó que el proceso de ajuste del marco legal será liderado por su parte, con apoyo de la Presidencia de la República y del Congreso de la República.

Con respecto a la segunda, MinTIC afirma que este proceso de convocatoria debe ser realizado con el apoyo y direccionamiento de la CSIVI y el MinInterior.

En cuanto a la tercera, la Procuraduría considera que es fundamental que la propuesta del ministerio se adapte completamente a las disposiciones consagradas en el punto 2.3.8 del Acuerdo Final de Paz, lo que no se daría frente a la imposibilidad de que el canal de televisión presente contenidos políticos o ideológicos, ya que, como se expuso al inicio del presente apartado, este es el principal propósito de este subpunto del Acuerdo.

Por lo anterior, la Procuraduría recomienda al MinTIC ajustar su propuesta de modificación del indicador, a las disposiciones establecidas por el Acuerdo.

De igual manera, este ente de control realizará seguimiento a la decisión que tome la CSIVI sobre la modificación.

Conclusiones y Recomendaciones

- Después de ocho años de la firma del Acuerdo, ninguna de las disposiciones establecidas por su Punto 2.3.1 “Promoción del Pluralismo Político” han sido implementadas, dado que todos los proyectos de actos legislativos que han sido presentados por el MinInterior para este fin han sido archivados por el Congreso de la República.
- Por lo anterior, se le recomienda el MinInterior continuar presentando proyectos de actos legislativos que implementen el Punto 2.3.1; y al Congreso de la República, dar celeridad a los mismos.
- El reporte cualitativo en SIPO realizado por el MinInterior de los indicadores B.161 y B.162 es incorrecto, dado que no tiene relación alguna con la implementación del Punto 2.3.1, lo cual va en contra del principio de transparencia del Acuerdo.
 - Por lo anterior, se le recomienda a este Ministerio actualizar este reporte, con los proyectos de actos legislativos presentados ante el Congreso de la República que efectivamente hayan buscado desarrollar las disposiciones del Punto 2.3.1.
- Desde abril de 2024, la Registraduría dejó de enfocar sus reportes en SIPO y a la Procuraduría, sobre el cumplimiento del indicador B.164, en poblaciones vulnerables.
 - Por lo anterior, se le recomienda a esta entidad enfocar el cumplimiento de este indicador en las poblaciones vulnerables que estableció el Acuerdo de Paz.

- La Procuraduría encontró que al menos 13 nuevos puestos de votación reportados por la RNEC en el marco del cumplimiento del indicador “Zonas alejadas y dispersas con mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación” (B.168)” se encuentran en cabeceras municipales.
 - Por ello, se le recomienda al organismo electoral únicamente reportar para el cumplimiento de este indicador, los nuevos puestos de votación creados en zonas alejadas y dispersas de las cabeceras municipales.
- De acuerdo con su ficha técnica, el reporte cuantitativo del indicador “Zonas alejadas y dispersas con mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación” (B.168), se calcula a través de la oferta de nuevos puestos de votación que genere la Registraduría a partir de su propia demanda.
- Se destaca que el 37 % de los nuevos puestos de votación fueron creados por la RNEC en municipios PDET, cifra fundamental para impulsar la participación electoral de estas poblaciones en las elecciones a las CITREP.
- Un 27 % de los municipios priorizados por la Registraduría para el cumplimiento del indicador “Campaña nacional de cedulação masiva, con prioridad en las zonas marginadas de los centros urbanos y en las zonas rurales, particularmente en las más afectadas por el conflicto y el abandono, previendo medidas para facilitar el acceso a esta campaña por parte de las mujeres rurales” (B.425), correspondieron a territorios PDET. En consideración a que estos territorios son algunos de los más afectados por la violencia, vulnerabilidad socioeconómica y ausencia estatal, y son los focalizados para la implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría considera que esta cifra representa una oportunidad de mejora, considerando adicionalmente la importancia de esta campaña de cara a las elecciones CITREP 2026.

- Por lo anterior, la Procuraduría recomienda que, para la siguiente campaña nacional de cedulação masiva, se aumente el número de municipios PDET que serán beneficiados.
- La Registraduría no benefició a los departamentos de Arauca, Quindío y San Andrés y Providencia en su campaña nacional de cedulação masiva, ni con nuevos puestos de votación, en cumplimiento de los indicadores B.168 y B.425.
- Por esto, se recomienda a la RNEC incluir a estos departamentos en sus futuras campañas.
- Después de siete años de la expedición del PMI, el MinInterior no ha realizado reportes de avance sobre el indicador B.MT.3, pretextando error en la ficha técnica sobre la periodicidad de actualización establecida. Para la fecha de corte de este informe, la Procuraduría encuentra que la periodicidad solicitada de la información es correcta.
 - Por lo anterior, recomienda al MinInterior adelantar los reportes de cumplimiento de metas para las vigencias 2019 y 2023 del indicador B.MT.3 en el SIPO.
- Las medidas establecidas por el acuerdo de paz en su punto 2.3.2 “Promoción de la Participación Política”, no han tenido ningún efecto sobre el índice de abstención electoral.
- El informe de auditoría remitido por la Registraduría y reportado en el SIPO, no da cuenta de una depuración del censo electoral para las elecciones territoriales de octubre 2023.
- Por lo anterior, se le recomienda a la organización electoral reportar tanto en SIPO como ante este ente de control, un documento de auditoría que efectivamente dé cuenta de los hallazgos encontrados frente al censo electoral.
- Si bien por primera vez aumentó el número de puestos de votación con biometría implementada disponibles en el país, estos continúan siendo insuficientes para garantizar una cobertura tal que evite la suplantación de votantes.

- Por lo anterior, se le recomienda a la Registraduría acelerar la puesta en marcha de la biometría en los puestos de votación para las elecciones al Congreso de la República que se llevarán a cabo en 2026.
- Priorizar la activación del sistema de biometría en puestos de votación de los siguientes departamentos: Amazonas, Boyacá, Caldas, Cauca, Guainía, Guaviare, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés y Providencia, Sucre, Vaupés, Vichada.
- Después de 13 años de la expedición de la Ley 1475 de 2011 y a casi ocho de la firma del Acuerdo de Paz, la Registraduría no ha desarrollado el voto electrónico en Colombia. Al respecto, el organismo electoral argumenta encontrarse a la espera de la revisión de constitucionalidad por parte de la Corte del nuevo código electoral colombiano para dar inicio a la puesta en funcionamiento de este sistema.
- Por lo anterior, se le recomienda a la Registraduría, en caso de aprobarse el nuevo código electoral por parte de la Corte Constitucional, iniciar cuanto antes con la implementación del voto electrónico. En caso contrario, desarrollar este sistema con base en lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley 1475 de 2011.
- El MinInterior no ha reportado avances cuantitativos ni cualitativos en el SIPO sobre el cumplimiento del indicador B.184.
- Por esto, se le recomienda al Ministerio del Interior actualizar los reportes en el sistema de información para esta vigencia.
- El MinInterior no ha reportado avances cuantitativos ni cualitativos en el SIPO sobre el cumplimiento del indicador B.354.
- Por esto, se le recomienda al Ministerio del Interior actualizar los reportes en el sistema de información para esta vigencia.
- Después de casi ocho años de la firma del Acuerdo, no se ha iniciado con el desarrollo del Punto 2.3.8, debido a que el PMI delegó su cumplimiento al MinTIC, el cual no cuenta con las

funciones legales para tal labor. Por esto, actualmente se encuentra en revisión una propuesta de modificación del indicador.

- Esta propuesta de modificación excluye el contenido de carácter político e ideológico del canal de televisión al cual hace alusión el Punto 2.3.8, motivo por el cual, de ser aprobado, no estaría cumpliendo con el propósito principal del subpunto.
- Por lo anterior, se recomienda al MinTIC ajustar su propuesta de modificación del indicador B.390, con el fin de que se permita el contenido político e ideológico del canal de televisión cerrada, en cumplimiento del punto 2.3.8 del Acuerdo. Para esto, modificar la normativa interna que sea necesaria.

Punto 3: Fin del Conflicto

Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil

Reincorporación Política

El Acuerdo Final de Paz consideró el proceso de reincorporación política como una condición fundamental para el fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, facilitando el tránsito de las antiguas FARC-EP, de organización armada a partido político, con los derechos y deberes que le otorgan la personería jurídica. De igual manera, este proceso representó una oportunidad fundamental para el fortalecimiento de la democracia colombiana, a través de la participación de nuevas corrientes políticas.

Tal y como se mencionó en el Quinto Informe (Procuraduría, 2023), la mayor parte de las disposiciones consagradas en este apartado del Acuerdo, con relación a la creación y funcionamiento del Partido Comunes, se encuentran implementadas, específicamente haciendo referencia a: I) su constitución y otorgamiento con personería jurídica¹²⁵; II) los recursos para la financiación de sus campañas a Presidencia y Senado, 2018 y 2022; III) los recursos para su plataforma y centro de pensamiento¹²⁶; y IV) su representación garantizada en el Congreso de la República, a través de 10 curules, cinco en cada cámara, para los periodos iniciados en 2018 y 2022.

Por lo anterior, en este nuevo informe al Congreso se hará énfasis en la participación del Partido Comunes en el proceso electoral llevado a cabo el 29 de octubre de 2023, siendo este el evento más relevante en cuanto a reincorporación política, dentro del periodo de análisis. De igual manera, se realizará un balance de los recursos de funcionamiento otorgados a esta organización política por parte del Consejo Nacional Electoral, y finalmente, se expondrá la participación del delegado de Comunes ante el CNE.

Estado de implementación

¹²⁵ La cual estará garantizada por el Acuerdo de Paz hasta el 19 de julio de 2026.

¹²⁶ Los cuales, según el Acuerdo, tenían vigencia hasta el 19 de julio de 2022.

Garantías para el Funcionamiento de la Organización Política

Para el funcionamiento del Partido Comunes, el Acto Legislativo 03 de 2017¹²⁷ determinó la entrega de recursos anuales, equivalentes al promedio que reciben durante cada año las demás organizaciones políticas con personería jurídica para su funcionamiento.

Con el propósito de verificar la asignación presupuestal al Partido Comunes, se consultó al Consejo Nacional Electoral y la información consignada en SIPO, obteniendo lo siguiente:

Tabla 32. Asignación presupuestal gastos de funcionamiento Partido Comunes, 2023-2024.

	Vigencia 2023		Vigencia 2024	
	Asignado	Neto Girado	Asignado	Neto Girado
Funcionamiento	\$ 1.658.050.629	\$ 1.641.470.123	\$ 2.113.904.016	\$ 2.092.764.976
Adición por Redistribución	\$ 390.129.560	\$ 386.228.264	\$ 0	\$ 0
Total	\$ 2.048.180.189	\$ 2.027.698.387	\$ 2.113.904.016	\$ 2.113.904.016

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del CNE y SIPO.

De lo anterior se desprende que los recursos girados por el CNE al Partido Comunes se incrementaron en un 4 % para la vigencia 2024.

Por otra parte, de acuerdo con el CNE, la diferencia entre el valor asignado y el neto girado corresponde al 1 % del primero, el cual es utilizado para financiar la contratación de la auditoría externa de los recursos, monto que es descontado a todas las organizaciones con personería jurídica¹²⁸.

¹²⁷ “Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

¹²⁸ Esto, de acuerdo con lo determinado por el artículo 49 de la Ley 130 de 1994, y la Resolución 3569 de 2023 expedida por el CNE.

Adicionalmente, el monto que tiene por concepto la “Adición por Redistribución” se refiere a una reasignación de los recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación para la financiación de los gastos de funcionamiento de las organizaciones políticas con personería jurídica. Esto se debe a que, de acuerdo con el CNE, inicialmente se consideró a ocho organizaciones políticas adicionales para la distribución de los recursos, ya que para la fecha¹²⁹ se encontraban en proceso de obtención de personería jurídica. Sin embargo, ninguna de estas terminó siendo reconocida, por lo que sus recursos fueron reasignados entre las demás organizaciones. Así, en diciembre de 2023, se asignó un monto adicional al Partido Comunes, al cual también le fue descontado el 1 % mencionado anteriormente.

Representación Política

Elecciones Territoriales 2023

El 29 de octubre de 2023 se desarrollaron las elecciones territoriales en Colombia, donde fueron elegidos los ediles, concejales, diputados, alcaldes y gobernadores para el periodo 2024-2027. Con el propósito de verificar la participación de las personas en proceso de reincorporación en estos comicios, se consultó a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, entidad que remitió la siguiente información de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC):

Tabla 33. Personas en proceso de reincorporación candidatas en las elecciones territoriales 2023 por corporación o cargo

Corporación / Cargo	Mujer	Hombre	Total general
Gobernación	0	0	0
Alcalde	0	7	7
Asamblea	3	8	11
Concejo Municipal	27	87	114

¹²⁹ 23 de marzo de 2023.

Corporación / Cargo	Mujer	Hombre	Total general
Junta Administradora Local	6	6	12
Total general	36	108	144

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ARN, (2024b).

De lo anterior, se desprende que para estos comicios hubo un total de 144 personas en proceso de reincorporación participando como candidatos, cifra que representa un incremento del 30 %, en comparación con la misma elección para el año 2019.

De estas 144 personas, ninguna integró listas a las gobernaciones. Por el contrario, las corporaciones que más contaron con participación de esta población como candidatos fueron los Concejos Municipales. Finalmente, se destaca la participación de mujeres en estos comicios, representando un 25 % del total de candidatos firmantes, porcentaje similar al del total de mujeres en proceso de reincorporación, el cual es de 25,5 %.

A continuación, se presenta el listado de los concejos municipales con mayor cantidad de candidatos firmantes del Acuerdo para ocupar la respectiva corporación:

Tabla 34. Concejos municipales con mayor cantidad de candidatos en proceso de reincorporación

Departamento	Concejo	Candidatos
Tolima	Icononzo	8
La Guajira	Fonseca*	7
Cauca	Caldono*	5
Cundinamarca	Agua de Dios	3
Meta	Uribe*	3
Norte de Santander	El Tarra*	3

Departamento	Concejo	Candidatos
Putumayo	Puerto Asís*	3
Putumayo	Puerto Guzmán*	3

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ARN, (2024b).

*Municipio PDET.

Resalta que, de los ocho municipios con mayor participación de candidatos firmantes del Acuerdo, seis son municipios PDET, lo cual es indicativo de la relevancia de estos territorios para la implementación del AFP, no sólo para las transformaciones regionales y la reducción en las brechas de desigualdad entre el campo y la ciudad, sino también para el proceso de reincorporación política.

Por otra parte, es importante destacar que no todas las personas en proceso de reincorporación pertenecen o militan en el Partido Comunes, lo cual se encuentra reflejado en las elecciones de 2023. Con el fin de verificar los firmantes de paz que fueron candidatos para estos comicios por cada organización política con personería jurídica, se consultó a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), entidad que remitió la siguiente información de la RNEC:

Tabla 35. Personas en proceso de reincorporación candidatas en las elecciones territoriales 2023 por organización política con personería jurídica

Organización Política con Personería Jurídica	Mujeres	Hombres	Total General
Independientes	0	1	1
Movimiento Alianza Democrática Ampla	0	2	2
Movimiento Alternativo Indígena y Social "MAIS"	0	7	7
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia "AICO"	3	3	6
Movimiento Político Colombia Humana	1	9	10

Organización Política con Personería Jurídica	Mujeres	Hombres	Total General
Movimiento Político Fuerza Ciudadana	2	2	4
Nueva Fuerza Democrática	0	1	1
Partido Alianza Social Independiente "ASI"	2	3	5
Partido Alianza Verde	0	4	4
Partido Cambio Radical	2	0	2
Partido Centro Democrático	0	1	1
Partido Colombia Renaciente	2	4	6
Partido Comunes	18	49	67
Partido Comunista Colombiano	1	3	4
Partido Conservador Colombiano	0	2	2
Partido de la Unión por la Gente	0	2	2
Partido Liberal Colombiano	0	4	4
Partido Nuevo Liberalismo	1	1	2
Partido Político Dignidad & Compromiso	1	0	1
Partido Político Esperanza Democrática	1	0	1
Partido Político Gente en Movimiento	0	1	1
Partido Político La Fuerza de la Paz	0	3	3
Partido Político Todos Somos Colombia	0	1	1
Partido Polo Democrático Alternativo	2	2	4
Partido Unión Patriótica "UP"	0	3	3
Total general	36	108	144

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ARN, (2024b).

Como se puede evidenciar, si bien con amplia diferencia, la organización política que en mayor medida avaló a personas en proceso de reincorporación para estos comicios fue el Partido Comunes, un 53,5 % de los firmantes del Acuerdo representaron a otros partidos o movimientos con personería jurídica. Después de Comunes, las organizaciones que en mayor medida avalaron a firmantes del Acuerdo fueron Colombia Humana, MAIS, AICO, Colombia Renaciente y ASI.

En cuanto a la participación de firmantes del Acuerdo por parte del Partido Comunes, se cuenta con la siguiente información:

Tabla 36. Personas en proceso de reincorporación candidatas en las elecciones territoriales 2023 por Partido Comunes

Corporación / Cargo	Mujer	Hombre	Total General
Alcaldía Municipal	0	4	4
Asamblea Departamental	2	3	5
Consejo Municipal	12	39	51
Junta Administradora Local	4	3	7
Total general	18	49	67

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ARN, (2024b).

De esta manera, varios porcentajes se mantienen similares cuando se compara la participación de personas en proceso de reincorporación tanto en el nivel general, como por parte del Partido Comunes, siendo el 27 % de los candidatos mujeres, y la mayoría concursó para ocupar cargos en concejos municipales.

Así mismo, el Partido Comunes avaló 230 representantes para estas elecciones no todos en proceso de reincorporación (Kroc, 2024), presentando un total de 297 candidaturas.

Con el objetivo de identificar a las personas en proceso de reincorporación que resultaron elegidas, fue consultada la Registraduría, entidad que indicó no contar con la información

requerida, argumentando que en los formularios E-6, a través de los cuales las organizaciones políticas solicitan la inscripción de sus candidatos, no se contempla casilla u opción acerca de si el ciudadano pertenece a la población en proceso de reincorporación.

Sin embargo, consultando la información con el Partido Comunes, se encontró lo siguiente:

Tabla 37. Total de candidatos electos del Partido Comunes en las elecciones territoriales 2023, sin discriminar por persona en proceso de reincorporación

Corporación / Cargo	Mujer	Hombre	Total
Alcaldía	0	1	1
Asamblea Departamental	0	0	0
Concejo Municipal	0	2	2
Edil	5	3	8
Total	5	6	11

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de Partido Comunes (2023).

Frente a esto se evidencia que, sólo el 3.7 % de los candidatos del Partido Comunes fueron elegidos en las elecciones territoriales de 2023, de los cuales, casi la mitad fueron mujeres. Sin embargo, fue en las JAL donde esta organización obtuvo mayores réditos, y donde se encuentran el 72 % de sus representantes.

De los elegidos por este partido, solo tres se encuentran en proceso de reincorporación: i) un edil del corregimiento Charrás – Boquerón, en el municipio de San José del Guaviare, departamento del Guaviare; ii) un concejal en el municipio de Puerto Guzmán – Putumayo; y, iii) el alcalde del Municipio de Cumaribo – Vichada (Partido Comunes, 2023).

Finalmente, de acuerdo con cifras de Kroc (2024), aproximadamente 4.000 personas en proceso de reincorporación

participaron en los sufragios electorales, lo cual representaría un 33 % del total de firmantes de paz en ruta de reincorporación. Sin embargo, esta cifra se encuentra muy por debajo en relación con la del nivel nacional, ya que para estas elecciones se registró una participación del 59,2 % de los electores habilitados.

Participación ante el Consejo Nacional Electoral

Según el AFP, el Partido Comunes tiene derecho de participación en las deliberaciones del CNE, a través de un delegado con voz, pero sin voto. Con el propósito de verificar el cumplimiento de este derecho, fue consultada tanto la autoridad electoral como el Partido Comunes, habiéndose confirmado la participación de este delegado en todas las deliberaciones realizadas por la corporación durante el periodo de análisis del presente informe (CNE, 2024) (Partido Comunes, 2024). Lo anterior, representa un avance importante en el cumplimiento de este derecho, ya que, tal y como se ha mencionado en anteriores informes al Congreso, el balance de esta participación siempre había rondado el 70 %.

Conclusiones y Recomendaciones

- La mayor parte del componente de reincorporación política contemplado en el Acuerdo de Paz y en el PMI se ha implementado.
- El Partido Comunes para sus gastos de funcionamiento en 2024, recibió \$2.113.904.016 de pesos por parte del Consejo Nacional Electoral, lo cual representa un aumento del 4 % en relación con la vigencia anterior.
- En las elecciones territoriales de 2023 participaron 144 candidatos en proceso de reincorporación, cifra que representa un aumento del 30 % en relación con las mismas elecciones llevadas a cabo en 2019.
- Un 25 % de los candidatos en proceso de reincorporación fueron mujeres, cifra congruente con el porcentaje total de mujeres en proceso de reincorporación.
- La mayor participación de candidatos en proceso de reincorporación en las elecciones territoriales de 2019 fue por concejos municipales. A su vez, el concejo municipal que contó con mayor cantidad de candidatos de esta población fue el de Icononzo – Tolima con ocho de ellos.
- El 75 % de los municipios donde participaron electoralmente las personas en proceso de reincorporación, son municipios PDET.
- Un 53,5 % de los firmantes del Acuerdo que participaron en las elecciones de 2023, lo realizaron a través de organizaciones políticas con personería jurídica diferente al Partido Comunes.
- Después del Partido Comunes, las organizaciones políticas con personería jurídica que en mayor medida avalaron a firmantes del Acuerdo fueron el Movimiento Político Colombia Humana, el Movimiento Alternativo Indígena y Social, el Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, el Partido Colombia Renaciente y el Partido Alianza Social Independiente.

- La Registraduría Nacional del Estado Civil no tiene registro de los candidatos en proceso de reincorporación, lo que representa una limitación en cuanto a la identificación de avances en materia de reincorporación política de los firmantes del Acuerdo.
 - Para subsanar esta situación, se le recomienda a la RNEC que, de cara a las siguientes elecciones ordinarias, se articule con la ARN para identificar y registrar a los candidatos que se encuentren reconocidos como personas en proceso de reincorporación por el Acuerdo de Paz.
- Solo tres candidatos del Partido Comunes, que son personas en proceso de reincorporación, fueron elegidos para los cargos por los que optaron: un alcalde, un concejal y un edil, todos ellos son hombres.
- Las cifras de abstencionismo electoral de las personas en proceso de reincorporación se encuentran 26 puntos porcentuales por encima de las cifras nacionales.
 - Debido a esta situación, se recomienda a la RNEC implementar puestos de votación en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR), con el propósito de facilitar el acceso a las elecciones por parte de las personas en proceso de reincorporación.
- El delegado del Partido Comunes ante el CNE ha asistido al 100 % de las deliberaciones de la corporación.

Reincorporación Social y Económica

La reincorporación a la vida civil es un proceso de carácter integral, sostenible y transitorio, que considera los intereses de los antiguos miembros de las FARC-EP para reconstruir el tejido social en los territorios y la reconciliación con la comunidad, incluyendo a sus familias. Esta evolución se fundamenta en el reconocimiento de la libertad individual y del libre ejercicio de los derechos constitucionales y legales a partir de la firma del Acuerdo de Paz y del cumplimiento de los compromisos que este conlleva.

La reincorporación social y económica, busca que los firmantes de paz y sus familias puedan integrarse a la vida civil, de manera que, en el ejercicio de sus derechos constitucionales y legales, accedan a la oferta institucional, especialmente en materia de educación, empleo, desarrollo de proyectos productivos, acceso a salud y a pensión, atención psicosocial, vivienda digna, garantía alimentaria, reencuentro con sus familiares y la reconstrucción y el fortalecimiento de los lazos comunitarios, entre otros.

En consecuencia, se expondrán los avances y dificultades que ha identificado la Procuraduría frente a la implementación del punto 3.2.2 del Acuerdo de paz *“Reincorporación económica y social”*, que se agrupa en las siguientes secciones: i) situación jurídica de excombatientes; ii) arquitectura institucional; iii) ruta de reincorporación social y económica¹³⁰; iv) estrategia de acompañamiento familiar de personas fallecidas; v) acceso a tierras para proyectos productivos y vivienda; y, vi) enfoques diferenciales.

¹³⁰ Donde a su vez se desarrollarán los siguientes componentes: educación, sostenibilidad económica, habitabilidad y vivienda, salud, bienestar psicosocial, familia, y comunitario

Estado de implementación

Situación Jurídica de Excombatientes

El Acuerdo de Paz dispuso en su numeral 3.2.2.4 la “Acreditación y Tránsito a la legalidad” de los miembros de las antiguas FARC-EP, a fin de que transitaran a la vida civil de manera exitosa. Para esto, la Oficina del Consejero Comisionado de Paz (OCCP) tenía como rol el de resolver la situación jurídica de estas personas mediante la expedición de actos administrativos que las acreditaran como firmantes de paz; esto, a partir de las listas que compartieron los líderes del grupo, y que posteriormente fueron verificadas con la información interna de la OCCP. Una vez surtido el trámite, los firmantes podrían acceder a los beneficios contemplados en el proceso de reincorporación a la vida civil.

Según lo informado por la OCCP, de las 15.005 personas incluidas en los listados por las antiguas FARC-EP y luego del proceso de depuración, se han acreditado a 13.669 firmantes, lo cual obedece a la desvinculación de menores de edad, personas repetidas y retirados de los listados debido a que se corroboró que no pertenecían a dicha organización (OCCP, 2024). A continuación, se presenta el detalle del número de firmantes que han sido acreditados por la Oficina, tanto desde la firma del Acuerdo, como específicamente en el periodo de análisis del presente informe:

Tabla 38. Firmantes de paz acreditados.

Variable	1/04/2023 y el 31/03/24	Total personas desde la firma del Acuerdo de Paz
Personas acreditadas por la OCCP al 31 de marzo de 2024, incluidas las personas acreditadas por orden de la JEP.	53	13.669
NNA desvinculados desde la firma del Acuerdo de Paz.	0	381
NNA desvinculados que inicialmente habían sido acreditados.	0	5

Variable	1/04/2023 y el 31/03/24	Total personas desde la firma del Acuerdo de Paz
Personas en observación en la OCCP que debían ser enviado al Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias	89	92*
Personas que han sido identificadas y remitidas al Comité Técnico Interinstitucional	8	Sin Información
Personas sin identificar que se encontraban en los listados.	156	161*
Personas a las que se les ha revocado su situación de acreditación entre el 1 de abril de 2023 y el 31 de marzo de 2024	6	Sin Información

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la OCCP, (2024).

*Información con corte al 31 de marzo de 2023. La cifra disminuye con el pasar del tiempo debido a la gestión que realiza la OCCP.

Lo anterior denota una serie de retrasos por parte de la administración e instancias, en la definición de la situación jurídica de las personas que se encuentran en observación, y de aquellas que aún no se han logrado identificar.

Por lo tanto, la Procuraduría espera que la OCCP brinde celeridad al trámite de los expedientes de las 89 personas que actualmente se encuentran en observación, y los remita al Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias - Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita (MSJT), debido al mínimo avance logrado en relación con las 91 personas que en dicha situación se registraron en el Quinto Informe (Procuraduría, 2023).

Así mismo, respecto de las 156 personas que aún no han sido identificadas, y que se encuentran en la Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita (MSJT), se requiere una aceleración del proceso, debido al escaso avance de este periodo.

Esta acreditación de firmantes cuenta con dos indicadores asociados en el PMI, denominados C.228 “Porcentaje de integrantes de las FARC con acto administrativo de acreditación y tránsito a la

legalidad, expedido” (C.228) y “Listados entregados por las FARC verificados” (C.229), frente a los cuales, la OCCP es la entidad encargada de reportar su avance en el SIPO. Según sus fichas técnicas, estos debieron finalizar su implementación en el 2017, sin embargo, de acuerdo con la información encontrada en este sistema de información, los indicadores cuentan con rezago de siete años, y un avance cuantitativo del 99,19% y 98,83%, respectivamente, sin embargo, ninguno presenta reporte de información cualitativa ni cuantitativa para la vigencia 2022, sin que desde entonces se haya continuado con el reporte. Al respecto, la Procuraduría emite una recomendación al final del presente capítulo.

Arquitectura Institucional

El Acuerdo de Paz determinó la creación de toda una nueva arquitectura institucional, tanto en el nivel nacional como en el regional, en torno a garantizar la reincorporación de los firmantes.

Desde el ejecutivo, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) es la entidad encargada de coordinar la oferta institucional en torno a esta población. Esta agencia reportó que cuenta con 256 profesionales en los Grupos Territoriales de la entidad que acompañan a la población firmante de los cuales, 234 son facilitadores¹³¹ y 22 orientadores para asunto productivos¹³² (ARN, 2024a).

Adicionalmente, se crearon corporaciones con participación, tanto del Partido Comunes como del Gobierno, a nivel nacional y territorial, denominados Consejos de Reincorporación. En primer lugar, frente al

¹³¹ Ubicados en: Antioquia Choco 17, Arauca 6, Atlántico Magdalena 2, Bogotá 15, Caquetá 18, Cauca 24, Cesar Guajira 11, Cundinamarca – Boyacá – Casanare 9, Guaviare 12, Huila 11, Meta y Orinoquia 26, Nariño 8, Norte de Santander 12, Putumayo 8, Santander - Magdalena Medio 6, Sucre - Bolívar – Cordoba 11, Tolima 14, Urabá 11; y Valle del Cauca - Eje Cafetero 13.

¹³² Ubicados en: Antioquia - Chocó 2, Arauca 1, Atlántico- Magdalena 1, Bogotá 1, Caquetá 1, Cauca 2, Cesar- Guajira 1, Cundinamarca – Boyacá – Casanare 1, Guaviare 1, Huila 1, Meta y Orinoquia 2, Nariño 1, Norte de Santander 1, Putumayo 1, Santander - Magdalena Medio 1, Sucre - Bolívar - Cordoba 1, Tolima 1, Urabá 1, y Valle del Cauca - Eje Cafetero.

Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)¹³³, la ARN indicó que, del 1° de abril de 2023 al 31 de marzo de 2024, esta instancia sesionó de manera ordinaria en cinco ocasiones, y de forma extraordinaria en dos, cuyo balance general es el siguiente:

1. Se enfocó en la discusión en la creación y funcionamiento del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), y del Programa de Reincorporación Integral (PRI), a través de diálogos directos y encuentros territoriales, para la construcción conjunta y participativa.
2. En cuanto a la generación de ingresos, se concertó la nueva estrategia de empleabilidad, compuesta por tres líneas de acción: i) el fortalecimiento de capacidades para la empleabilidad; ii) la promoción de oportunidades laborales; y, iii) la superación de barreras de acceso al mercado laboral. También se creó una ruta para los proyectos productivos.
3. Se presentó la estrategia de Agendas Territoriales Comunitarias, que se enmarca en una de las líneas del PRI, a través de diálogos entre firmantes de paz, comunidades y autoridades nacionales y locales con presencia en el territorio, el cual tiene un enfoque restaurativo.
4. Se aprobó el modelo de suministro económico de alimentación, que forma parte del eje de beneficios económicos del PRI, con el propósito de beneficiar a los hijos/as de personas activas en el proceso de reincorporación menores de 12 años, e hijos/as mayores de esta edad en condición de discapacidad.
5. Se aprobó la propuesta de Programa de Reunificación Familiar.
6. Se aprobaron los lineamientos para el reconocimiento de las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC), como territorios rurales y/o urbanos del nivel submunicipales donde residen de forma permanente, nucleada o dispersa, un número significativo de personas en proceso de reincorporación; así como

¹³³ Integrado por dos miembros del Gobierno nacional y dos líderes del Partido Comunes.

de la consolidación de los ETCR mediante la adjudicación de tierras, soluciones de viviendas en condiciones de habitabilidad.

7. Se aprobaron los criterios y metodologías para el seguimiento y evaluación del cumplimiento del PRI, sus criterios de finalización y las causales de salida del programa.
8. Sesionó en Arauca, Putumayo y Cali, con el propósito de abordar las necesidades concretas de los territorios. En el último se abordaron los asuntos del suroccidente del país (Nariño, Cauca y Valle del Cauca), donde se demanda toda la atención de la institucionalidad, y la aplicación de estrategias diferenciales y urgentes, ante los desplazamientos y afectaciones al proceso de reincorporación dada la inseguridad que afrontan los firmantes por los hechos perpetrados por grupos armados organizados (GAO).
9. Se generaron 103 compromisos, de los cuales 44 están cumplidos, 51 en proceso y 8 pendientes de iniciarse. De los 59 que no se han cumplido, 37 corresponden a la ARN, y 22 a otras entidades como la Fiscalía General de la Nación, MinInterior, MinDefensa, y la Unidad Nacional de Protección (UNP).

Adicionalmente, es de resaltar que el CNR presentó una serie de dificultades para el desarrollo de sus sesiones, tales como la participación limitada de las diversas expresiones de firmantes que no se identifican ni se sienten representadas por los delegados del Partido Comunes, lo cual se resolvió parcialmente mediante la invitación a las sesiones con voz, pero sin voto.

Así mismo se presentaron inconvenientes en la difusión, transmisión y comprensión de los acuerdos y compromisos convenidos en las sesiones, a causa de la escasa conectividad en materia de comunicaciones de los territorios. A esto se suma la dificultad logística y operativa cuando las sesiones se realizaron fuera de Bogotá, y los retrasos en la socialización de las actas a nivel nacional.

Pese a estas dificultades, las instancias territoriales han sido importantes en la implementación de los componentes de la

reincorporación social y económica, donde, a través de un enfoque participativo, los firmantes de paz ubicados en los respectivos territorios han podido comunicar sus necesidades en asuntos como el acceso a la educación, trabajo, tierra, servicios de salud, vivienda y habitabilidad, proyectos productivos, seguridad integral, servicios públicos esenciales, vías e infraestructura, entre otros.

Es importante destacar que estas instancias han contado con la participación de órganos de control como el Ministerio Público, así como de otros garantes de verificación de la implementación de Acuerdo como la Misión de Verificación de las Naciones Unidas (MVONU) y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPPOEA).

Por otra parte, en el nivel territorial se conformaron los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR) en los lugares donde existen antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR).

Estos CTR emprendieron 899 acciones, de las cuales, 44 se llevaron a cabo entre el 1° de abril de 2023 y el 31 de marzo de 2024, exceptuando los de La Guajira (Meta), El Ceral, Los Monos, Monterredondo y El Estrecho (Cauca), a causa de las afectaciones en materia de orden público que ha padecido la comunidad en proceso de reincorporación de estos territorios.

En aquellos departamentos donde hay presencia de ETCR, existen 11 instancias que impulsan el proceso de reincorporación en el territorio, de las cuales destaca la reciente creación en el último año de la Mesa Territorial de Reincorporación de Arauca.

A continuación, se presentan las instancias mencionadas y los territorios donde se encuentran instaladas:

Tabla 39 Instancias departamentales que funcionan en los ETCR

Nro.	Instancias departamentales en ETCR	Departamento	Norma de creación
1	Consejo Departamental de Reincorporación de Antioquia	Antioquia	Decreto 5207 de 2019

Nro.	Instancias departamentales en ETCR	Departamento	Norma de creación
2	Mesa Territorial de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz Territorial en el Departamento de Arauca	Arauca	Decreto 1760 de 2023
3	Consejo Territorial de Reincorporación del Departamento del Cauca	Cauca	Decreto 0936 de 2018
4	Consejo Departamental de Reincorporación del Departamento de Caquetá	Caquetá	Decreto 717 de 2019
5	Mesa Departamental de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz	Chocó	Decreto 0312 de 2018
6	Consejo Territorial de Reincorporación de Guaviare	Guaviare	Decreto 107 de 2021
7	Consejo Territorial de Reincorporación	Meta	Decreto 274 de 2018
8	Consejo Territorial de Reincorporación del Departamento de Nariño	Nariño	Decreto 204 de 2019
9	Mesa Departamental de Reincorporación del Tolima	Tolima	Decreto 0561 de 2021
10	Mesa de Reincorporación del Departamento de Norte de Santander	Norte de Santander	Decreto 1595 de 2021
11	Consejo Departamental de Reincorporación del Putumayo	Putumayo	Decreto 312 de 2022

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ARN, (2024a).

Adicionalmente, debido a que no en todos los departamentos del país hay presencia de ETCR, pero sí residen personas en proceso de reincorporación que adelantan su retorno a la sociedad de manera individual, existen otras 11 instancias, incluida la del Distrito Capital de

Bogotá, en departamentos sin ETCR, tal y como se presenta a continuación:

Tabla 40 Instancias departamentales de reincorporación donde no hay ETCR.

Nro.	Instancias departamentales sin presencia de ETCR	Norma de creación
1	Mesa técnica para la población reincorporada del departamento de Sucre	Decreto 0717 de 2018
2	Mesa Territorial de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz del Departamento de Santander	Decreto 50 de 2019
3	Mesa Técnica de Reincorporación del Departamento de Bolívar	Decreto 82 de 2019
4	Mesa Departamental de Reincorporación del Huila	Decreto 121 de 2019
5	Mesa Territorial de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz en el Valle del Cauca	Decreto 803 de 2020
6	Mesa Técnica de Reincorporación del Departamento de Córdoba	Decreto 961 de 2021
7	Consejo Territorial del Magdalena	Decreto 294 de 2021
8	Mesa Departamental de Reincorporación de Cundinamarca	Decreto 134 de 2021
9	Mesa Departamental de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz Territorial el departamento de Boyacá	Decreto 469 de 2021
10	Mesa Distrital de Reincorporación de Bogotá	Decreto 489 de 2021
11	Mesa Departamental de Reincorporación de Risaralda	Decreto 845 de 2022

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ARN,

(2024a).

Desde su creación, las 22 instancias departamentales presentadas anteriormente han sesionado en un total de 394 ocasiones, 46 de las cuales han sido dentro del periodo de análisis de este informe, a excepción de las correspondientes a los departamentos de Antioquia, Arauca, Chocó y Nariño, lo cual ha retrasado en este último año el proceso de reincorporación los firmantes de paz ubicados en estos territorios.

Por otra parte, en la actualidad existen 23 Mesas Municipales de reincorporación formalizadas, adicional a la Mesa Local de Kennedy (Bogotá D.C.) creada en noviembre de 2023 mediante Decreto 008; lo que, con respecto a las 15 mesas que se reportaron en el anterior Informe al Congreso (Procuraduría, 2023), representa un incremento del 35%. Actualmente está en proceso de formalización la Mesa Municipal de Reincorporación Ituango (Antioquia). A continuación, se presentan las mesas municipales en mención:

Tabla 41. Instancias municipales de reincorporación.

Nro.	Mesas Municipales de Reincorporación	Norma de creación
1	Mesa Municipal de Reincorporación de la Uribe (Meta)	Decreto 74 de 2020
2	Mesa Municipal de Reincorporación de Roncesvalles (Tolima)	Decreto 84 de 2020
3	Mesa Municipal de Reincorporación de Pasca (Cundinamarca)	Decreto 12 de 2021
4	Mesa Municipal de Reincorporación de Cabrera (Cundinamarca)	Decreto 026 de 2021
5	Mesa Municipal de Reincorporación de Tierralta (Córdoba)	Decreto 66 de 2021
6	Mesa Municipal de Reincorporación de Rioblanco (Tolima)	Decreto 81 de 2021

Nro.	Mesas Municipales de Reincorporación	Norma de creación
7	Mesa Municipal de Reincorporación de Venecia (Cundinamarca)	Decreto 29 de 2021
8	Mesa Municipal de Reincorporación de Viotá (Cundinamarca)	Decreto 59 de 2021
9	Mesa Municipal de Reincorporación de Fusagasugá (Cundinamarca)	Decreto 115 de 2021
10	Mesa de Reincorporación de Ibagué	Decreto 1000_0102 de 2022
11	Mesa Municipal de Reincorporación de El Doncello (Caquetá)	Decreto 31 de 2022
12	Mesa Municipal de Reincorporación de San Vicente del Caguán (Caquetá)	Decreto 138 de 2022
13	Mesa Municipal de Reincorporación de Cartagena del Chairá (Caquetá)	Decreto 104 de 2022
14	Mesa de Reincorporación de Agua de Dios	Decreto 076 de 2022
15	Mesa Municipal de Reincorporación de Puerto Rico (Caquetá)	Decreto 181 de 2022
16	Mesa de Reincorporación de La Montañita (Caquetá)	Decreto 181 de 2023
17	Mesa de Reincorporación de Florencia (Caquetá)	Decreto 561 de 2023
18	Mesa Técnica de Reincorporación del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla	Decreto 146 de 2023
19	Mesa de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz del municipio de Puerto Guzmán (Putumayo)	Decreto 200-022-132 de 2023

Nro.	Mesas Municipales de Reincorporación	Norma de creación
20	Mesa de Reincorporación del Municipio de Puerto Asís (Putumayo)	Decreto 291 de 2023
21	Mesa de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz del municipio de Villagarzón (Putumayo)	Decreto 145 de 2023
22	Mesa Municipal de Reincorporación de Villavicencio (Meta)	Decreto 1000-24/560 de 2024
23	Mesa de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz del municipio de Mocoa (Putumayo)	Decreto 342 de 2023

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ARN, (2024a).

Estas instancias municipales han sesionado en un total de 58 ocasiones desde su creación, de las cuales 14 tuvieron lugar dentro del periodo de análisis del presente informe. Sin embargo, existen algunas que no han realizado su primera sesión; razón por la cual, en el marco del seguimiento que hace la Procuraduría, se indagará ante ARN con el propósito de verificar las razones de dicha situación, e instar por el funcionamiento de los espacios.

Los principales asuntos tratados en las sesiones de las instancias territoriales presentadas anteriormente, tanto de las departamentales como las municipales, se enmarcan en: i) la elaboración de planes de acción y cronogramas; ii) el acceso a programas y proyectos públicos de vivienda; iii) acceso a tierras con fines productivos o de vivienda; iv) garantías de seguridad; v) la oferta de educación para el trabajo y el desarrollo humano; vi) el acceso a los programas sociales del Estado; vii) la atención diferencial en salud para personas con discapacidad; viii) el seguimiento a proyectos productivos; y, ix) los balances de gestión.

Es importante mencionar que estas instancias cuentan con el apoyo, iniciativa, gestión y aporte de recursos de las respectivas entidades territoriales, por lo que la Procuraduría presentó una serie de recomendaciones y lineamientos a los nuevos mandatarios posesionados el 1 de enero de 2024, a fin de que incluyeran en sus

planes de desarrollo territorial acciones relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz. Será objeto de seguimiento de un próximo informe al Congreso el resultado de esta gestión.

La ARN identificó que los retos estratégicos que han afrontado estas instancias se resumen, entre otros, en: i) falta de voluntad política; ii) dificultades logísticas; iii) debilidades en la gestión y articulación interinstitucional; iv) falta de diversificación de liderazgos; v) actos de estigmatización; vi) inseguridad; y, vii) desconocimiento del Acuerdo de Paz.

Para mitigar o solucionar lo anterior, la Agencia reportó el desarrollo de las siguientes estrategias (ídem):

- Articulación con la Registraduría Nacional del Estado Civil de cara a las elecciones territoriales del 2023, mediante la participación de 319 firmantes de paz, en proyectos como “Súmate a la democracia”¹³⁴, “i-electo”¹³⁵, “Somos ciudadanos”¹³⁶; brindando capacitación sobre sus derechos democráticos antes, durante y después de los comicios de octubre 29 del citado año, mediante cursos virtuales y presenciales dirigidos a jurados, testigos y a la ciudadanía en general, así como formación de líderes replicadores de dicha información.
- Suscripción del Convenio 2048 de 2023 con la Universidad Nacional de Colombia, con el propósito de fortalecer los delegados de los firmantes ante el CNR, los CTR, y demás miembros que ejercen liderazgos en los territorios. De acuerdo con la ARN, en estos espacios, se compartió información sobre las funciones de las instancias gubernamentales del sector, el análisis de contexto de los cargos de representación popular, el

¹³⁴ Desarrollado con el Programa de las Naciones Unidas (PUND) mediante capacitaciones antes, durante y después de las elecciones del 29 de octubre de 2023, en los departamentos de Cauca, Meta, Norte de Santander y La Guajira.

¹³⁵ Desarrollado con recursos del Ministerio de Hacienda, se dictaron cursos virtuales para la población firmante, y de manera presencial en las ciudades de San Andrés Islas, Riohacha, Inírida, Arauca, Puerto Carreño, Pereira, Armenia, Cali, Bojayá, Medellín, Leticia, Florencia y Bogotá.

¹³⁶ Capacitaciones dictadas en los ETCR con la finalidad de formar líderes replicadores de conocimiento.

fortalecimiento de la participación política y la formulación e incidencia en los planes de desarrollo a nivel departamental y municipal.

- Realización de siete encuentros regionales de incidencia en los nuevos planes de desarrollo territorial (PDT) y en el fortalecimiento de las instancias de reincorporación, con la participación de sus líderes, personal del PNUD y de funcionarios de la ARN¹³⁷.
- Articulación interinstitucional entre la ARN y organismos internacionales basada en apoyos recibidos mediante recursos técnicos y económicos para la implementación de procesos misionales con el objetivo de atender las necesidades de la población en proceso de reincorporación en sus cuatro principales líneas: social, económica, comunitaria y política.

Estos acuerdos han permitido en el último año, el desarrollo de 24 proyectos, con una inversión de USD \$ 42.721.215. Es importante precisar que, 11 de estos proyectos se encuentran en ejecución, y los otros 13 ya han finalizado, cuyos principales resultados se sintetizan a continuación:

- En cuanto a la Reincorporación Social, se desarrollaron proyectos para fortalecer los entornos protectores para el proceso de reincorporación y reconciliación de jóvenes, además de los modelos de cuidado integral de niños, niñas y adolescentes. De igual manera, se promovió la prevención de violencia contra mujeres, las comunidades energéticas en los ETCR, como el que se está adelantando en Pondores con el apoyo del gobierno Coreano, y la continuación del Programa CaPAZciudades y el fortalecimiento de la asociación CONELAEC, que representa la población firmante de paz en condición de discapacidad, con enfermedades de alto costo y adultos mayores.

¹³⁷ El Programa de Reincorporación Integral, que entrará en funcionamiento en el segundo semestre de este año, tiene una estrategia dirigida a cumplir este objetivo, mediante acciones enfocadas en la formación técnica para la planeación, el seguimiento, la estructura del Estado, la formulación de proyectos, entre otros temas relacionados con la gestión pública local.

- En Reincorporación Económica, se apalancaron servicios de asistencia técnica y los cierres financieros de proyectos productivos, así como el fortalecimiento de organizaciones como ECOMUN, la Mesa Nacional del Café (FEMNCAFE) y la Federación Efraín Guzmán, en temas administrativos, estrategias de comercialización, sostenibilidad ambiental, entre otros; dirigidos a garantizar la sostenibilidad de sus actividades económicas.
- En materia de Reincorporación Comunitaria, se llevó a cabo el proyecto piloto denominado Estrategia de las Agendas Territoriales para la Reincorporación Comunitaria, con el fin de fortalecer la confianza de las comunidades y reconstruir el tejido social, con enfoque restaurativo.
- En lo que respecta a la Reincorporación Política, principalmente se fortalecieron las iniciativas gubernamentales para mejorar las capacidades de los firmantes de paz en materia de participación política.
- Finalmente, en cuanto a la seguridad de la población, se han promocionado proyectos de autocuidado y protección colectiva, frente a lo que la ARN destacó la participación del Gobierno de Noruega y el PNUD en el apoyo en estrategias de seguridad y protección de riesgo de mujeres. Las acciones de cooperación también se enfocaron en la prevención y superación de la estigmatización, la promoción de la cultura de la legalidad, la convivencia pacífica, y la promoción y protección de liderazgos.

Frente a todo lo anterior, la Procuraduría destaca la gestión en la creación de nuevas instancias y los esfuerzos realizados para su funcionamiento de forma participativa y plural; sin embargo, algunos de estos espacios no han podido sesionar por cuestiones de seguridad o por falta de priorización en las agendas gubernamentales.

Por lo tanto, a pesar de que la ARN desplegó una importante cantidad de acciones ejecutadas con algunos organismos internacionales, se requiere que dicha entidad continúe y mejore las

estrategias que propendan a la articulación interinstitucional, especialmente, en torno al objetivo de lograr que, en el nivel territorial, estas instancias de reincorporación sesionen de manera continua.

La Reincorporación Social y Económica

La reincorporación a la vida civil es un proceso de carácter integral, sostenible y transitorio, que considera los intereses de los antiguos miembros de las FARC-EP para que se sumerjan en el proceso de reconstrucción del tejido social en los territorios y la reconciliación con la comunidad, lo cual incluye a sus familias.

El proceso de reincorporación tiene en todos sus componentes el enfoque diferencial con énfasis en los derechos de las mujeres, personas con OSIGD y con discapacidad, contando además con recursos de fuentes nacionales, territoriales, y de cooperación internacional.

La ruta de la reincorporación social y económica se basa principalmente en el Decreto Ley 899 de 29 de mayo de 2017¹³⁸ y en la Resolución 4309 de 24 de diciembre de 2019¹³⁹ que recoge siete componentes: i) educación; ii) sostenibilidad económica; iii) habitabilidad y vivienda; iv) salud; v) bienestar psicosocial integral; vi) familia y, vii) comunitario.

Sobre este proceso de reincorporación, existe un indicador asociado en el PMI, referente a “Porcentaje de miembros de las FARC-EP acreditados y que voluntariamente acceden a la ruta de reincorporación con todas las medidas de la reincorporación económica y social sostenible” (C.MT.1), cuyo responsable de implementación y reporte es la ARN.

Este indicador tiene como propósito medir el porcentaje de personas exintegrantes de las antiguas FARC-EP que voluntariamente acceden

¹³⁸ "Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016"

¹³⁹ "Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación".

a la ruta de reincorporación¹⁴⁰. Cuenta como fecha de finalización la vigencia 2026 y tiene metas anuales desde el 2021 hasta su cierre del 80%¹⁴¹.

Para la vigencia 2023, la Agencia reportó un avance del 94%, lo que representa que, para la fecha, un total de 11.164 firmantes accedieron a la ruta de reincorporación, y a marzo 31 de 2024, la ARN atendió a 11.106 personas (2.987 mujeres y 8.119 hombres) en actividades individuales, familiar y grupal, que permite conocer sus necesidades y la oferta pública. De este universo, 2.842 pertenecen a algún grupo étnico, 1.820 indígenas, 1.020 NARP y 2 gitanos, que mayoritariamente se ubican en los departamentos del Meta (1.438), Antioquia (1.220), Cauca (1.058) Caquetá (741) y Bogotá (679).

Sistema Nacional de Reincorporación y Programa de Reincorporación Integral

En el Quinto Informe (Procuraduría, 2023), la Procuraduría recomendó a la ARN, agilizar la construcción y aprobación del Programa de Reincorporación Integral (PRI), dispuesto en el Punto No. 3.2. del Acuerdo de Paz, el artículo 36 del Decreto Ley 897 de 2017, modificado por el artículo 20 de la Ley 2294 de 2023 “*Plan Nacional de Desarrollo*”, y el Decreto Ley 899 de 2017. Este programa ya cuenta con una estructura y contenido acordados en la sesión 141 del CNR. La ARN informó que el proyecto de decreto que lo reglamenta fue publicado a finales de la vigencia 2023, y que se encuentra en trámite de firmas para ser implementado en el 2024 (ARN, 2024a).

La ARN informó que el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) ha sido direccionado estratégicamente para discutir los temas centrales para la concertación y aprobación del Sistema Nacional de

¹⁴⁰ Se considera que una persona se encuentra en proceso de reincorporación cuando participa en, por lo menos, una actividad programada al mes con su facilitador de la ARN.

¹⁴¹ La ficha técnica del indicador explica que la meta no cubre al 100% de firmantes del Acuerdo, debido a que el acceso a la ruta es de manera voluntaria por parte de cada individuo, por lo que la ARN no podría garantizar el total del porcentaje.

Reincorporación (SNR) y del Programa de Reincorporación Integral (PRI).

Es de recordar que el PRI se conforma sobre cuatro líneas estratégicas: Reincorporación Comunitaria, Económica, Social, y Política; y cinco transversales: Acceso a Tierras para Proyectos Productivos y de Vivienda; Abordaje Diferencial (enfoques de derechos, de género, étnico, curso de vida, discapacidad y campesinado); Seguridad Humana; Territorialización de la Reincorporación; y Enfoques Diferenciales.

El PRI pretende implementar planes y acciones en sus cuatro líneas estratégicas, por ejemplo, en la Reincorporación Política, se ejecutará un plan tendiente al fortalecimiento de las capacidades para el proceso de participación electoral, la creación de protocolos para la resolución de barreras administrativas, jurídicas, fiscales, disciplinarias y operativas de los firmantes de paz; y la participación ciudadana a través de instancias y veedurías en ejercicio del control social, que permita tener mayor incidencia democrática.

En la línea de Reincorporación Comunitaria, se implementarán acciones para la prevención y superación de actos de estigmatización, y la realización de diálogos para la reconciliación y construcción de paz territorial.

La línea de Reincorporación Económica, tiene como objetivo lograr la sostenibilidad económica, social y ambiental, mediante el fortalecimiento de los procesos productivos, de tipo organizativo y asociatividad, el acceso al empleo y a los beneficios económicos como la renta básica y la asignación mensual; acciones que se reflejarán en la creación de diferentes estrategias y planes.

La línea de Reincorporación Social propende por contribuir a la construcción de ciudadanías activas y transformadoras, así como al goce efectivo de derechos para la construcción de paz, buen vivir y garantías de no repetición. En esta se encuentran cinco ejes: hábitat, acompañamiento para el bienestar psicosocial, salud y protección social, educación, y programas especiales enfocados en las familias.

La ARN comunicó que el programa cuenta con una batería de indicadores que permiten medir de manera general, el avance, impacto, resultados y los productos de su implementación. Los objetivos de la medición se encaminan sobre la generación de capacidades y condiciones de las personas y de los colectivos en el proceso de reincorporación, así como el acceso a la oferta social de bienes y servicios.

Adicionalmente, hay dos instrumentos que dan cuenta del avance de cumplimiento de los firmantes en su proceso, que se denominan el Plan de Reincorporación y el Índice de Reincorporación, encaminados a identificar cuando las personas han pasado por las cuatro líneas estratégicas del programa, y su cumplimiento mínimo, a fin de que se determine su capacidad de autogestión y la culminación del proceso de reincorporación. El seguimiento al cumplimiento del PRI se hará de forma bimensual, y se realizará una evaluación anual que permitirá revisar el avance y del índice de reincorporación.

No obstante, así estén aprobados los criterios de finalización, cumplimiento y salida del PRI, preocupa que no estén aún definidos formalmente los mecanismos de monitoreo y seguimiento del PRI, lo cual, también ha sido de inquietud para el CNR componente COMUNES. De acuerdo con lo anterior, la Procuraduría, realizó requerimientos a la ARN, a fin de que tomar las medidas pertinentes.

Al respecto, la ARN indicó que se ha venido trabajando en el CNR en el diseño, estructura y funcionamiento de varios programas y estrategias, y que este año su meta es definir, el modelo de seguimiento, la periodicidad y los mecanismos de envío y manejo de la información necesaria para el análisis de los delegados y su equipo de apoyo (ARN, 2024a) (ARN, 2024c),

La Procuraduría recomendó a la ARN en el Quinto Informe (Procuraduría, 2023), finalizar la reglamentación de la operación del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR); frente a lo cual se informó que, al igual que el PRI, el proyecto de decreto reglamentario está pendiente de firmas de los ministros, directores de departamentos

administrativos que hacen parte del Sistema Nacional de Reincorporación y que se espera su entrada en funcionamiento para esta vigencia.

La ARN expidió la Resolución 660 de 2024, por la cual se amplía el plazo de la fase de transición entre la actual ruta de reincorporación, y la entrada en funcionamiento del PRI y del SNR, a fin de realizar los ajustes institucionales a partir de la reglamentación que se expedirá para su implementación. Mientras eso ocurre, se ha venido socializando el programa en las sesiones del CNR a la población en proceso de reincorporación, donde también han participado la Misión de Verificación de las Naciones Unidas (MVONU), la Procuraduría, y otras instituciones del sector (ARN, 2024a).

Así las cosas, la Procuraduría observa que la institucionalidad tiene un reto importante en la implementación del SNR, donde su éxito depende de la efectiva articulación de las entidades y actores de este, así como de la disposición de los recursos necesarios y suficientes para su funcionamiento.

Por su parte, la ARN identificó como retos, la formulación de los planes de reincorporación individual y colectiva, la gestión de recursos para apalancar las acciones, atendiendo la situación de orden público en algunas zonas del país.

Finalmente, sobre este tema es importante resaltar el papel que desempeña la Procuraduría en el seguimiento y control de la implementación del Acuerdo de Paz, como se observa en este caso, en el que en la memoria justificativa del proyecto de decreto del SNR, la ARN destacó que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, artículo 19 de la Ley 2294 del 2023, obedeció a las múltiples e insistentes advertencias y recomendaciones dadas por este Órgano de Control ante la falta de un marco normativo vinculante que facilitara la articulación entre las entidades concernidas

en los temas del proceso de reincorporación, concretamente la oferta social del Estado en sus niveles nacional y territorial¹⁴² (ARN, 2024a).

Asentamiento de los Procesos de Reincorporación Colectiva

Uno de los inconvenientes presentados en el proceso de reincorporación, tiene que ver con el asentamiento de los procesos colectivos en los antiguos ETCR, cuya existencia, de acuerdo con su normativa, debió finalizar en la vigencia 2019, sin embargo, el Gobierno nacional ha prorrogado su existencia a fin de mantener la consolidación colectiva de la población firmante. Similar situación se presenta con las denominadas Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR), las cuales no cuentan con fundamento jurídico para su existencia, por lo que el CNR, en sesión 145 del 17 de agosto de 2023, definió una nueva figura denominada Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC), además de la consolidación de los ETCR, para cuya existencia y reglamentación cuenta con un proyecto de decreto en trámite de firma desde el 7 de marzo de 2024 en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).

En la mencionada sesión, el CNR estableció los siguientes tres criterios para el reconocimiento a un AERC: i) que exista un proceso colectivo con mínimo, 15 personas en proceso de reincorporación en zonas rurales y urbanas nucleadas, 25 en zonas rurales dispersas y 70 en zonas urbanas dispersas; ii) que dichos espacios no presenten territorios superpuestos en un ETCR; y, iii) que la dispersión del área sea moderada.

Por lo que se refiere a la consolidación de los ETCR, el Gobierno en el proyecto de decreto que está para trámite de firma de los ministros,

¹⁴² “ (...) Ante la falta de marco normativo que permitiera la adecuada articulación entre las entidades y actores concernidos en temas de reincorporación, advertida en múltiples ocasiones por la Procuraduría General de la Nación y la necesidad de contar con una base normativa vinculante que facilite la articulación de la institucionalidad y la oferta a nivel nacional y territorial para la reincorporación evidenciada por el Consejo Nacional de Reincorporación para poder garantizar y articular la oferta existente en materia de reincorporación, se impulsó por parte de la ARN la inclusión en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, la creación del Sistema Nacional de Reincorporación, siendo así como en el artículo 19 de Ley 2294 del 2022.”

ha establecido algunos requisitos, entre otros, que se haya adjudicado la tierra a las personas que lo habitan, y que esté garantizada la solución de vivienda y el acceso a los servicios públicos. Una vez cumplidos dichos requisitos, el espacio puede ser reconocido como un AERC. Por el contrario, se entenderá cerrado en caso de que residan menos de 15 personas en proceso de reincorporación, situación que deberá ser valorada por la ARN, entidad que deberá expedir el acto administrativo correspondiente.

Se espera que estas reformas contribuyan en la construcción de planes especiales en el marco del PRI, de acuerdo con las necesidades de cada uno de estos espacios colectivos mediante la focalización de la oferta estatal. Sin embargo, lo cierto es que aún no se han construido ni estrategias, ni cronogramas para la implementación de los AERC.

Visto lo anterior, y después de haber expuesto algunas generalidades y cambios que estaría presentando el proceso de reincorporación social y económica, a continuación, se presentan apartes de la última caracterización realizada por la ARN, la cual favorece la toma de decisiones por parte del Gobierno nacional y los gobiernos territoriales, así como a las entidades para el seguimiento al estado de implementación.

Sobre el avance del proceso de reincorporación, la ARN informó que, como resultado de la caracterización efectuada a 31 de marzo de 2024, se han acreditado 14.107 personas por la Oficina del Consejero Comisionado de Paz (OCCP), de las cuales 12.083 se encuentran en la ruta de reincorporación, 3.076 son mujeres y 9.007 hombres; 1.899 habitan en los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), 12.083 fuera de ellos y de estos 216 están pendientes por ubicar (ARN, 2024a).

Respecto a las 1.899 personas que se ubican en los ETCR, la caracterización arrojó la siguiente información que incluye, género, condición de discapacidad, y la etnia a la que pertenecen:

Tabla 42. Personas en proceso de reincorporación en ETCR.

ETCR	Departamento	Municipio	Femenino	Masculino	Total General
Agua Bonita	Caquetá	La Montañita	49	119	168
Caño Indio	Norte de Santander	Tibú	15	32	47
Caracolí	Chocó	Carmen del Darién	17	37	54
Carrizal	Antioquia	Remedios	10	34	44
Charras	Guaviare	San José del Guaviare	25	62	87
El Ceral	Cauca	Buenos Aires	8	20	28
El Doncello	Caquetá	El Doncello	19	34	53
El Estrecho	Cauca	Patía	5	19	24
El Oso	Tolima	Planadas	22	40	62
Filipinas	Arauca	Arauquita	49	121	170
El Berlín	Meta	Acacías	44	60	104
Hato Rondón	Meta	San Juan de Arama	55	130	185
La Fila	Tolima	Icononzo	38	76	114
La Plancha	Antioquia	Anorí	13	36	49
La Pradera	Putumayo	Puerto Asís	22	52	74
La Variante	Nariño	San Andrés de Tumaco	21	38	59
Las Colinas	Guaviare	San José del Guaviare	50	69	119
Llano Grande	Antioquia	Dabeiba	31	67	98
Los Monos	Cauca	Caldono	3	15	18
Miravalle	Caquetá	San Vicente del Caguán	13	39	52

ETCR	Departamento	Municipio	Femenino	Masculino	Total General
Monterredondo	Cauca	Miranda	4	24	28
Mutatá	Antioquia	Mutatá	22	37	59
Pondores	La Guajira	Fonseca	40	61	101
San José de Oriente	Cesar	Manaure	38	64	102
Total			613	1.286	1.899

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ARN, (2024a).

De lo anterior, se observa que los ETCR donde más habitan firmantes de paz son: Hato Rondón (Meta) con 185 personas, Filipinas (Arauca) con 170, Agua Bonita (Caquetá) con 168, Las Colinas (Guaviare) con 119, La Fila (Tolima) con 114, El Berlín (Meta) con 104; por su parte, el que menos tiene es el ETCR Los Monos en el departamento del Cauca con 18 personas.

Por otra parte, la ARN informó que 1.902 personas en proceso de reincorporación tienen alguna condición de discapacidad, en su orden, mayoritariamente física (1.323), visual (259), múltiple (193), auditiva (101), psicosocial mental (17), y 9 de tipo intelectual. De estas personas, a continuación, se presentan las que residen en ETCR:

Tabla 43. Personas en proceso de reincorporación residentes en ETCR con algún tipo de discapacidad.

ETCR	Auditiva	Física	Intelectual	Múltiple	Psicosocial	Visual	Total general
Agua Bonita	1	34	-	11	-	4	50
Caño Indio	-	9	-	2	-	2	13
Caracolí	-	6	-	3	-	2	11
Carrizal	-	13	-	2	-	1	16

ETCR	Auditiva	Física	Intelectual	Múltiple	Psicosocial	Visual	Total general
Charras	1	15	-	2	-	-	18
El Ceral	-	2	-	-	-	1	3
El Doncello	-	5	-	-	-	-	5
El Estrecho	-	2	-	-	-	-	2
El Oso	-	15	-	4	-	2	21
Filipinas	-	41	-	5	3	3	52
El Berlín	1	7	-	2	-	-	10
Hato Rondón	4	34	-	2	-	5	45
La Fila	2	24	-	2	-	3	31
La Plancha	1	6	-	3	-	3	13
La Pradera	2	11	-	1	-	1	15
La Variante	2	4	-	-	-	1	7
Las Colinas	2	15	1	3	-	6	27
Llano Grande	-	14	-	2	-	2	18
Los Monos	-	2	-	1	-	-	3
Miravalle	-	14	-	4	-	2	20
Monterredondo	-	4	-	-	-	-	4
Mutatá	-	7	-	1	-	-	8
Pondores	3	16	-	8	-	3	30
San José de Oriente	1	22	-	1	-	1	25
Total	20	322	1	59	3	42	447

Fuente: Elaboración propia basada en información tomada de ARN,
(2024a)

De esta manera, en los ETCR hay presencia de 447 personas con algún tipo de discapacidad, siendo las más recurrentes la física, seguida de la múltiple, la visual y la auditiva; mientras que la discapacidad intelectual es la que menos se presenta con un solo caso registrado.

Por grupo etario, se reportó que 1.235 tienen entre 18 y 28 años, 6.549 entre los 29 y 44 años, 3.385 entre 45 y 59 años, 893 son adultos mayores, y no tienen registro de edad de 21 personas.

Tabla 44. Personas en proceso de reincorporación en AETCR con pertenencia étnica.

ETCR	Afrocolombiano/a	Indígena/Pueblo Originario	Negro/a	Palenquero/a	Raizal	Total general
Agua Bonita	2	14	-	-	-	16
Caño Indio	2	3	-	-	-	5
Caracolí	21	6	4	-	-	31
Carrizal	-	-	-	-	-	0
Charras	2	29	-	-	-	31
El Ceral	2	9	-	-	-	11
El Doncello	1	15	-	-	-	16
El Estrecho	7	2	1	-	-	10
El Oso	-	11	-	-	-	11
Filipinas	11	13	2	-	-	26
El Berlín	4	18	1	-	-	23
Hato Rondón	3	18	3	-	-	24
La Fila	5	21	-	-	-	26

ETCR	Afrocolombiano/a	Indígena/Pueblo Originario	Negro/a	Palenquero/a	Raizal	Total general
La Plancha	3	5	-	-	-	8
La Pradera	6	24	-	-	-	30
La Variante	31	9	6	-	-	46
Las Colinas	5	25	2	-	-	32
Llano Grande	10	4	1	-	-	15
Los Monos	-	10	1	1	-	12
Miravalle	-	-	-	-	-	0
Monterredondo	1	11	-	-	-	12
Mutatá	2	-	-	-	-	2
Pondores	9	18	-	-	1	28
San José de Oriente	10	20	2	-	-	32
Total	137	285	23	1	1	447

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ARN, (2024a).

Según lo presentado, la pertenencia étnica mayoritaria en los ETCR es la indígena con 285 personas, seguida de la población afrocolombiana con 137, la negra con 23, mientras que existe una caracterizada como negra y otra como raizal.

Fase de Reincorporación Temprana

Para llevar a cabo el tránsito a la vida civil, la reincorporación social y económica contempló unas medidas en favor de esta población a corto plazo, que fueron desarrolladas a través del Decreto 899 de

2017¹⁴³. Estas incluyen una Asignación Única de Normalización por valor de \$2.000.000, y una Renta Básica Mensual que se entrega al beneficiario por valor del 90% del SMMLV durante 24 meses. Una vez vencido el período, estas personas continuaron recibiendo el mismo monto, pero ahora denominado Asignación Mensual, siempre y cuando se encuentren desarrollando las actividades y compromisos adquiridos en la hoja de ruta y no devenguen más de cinco SMMLV por otras actividades económicas.

Por su parte, las personas en proceso de reincorporación con discapacidad, adultos mayores, y aquellos que padecen enfermedades de alto costo, tienen la facultad de acceder a un beneficio adicional fijado por el CNR¹⁴⁴.

Adicionalmente, existe un apoyo económico por un valor de \$8.000.000 por una sola vez para todos los firmantes del Acuerdo, con el propósito de que emprendan un proyecto productivo, individual o colectivo, o un proyecto de vivienda.

Todos estos beneficios tienen unos límites temporales¹⁴⁵ y definitivos¹⁴⁶ que se encuentran regulados por la norma citada.

Estos apoyos económicos han sido asignados de la siguiente manera: i) la Asignación Única de Normalización a 13.350 personas; ii) la Renta Básica a 13.307 personas; iii) la Asignación Única de Normalización 12.487¹⁴⁷; y, iii) el desembolso para emprender un proyecto productivo a 10.922 personas.

¹⁴³ "Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016"

¹⁴⁴ Art.26 de la Resolución 4390 de 2019 expedida por la ARN.

¹⁴⁵ Art 32: (i) privación de libertad; (ii) por orden judicial.

¹⁴⁶ Art 33. (i) Sentencia ejecutoriada por delitos dolos cometidos con posterioridad a la refrendación del acuerdo de Paz (2016); (ii) Decisión de la Jurisdicción Especial Indígena en la que sancione por delitos dolosos cometidos después del Acuerdo de Paz; (iii) Por orden judicial; (iv) exclusión o revocatoria de la acreditación de la OCCP.

¹⁴⁷ Este beneficio económico se ha mantenido en el tiempo por la administración nacional desde la Resolución 2536 de 2019, hasta la fecha con la Resolución 3270 de 2023.

A continuación, se ilustran los desembolsos efectuados por la administración nacional a partir de la entrada en vigor del Acuerdo de Paz, por vigencia y por apoyo económico:

Tabla 45. Desembolso de apoyos económicos.

Vigencia	Asignación Única de Normalización	Renta Básica	Asignación Mensual	Proyectos Productivos
2017	\$ 22.561.000.000	\$ 35.094.804.810	N/A	N/A
2018	\$ 2.476.247.000	\$ 98.471.277.395	N/A	\$ 2.783.898.650
2019	\$ 346.941.000	\$ 63.959.958.816	\$ 38.958.530.688	\$ 23.322.054.752
2020	\$ 475.226.000	\$ 4.504.123.064	\$ 106.553.875.097	\$ 16.840.912.727
2021	\$ 94.500.000	\$ 2.872.254.339	\$ 110.553.875.097	\$ 19.704.728.638
2022	\$ 87.050.000	\$ 1.266.431.135	\$ 120.901.944.279	\$ 20.121.442.458
2023	\$ 103.100.000	\$ 1.013.651.828	\$ 139.448.396.903	\$ 3.951.787.297
2024*	\$ 24.000.000	\$ 202.230.000	\$ 38.912.058.000	\$ 647.848.497
Total	\$ 26.168.064.000	\$ 207.384.731.387	\$ 555.328.680.064	\$87.372.673.019

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ARN, (2024a).

De lo anterior, puede evidenciarse que la Asignación Única de Normalización ha disminuido, obedeciendo a que su entrega se efectúa por una sola ocasión a firmantes de paz que han sido acreditados, lo que, en su gran mayoría, ocurrió de manera inmediata a la firma del Acuerdo de Paz.

Por el contrario, no se encuentra el motivo por el cual los montos de asignación para el desarrollo de proyectos productivos disminuyeron tan significativamente para la vigencia 2023, representando una reducción del 80% respecto a los entregados en la vigencia 2022, razón por la que se verificará con la ARN para que indique las causas de dicha situación.

Por otra parte, a partir de la Resolución 1797 de 2023¹⁴⁸, se reglamentó el Suministro Económico de Alimentación, que reconoce de

¹⁴⁸ “Por la cual se reglamentan las condiciones de acceso al suministro económico de alimentación para las personas en proceso de reincorporación”.

manera excepcional y transitoria un apoyo de \$354.000 mensuales por hasta 36 meses, con el propósito de posibilitar el acceso a víveres secos y frescos en favor de las personas en proceso de reincorporación activas y sus hijos menores de 12 años, o mayores de esta edad que tengan alguna discapacidad. De igual manera, contempla apoyos mensuales por: i) \$72.000 dirigido a mujeres en proceso de reincorporación gestantes; ii) \$72.000 por cada hijo de una persona con discapacidad; y, \$72.000 para los adultos mayores, siempre y cuando no tengan un ingreso superior a tres SMLMV por otras actividades económicas.

A la fecha, estos apoyos económicos han beneficiado a 5.740 NNA, distribuidos en los siguientes grupos etarios: i) 3.616 de primera infancia, 0-5 años; ii) 2.104 de segunda infancia, 6-11 años; y, iii) 20 en adolescencia. De este universo, 935 son indígenas, 492 afrocolombianos, dos palenqueros, un raizal y un Rrom; De igual manera, 26 cuentan con alguna condición de discapacidad; y adicionalmente, se beneficiaron 37 son mujeres gestantes (ARN, 2024a).

Fase de Reincorporación de Largo Plazo

Esta fase comprende los siete componentes de la Ruta de Reincorporación establecida en la Resolución 4309 del 24 de diciembre de 2019¹⁴⁹ emitida por la ARN, a saber: i) educación; ii) sostenibilidad económica; iii) habitabilidad y vivienda; iv) salud; v) bienestar psicosocial integral; vi) familia; y vii) comunitario, los cuales se presentan a continuación:

Educación

El Acuerdo de Paz dispuso que la educación es uno de los aspectos centrales en planes y programas sociales para la atención de los derechos fundamentales de la población firmante de paz, dentro de la cual se comprenden los niveles básico, medio, técnico, tecnológico, y universitario; así como la educación para el trabajo y el desarrollo

¹⁴⁹ “Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación”

humano. Así mismo, el Acuerdo estableció que el Estado promoverá acciones tendientes a facilitar el acceso y la permanencia a cada beneficiario y su familia al sistema educativo, conforme lo establecido en los artículos 8 y 9 de la Resolución 4309 de 2019 de la ARN.

Este componente finaliza cuando el beneficiario cumpla una de las siguientes situaciones: i) cuando haya alcanzado el nivel educativo entre 5° de primaria y educación en los niveles técnico profesional o tecnológico; y, ii) cuando haya participado en programas de formación para el trabajo y desarrollo humano de mínimo 800 horas, o cuente con certificación de competencias.

En el Quinto Informe (Procuraduría, 2023), se encontró una fuerte tendencia hacia la deserción escolar, la cual obedece principalmente a los siguientes factores:

- Razones de orden personal, como la elección individual y voluntaria del firmante de no adelantar estudios, siendo el caso de 473 personas; seguido de motivos laborales, con 246 personas; y finalmente por un bajo rendimiento académico, con 165 personas.
- Razones de índole familiar, como el cambio de residencia que repercutió en el abandono escolar de 705 personas; y el apoyo insuficiente brindado por padres o acudientes, con 145 casos.
- Motivos institucionales, como la ubicación lejana del establecimiento educativo, que provocó el abandono de 30 estudiantes, seguido de conflictos entre estudiantes con ocho casos.
- Por falta de garantías de seguridad, tales como presencia de cultivos ilícitos, que perjudicó a 20 personas; 18 estudiantes abandonaron sus estudios por presencia de los grupos armados ilegales en el territorio; por su parte, el consumo de sustancias psicoactivas y la inseguridad con ocho personas afectadas cada una; y finalmente la presencia de minas

antipersonales provocó el abandono de estudios de seis personas.

En consecuencia, en el Quinto Informe la Procuraduría recomendó a la ARN caracterizar los intereses y fortalezas de los firmantes de paz para conocer sus necesidades en materia educativa, con el fin de que se les haga una oferta guiada a crear estrategias diferenciales, y a conseguir recursos para lograr la permanencia educativa. (Procuraduría, 2023)

En respuesta a lo anterior, la ARN informó que ha implementado varias estrategias para dar a conocer los planes educativos y la oferta disponible. Estas incluyen encuentros grupales, acompañamientos, asesorías, afiches, mensajes de texto al celular, audios promocionales, piezas gráficas digitales, y cuñas radiales y publicidad en los establecimientos educativos que promocionaron el Modelo de Educación Flexible - Tejiendo Saberes, y el de Maestro Itinerante. Además, informó la realización de actividades offline y online con los estudiantes, y la promoción de beneficios en torno a créditos y becas con el ICETEX, así como las ofertas del SENA en educación para el trabajo y el desarrollo humano (ARN, 2024d).

Sobre la matrícula vigente a marzo de 2024, la Agencia informó que tienen registradas 2.899 personas vinculadas en programas de Formación Académica (FA), y 1.181 en Formación para el Trabajo (FpT). Cabe destacar que, aunque en el último año se matricularon 205 personas (158 hombres y 47 mujeres) en FA, se retiraron 45 (34 hombres y 11 mujeres). De manera similar ocurre en el FpT, donde desertaron 31 personas (12 hombres y 19 mujeres) (ARN, 2024a). Esto evidencia que aún existe margen de mejora en torno a las estrategias para garantizar la permanencia educativa, con el propósito de mitigar la problemática de la deserción escolar.

Por su parte, el Ministerio de Educación informó de la realización de una mesa técnica con la Red de Universidades para la Paz, Educapaz, la Comisión de la Verdad, el Centro de Memoria Histórica y UNICEF, que derivó en la suscripción del contrato con el Consejo Noruego, para

fortalecer las experiencias pedagógicas y generar las metas acordes al PND 2022-2026, como estrategia para despertar el interés en los programas educativos flexibles para la población en proceso de reincorporación (MinEducación, 2024).

Frente a lo anterior, se espera que una vez esté reglamentado y en funcionamiento el PRI, la deserción escolar se reduzca al mínimo, producto de la aplicación de las nuevas estrategias de acceso y permanencia en educación básica, media y superior que se encuentra en la Línea estratégica de Reincorporación Social creada en la sesión 147 del CNR.

Ahora bien, en cuanto a la caracterización realizada por la ARN en torno a las condiciones educativas de la población firmante, se cuenta con la siguiente información (ARN, 2024a):

- Se reporta nivel educativo de 10.549 personas, de las cuales, 2.851 son mujeres y 7.698 son hombres; de esta población, 2.596 tiene pertenencia étnica.
- Con relación al nivel educativo, 1.716 se encuentran en nivel de básica primaria, 2.412 en básica secundaria, 6.401 en media vocacional y 20 en educación superior.
- 5.471 son bachilleres: 1.918 mujeres y 3.553 son hombres; 1.260 personas tienen pertenencia étnica.
- 75 personas en reincorporación han accedido a formación para el trabajo y el desarrollo humano en el 2024. De estas, 28 son mujeres y 47 son hombres, de las cuales 30 personas tienen pertenencia étnica.
- 114 personas han accedido a educación básica primaria, secundaria, media y educación superior en el año 2024, de las cuales, 46 son mujeres, 68 son hombres, y 43 personas tienen pertenencia étnica.

En materia de convenios suscritos entre el Gobierno nacional y organismos internacionales, el MinEducación y el Consejo Noruego para los Refugiados (NRC) han aportado recursos para el programa

Arando la Educación; por su parte la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) a colaborado con los modelos de Educación Flexible Tejiendo Saberes y Maestro Itinerante.

Respecto del modelo Tejiendo Saberes, creado para la atención de la población joven, adulta y mayor en condición de vulnerabilidad, tiene como objetivo el de promover procesos educativos integrales en los niveles de educación básica y media. Este modelo tuvo contrato durante la vigencia 2023 con la Fundación Internacional de Pedagogía Conceptual Alberto Merani (FIPCAM)¹⁵⁰, según el cual, de los 450 cupos ofertados, se vincularon 272 personas en proceso de reincorporación, lo que equivale a un poco más del 60 %. De las personas vinculadas, 44 abandonaron sus estudios y 15 lo reprobaron, lo que en total equivale al 22 %, siendo en su mayoría hombres, y se ubican en departamentos como Huila (33 %), Guaviare (24 %), Cauca (19 %).

En cuanto a la pertenencia étnica y diferencial, de las 272 personas referidas, 92 son indígenas, de los cuales, 14 abandonaron sus estudios; 41 son de la comunidad afrocolombiana, y de estos, desertaron cuatro; 15 son negros y uno abandonó el curso; y 47 tienen alguna condición de discapacidad, seis de los cuales no continuaron el programa educativo.

Para la fecha de corte del presente informe, no se cuenta con contrato vigente para este programa, ya que el proceso de selección se encuentra en etapa precontractual, razón por la cual, se insta a la ARN a que agilice los trámites de la convocatoria pública.

De otra parte, sobre el Modelo Flexible “Maestro Itinerante” que se desarrolla con la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) para adultos y personas con discapacidad, concretamente sobre servicios de alfabetización, educación básica y media por Ciclos Lectivos Especiales Integrados (CLEI) donde es el maestro el que visita al estudiante, se reportó que bajo el Convenio 1263 de 2022 que inició el primero de noviembre de dicho año y finalizó el 13 de octubre de

¹⁵⁰ Contrato 1139 de 2023.

2023, se beneficiaron 2.077 personas en proceso de reincorporación (1.622 hombres y 455 mujeres). Para el 2024, se suscribió el Convenio 1243, el cual aún no ha iniciado ejecución.

De este universo, hubo deserción escolar por parte de 126 personas de las cuales 15 fueron indígenas, seis afrocolombianos, 17 personas con discapacidad; este fenómeno no se presentó en la comunidad negra ni en la palenquera.

En materia de educación superior, respecto de los programas financiados con recursos del Fondo de Administración de Recursos para el Acceso y Permanencia a Educación Superior para la Población en Reincorporación ICETEX-ARN¹⁵¹, se reportaron 97 personas cursando estudios de pregrado (50 mujeres y 47 hombres), quienes se ubican principalmente en Bogotá (23), Meta (10), Antioquia y Cauca (8), y Caquetá, Santander y Tolima (6). En cuanto a la pertenencia étnica, 8 son indígenas, un negro, un palenquero, y por otra parte, 20 presentan alguna condición de discapacidad.

Desde la entrada en vigencia de este convenio, se han beneficiado 140 personas, de las cuales, 26 gozaron del beneficio de condonación de créditos, 15 de estas por cursar cinco semestres satisfactoriamente, a ocho por culminar sus estudios con título de grado, a tres por otras razones no especificadas. Por otra parte, hubo 18 desistimientos posteriores a la inscripción, siete se retiraron de manera voluntaria y siete aplazaron el curso.

En diciembre de 2023, la ARN constituyó el Fondo de Administración de Recursos con el ICETEX¹⁵², con el propósito de apoyar el acceso, la permanencia y la culminación de los programas académicos, esto, a través de créditos condonables en el nivel de pregrado dirigidos a hijos de personas en proceso de reincorporación. Se tienen previstos 80 cupos para el segundo semestre del 2024.

¹⁵¹ Convenio Fondo 1549 de 2021 suscrito entre la ARN y el ICETEX, abril 2023 -marzo 2024. Este convenio está vigente hasta el año 2029 con el fin de vincular personas en programas de 10 semestres.

¹⁵² Convenio 2211 de 2023.

La ARN también cuenta con otros apoyos económicos para pregrado y posgrado, a través de descuentos en la matrícula según convenio con la UNAD¹⁵³, o en la homologación de cursos del SENA en la Fundación Universitaria del Área Andina (AREANDINA), que adicionalmente incluye descuentos¹⁵⁴.

En cuanto a la Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, en 2023, a través de otras entidades públicas y privadas, se vincularon 1.181 personas (763 hombres y 418 mujeres), y se retiraron 31 personas. Es importante mencionar que, esta información no incluye los programas que ofrece el SENA, debido a que en el 2022 finalizó el convenio marco 0117 ARN-020 SENA cuyo objeto consistió en “Aunar esfuerzos técnicos, físicos y administrativos, para facilitar la inclusión productiva sostenible de la población objeto de atención misional de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización ARN, sus familias y las comunidades receptoras”. Por lo anterior, resulta necesario celebrar un nuevo convenio con el fin de continuar garantizando el acceso preferente de la población en proceso de reincorporación a estos programas.

La vinculación a programas de Formación para el Trabajo (FpT), que se brindó a través del SENA y otras instituciones privadas, dan cuenta que desde la vigencia 2023 y a marzo de 2024, se vincularon 1.130 personas (723 hombres, 406 mujeres)¹⁵⁵. De estos, 700 adelantaron sus estudios en cursos complementarios, 357 en técnicos, 69 operarios y 4 en el auxiliar (ARN, 2024a).

El MinEducación reportó las causales de deserción escolar identificadas por el Sistema de Monitoreo para la Prevención de la Deserción Escolar (SIMPADE) en este último año, que son las mismas que fueron identificadas en el Quinto Informe (Procuraduría, 2023), y que se abordaron anteriormente.

¹⁵³ Convenio interadministrativo 1254 de 2022

¹⁵⁴ Convenio 1629 de 2022.

¹⁵⁵ Una persona no reporta este dato.

Adicionalmente, el ministerio explicó que para atender este fenómeno, instaron a las secretarías de educación territoriales a promover la matrícula de forma activa y a garantizar ambientes educativos seguros; además, las orientaron en la construcción e implementación de los planes de permanencia, así como en un plan piloto denominado Ruta para la Prevención de la Deserción Escolar que se ejecuta con el ICBF; acciones que permitieron una disminución en el índice de deserción escolar del 4,37 % al 3.93 % (MinEducación, 2024).

De esta manera, la Procuraduría valora los esfuerzos emprendidos por la ARN y el MinEducación, junto a demás entidades y organizaciones, para desplegar la oferta institucional en la materia en torno a la población en reincorporación; sin embargo, así mismo reconoce que persisten oportunidades de mejora en torno a la mitigación del fenómeno de la deserción escolar.

Así las cosas, se reitera a la ARN y al MinEducación la necesidad de mejorar el instrumento de caracterización de la población en proceso de reincorporación, a fin de que se definan uno a uno sus intereses, conocimientos y experiencias, lo que ayudará a tomar mejores decisiones y de esta manera, disminuir el índice porcentual de la deserción escolar y, para que la oferta laboral gire en torno a ello.

Así mismo, recomienda mejorar las estrategias de la permanencia educativa; y dar celeridad a la planificación de la gestión administrativa, a fin de que se garantice la continuidad de los contratos y convenios por medio de los cuales se presta la oferta educativa.

Sostenibilidad económica

Este componente de la fase de reincorporación a largo plazo, tiene como objetivo ayudar en la generación de ingresos a las personas que se encuentren en proceso de reincorporación, para que de esta manera alcancen su autonomía económica y sostenibilidad, así como la de sus familias. Lo anterior a través de la iniciación de proyectos productivos individuales y colectivos, del acompañamiento y asistencia técnica, y de los procesos de inclusión laboral y empleabilidad, en articulación con los actores del orden nacional, territorial y organismos internacionales.

El estado de la implementación de esos subcomponentes será analizado a continuación.

Proyectos productivos

El Acuerdo de Paz, estableció en el numeral 3.2.2.6 la “Identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social”, mediante la implementación de programas y proyectos productivos sostenibles en favor de la población en reincorporación, para lo cual, constituyó un apoyo económico único de \$8.000.000 para cada persona, bien sea para invertirlo en un proyecto individual, o a través de formas asociativas conforme lo permite el Decreto Ley 899 del 29 de mayo de 2017, artículos 12 a 14, y la Resolución 4309 del 24 de diciembre de 2019¹⁵⁶ expedida por la ARN, artículos 11, 12 y 28.

Los proyectos productivos individuales (PPI)¹⁵⁷ son aprobados por la ARN conforme a lo establecido en el numeral 21 del artículo 5º del Decreto Ley 4138 de 2011¹⁵⁸, mientras que los proyectos productivos colectivos (PPC) son aprobados por el CNR¹⁵⁹ de acuerdo con el artículo 13 del Decreto Ley citado en precedencia.

En el Quinto Informe, la Procuraduría recomendó a la ARN realizar una caracterización de los proyectos productivos, con el propósito de identificar las dificultades que estos presentan, y llevar a cabo gestiones para fortalecerlos, con el fin de que logren transitar a la sostenibilidad. Todo esto con el objetivo de que la persona en reincorporación pueda tomar una decisión asertiva respecto de la generación de ingresos mediante el enganche laboral, previa preparación académica conforme a la oferta educativa en perspectiva de sus intereses, conocimientos y experiencia. En suma, un salto de la asistencialidad hacia la autonomía de esta población (Procuraduría, 2023).

¹⁵⁶ “Por la cual se establece la ruta de reincorporación”

¹⁵⁷ Pueden constituirse por dos personas en proceso en reincorporación.

¹⁵⁸ “Por el cual se crea la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas en Armas y se establecen sus objetivos y estructura” modificado por el Decreto 1212 de 2018.

¹⁵⁹ Instancia que fue creada por el Decreto 2027 de 2016.

Al respecto, la ARN indicó que el éxito del proceso de reincorporación también implica la responsabilidad de la persona por aportar activamente a la construcción de su proyecto de vida, y que, en tal sentido, dado que los proyectos productivos forman parte del patrimonio de los firmantes de paz, corresponde a ellos tomar las decisiones que consideren pertinentes.

Sin embargo, en el PRI se diseñó la Estrategia de Sostenibilidad como un mecanismo de apoyo complementario para el fortalecimiento a los PPC y a los PPI que de manera voluntaria lo soliciten, al cual acceden previo cumplimiento de los criterios de sostenibilidad definidos por la entidad (ARN, 2024d).

Así las cosas, si bien la Procuraduría celebra la creación de un apoyo complementario para los proyectos productivos, también expone que, de acuerdo con la información recogida en las visitas realizadas a algunos de estos proyectos, se evidencia la necesidad de que el acompañamiento técnico que brinda la ARN, y que incluye la orientación y asesoramientos a través de los cooperantes, se realice de manera más certera, bajo el entendido de que las personas en proceso de reincorporación requieren principalmente la asignación de recursos de fortalecimiento, preparación para la administración, mejores estrategias de mercadeo o mejoramiento del producto o servicio.

Algunas dificultades que ha encontrado la Procuraduría para la consolidación de proyectos productivos son: i) conflictos internos y dificultades organizativas entre los asociados; ii) falta de tecnificación del personal; iii) dificultades en la comercialización de sus productos; iv) informalidad de los mercados que genera escenarios de competencia desleal; v) falta de garantías de seguridad; vi) traslados de ETCR; vii) condiciones técnicas y jurídicas de las tierras; viii) infraestructura vial insuficiente; ix) escenarios de estigmatización; y, ix) falta de titularidad de los predios; entre otros. Todo lo anterior, sumado a las dificultades propias de crear empresa, incrementan la posibilidad de que la población desista de sus actividades de generación de ingresos.

Sobre el particular, existe un indicador asociado al PMI: “Porcentaje de integrantes de FARC- EP acreditados con proyecto productivo individual o colectivo viabilizado con apoyo económico entregado” (C.238), el cual presentó un avance cuantitativo del 98,44% durante el 2023 y del 89,78% en el primer trimestre de 2024¹⁶⁰. Esto evidencia un progreso importante para dar inicio a la ejecución de los negocios económicos del proyecto de vida de esta población hacia la sostenibilidad. No obstante, la ARN indicó que la meta se afecta por demoras en los tiempos para efectuar la notificación del desembolso por el Fondo Colombia en Paz (FCP), por error en la documentación presentada por los proveedores, o por desistimiento de la iniciativa formulada¹⁶¹.

De igual forma, el indicador reporta que para la vigencia 2023, la institucionalidad desembolsó \$3.239.872.584 para 8 PPC y 280 PPI, lo que benefició a un total de 405 personas, de las cuales, 113 son mujeres y 292 hombres. De este universo, 95 pertenecen a algún grupo étnico (47 indígenas, 47 afrodescendientes y 1 Palenquero de San Basilio o descendiente).

A su vez, para el primer trimestre de 2024 se desembolsaron \$1.311.763.210 dirigidos a PPI, lo que benefició a 164 personas, de las cuales 43 son mujeres y 121 hombres; siendo 48 integrantes de algún grupo étnico (21 indígenas y 27 afrodescendientes). La mayoría de estas iniciativas se ubican en el departamento del Tolima y Caquetá (25), Antioquia y Meta (20).

Para 31 de marzo de 2024, desde el inicio de la implementación del Acuerdo han sido desembolsados recursos por valor de \$87.092.541.319 entre 128 PPC y 5.743 PPI, beneficiando a un total de 10.887 personas.

¹⁶⁰ Calculado de la siguiente manera: cantidad de proyectos productivos individuales y colectivos con recursos desembolsados por el Fondo Colombia en Paz (FCP) sobre los viabilizados por la ARN o el CNR.

¹⁶¹ Consultado en vivo el 23 de julio de 2024 en: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/D0vidawseq3U6q9i>

Sobre el acompañamiento a los proyectos productivos, además de contar con el de tipo técnico a los PPI y a los PPC directamente por la ARN y por los organismos como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la apuesta de la ARN en las últimas dos vigencias ha sido la Estrategia de Sostenibilidad, incluida en el Programa de Reincorporación Integral (PRI). Esta iniciativa se enfoca en el fortalecimiento y apoyo complementario, considerando ocho factores esenciales: la estabilidad técnica y económica, la viabilidad a nivel organizacional y asociativo, los procesos adecuados de mercadeo y comercialización, la articulación al territorio, la contribución de cierres de brechas de desigualdad, el acceso a tierras y a predios urbanos, seguridad, y la sostenibilidad ambiental (ARN, 2024a).

Esta estrategia no se encuentra dirigida a fortalecer todos los proyectos productivos, sino aquellos PPC que, de acuerdo con el Decreto Ley 899 de 2017, hayan implementado recursos de acuerdo con la línea productiva establecida por el CNR, y a los PPI e iniciativas productivas autogestionadas que estén asociados con un mínimo de cinco integrantes, cuya inversión corresponda a las líneas que el CNR tiene pre establecidas. Asimismo, fortalece a los proyectos que apliquen dentro de las prioridades que se tengan en la generación de activos productivos, estrategias de mercadeo y comercialización, innovación tecnológica, procesos de transformación y valor agregado, y de certificación y permisos.

A la fecha, se han postulado 62 organizaciones mediante 46 solicitudes que se discriminan en: 26 PPC, 18 iniciativas autogestionadas y dos PPI asociativos. De estos, se han priorizado 16 proyectos: 11 colectivos, cuatro autogestionadas y uno de línea por definir.

Por otra parte, se mantiene el Plan de Acompañamiento y Asistencia Técnica Integral (PATTI) mediante el cual se orientan a nivel territorial, las acciones y estrategias para la puesta en marcha de los proyectos productivos y su mejora continua; además del Protocolo de Género,

mediante el cual se realiza acompañamiento para promover la autonomía económica de las mujeres y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas y la mitigación de las barreras que estas presentan.

En esta vigencia, 520 PPI recibieron asistencia técnica bajo convenios con la Asociación de Productores Agropecuarios Colombianos (ASOPROACOL) y con INNpursa, lo que ha beneficiado a 1.795 personas en reincorporación (1.325 hombres y 470 mujeres), de las cuales, a su vez, 289 pertenecen a un grupo étnico y 193 presentan alguna discapacidad.

Dentro del proyecto de cooperación del MPTF3, la OIM y el PNUD, en la última vigencia brindaron asistencia técnica a seis PPC que beneficiaron a 78 personas; de esas, 20 son mujeres y 15 tienen alguna discapacidad.

Por su parte, bajo el Convenio 1156 de 2023 suscrito entre la ARN y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), se han asociado dos PPC, que beneficiaron a 11 personas, de las cuales dos son mujeres y una tiene alguna discapacidad. Para la vigencia 2024, la ARN estima una priorización de 3.963 personas en estos planes y programas.

También se han mantenido en ejecución los convenios y contratos con actores del orden nacional, regional y local para el apoyo en temas de acceso a mercados y comercialización. Sin embargo, la ARN no reportó avance ni resultados de estas gestiones, mientras consideró que en la vigencia 2024 se estima beneficiar a 70 proyectos productivos en los sectores agropecuario, turismo, confecciones, servicios y comercio.

Finalmente, se espera que la ARN implemente de manera efectiva las nuevas estrategias de sostenibilidad diseñadas dentro del PRI durante esta vigencia, a fin de que se avance en la consolidación de la generación de esta fuente de ingresos.

Empleabilidad e Inclusión Laboral

Para el Quinto Informe, se reportaron 2.287 personas vinculadas laboralmente de las cuales 1.649 son hombres, y 638 mujeres; y la ARN no contaba con la información relativa a los sueldos que devengaban los trabajadores, ni las desvinculaciones producidas, por lo que la Procuraduría recomendó realizar una caracterización que les permita contar con esta información a fin de que se puedan tomar decisiones orientadoras más efectivas encaminadas a fortalecer las estrategias de educación y empleabilidad. (Procuraduría, 2023)

La ARN realizó el proceso de caracterización entre noviembre y diciembre de 2023 para identificar a las personas interesadas en encontrar un empleo, la cual les permite contar con información tendiente a proyectar las acciones en el marco del PRI -que entraría en rigor en esta vigencia- y cuyo informe dé cuenta del área de interés y el sector donde se ubican las personas interesadas en vincularse laboralmente, así como de su experiencia laboral y aspiración salarial.

El resultado de este proceso dio lugar a un informe del cual se puede extraer lo siguiente (ARN, 2024a):

- 1.683 personas están interesadas en emplearse (1.208 son hombres y 475 mujeres), y tienen algún estudio en básica primaria, secundaria, educación superior o media vocacional.
- De estas, 912 están entre los 29 y 44 años de edad, 475 entre 49 y 59, 206 entre 18 y 28, y 87 con más de 60 años, mientras que tres no reportan ningún dato.
- Se identifican con pertenencia étnica 555 personas, siendo la mayoría de los pueblos indígenas (367), afrocolombianos en segundo lugar (148), de la comunidad negra (35), tres palenqueros, un raizal y un ROM; y 340 tiene alguna discapacidad.
- Cauca, Caquetá, Guaviare, Putumayo, Arauca y Nariño son los territorios donde se manifestó mayor interés por obtener un empleo, con un total de 925 personas, es decir, el 54,9% del total.

- 296 personas tienen estudios aprobados en programas vocacionales en los niveles auxiliar, operario, técnico, tecnólogo, técnico laboral o ha participado en certificación por competencias. De estas, la mayor oferta corresponde al operario en piscicultura (17), seguido de técnico en producción y en cosecha de cultivo de cacao (16), técnico laboral agropecuario (11), operarios en labores de campo en cultivos y promoción de seguridad alimentarios (9), y en general, los que tiene que ver con la agroindustria, la ganadería, panaderías, construcción, entre otros.
- 1.268 personas tienen alguna experiencia laboral, en temas como: agricultura (608), seguridad privada o escolta (130), conductor (104), ayudante u obrero de construcción (96), vendedor (80), servicio al cliente (63), entre otros. De estas, 401 personas cuentan con el certificado que les permite acreditar el desempeño de sus funciones o actividades.
- La población en proceso de reincorporación prefiere trabajar en labores que ya conocen y en la que tienen cierta experiencia, como las de seguridad y del campo.
- Frente a la aspiración salarial, 1.036 personas esperan percibir entre uno y dos SMLMV, 334 uno, 270 de tres a cuatro, y 43 pretenden recibir más de 5.
- De las 1.683 personas interesadas en vincularse laboralmente, 970 tienen un proyecto productivo individual y 573 participan en uno colectivo.

Actualmente, 2.069 personas en proceso de reincorporación se encuentran vinculados laboralmente (1.481 hombres, 534 mujeres y 54 no tienen reporte del sexo). Cifra que disminuyó con relación a los 2.287 reportados en el Quinto Informe (Procuraduría, 2023).

Con relación a sus ingresos, 32 devengan cinco SMLMV o más; 408 de dos a cuatro; 1.230 entre uno y dos; y 269 menos de uno.

Durante la vigencia 2023, hubo 179 personas vinculadas a un trabajo, en períodos inferiores a un año, así: 79 de ellas tuvieron un

contrato que osciló entre uno y tres meses, 64 con contratos entre 4 y 6 meses, 13 entre 7 y 9 meses, y 23 por un lapso superior a 10 meses.

En el Quinto Informe se recomendó a la ARN identificar las barreras que presentan las personas en reincorporación para acceder a un empleo u oficio, y a articularse con entidades como la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE) del Ministerio del Trabajo y la Agencia Servicios Público de Empleo del SENA (SPE), con el objetivo de que la mayoría de los firmantes, se matriculen y culminen sus estudios, para aumentar sus posibilidades laborales (Procuraduría, 2023); frente a lo cual, la ARN indicó que cuentan con convenios vigentes a 2023, y en 2024 se suscribirían otros para mantener la oferta estatal a esta población (ARN, 2024a).

Asimismo, la Agencia indicó que el instrumento de caracterización creado permitió identificar las barreras de acceso al empleo y la necesidad de contar con apoyo, como por ejemplo, recursos para el transporte durante la primera quincena para iniciar las labores contratadas (846), asesoramiento y preparación para las entrevistas de trabajo y para las pruebas psicotécnicas (718), tener la garantía para el cuidado de personas a su cargo (465), así como el refuerzo de competencias en comunicación, resolución de conflictos y trabajo en equipo (416). También se ha requerido el acceso a programas de Formación para el Trabajo (FpT) por parte de 32 ciudadanos, y tener acceso a la información de las ofertas de trabajo formal (20).

A pesar de que se han implementado múltiples acciones por parte de entidades del orden nacional y territorial, incluso con el apoyo de organismos internacionales, la cantidad de firmantes vinculados formalmente a un empleo es baja, razón por la que luego del proceso de caracterización aplicado, la ARN se estableció la clasificación de tres tipos de barreras, a saber: personales, del entorno y organizacionales.

La personal comprende los niveles académicos y de formación para el trabajo que no corresponden a la demanda del mercado laboral de los territorios, la poca o ninguna experiencia laboral, o que no ha sido certificada; en cuanto al entorno, estos obedecen a condiciones

geográficas y de características del territorio; mientras que las organizacionales se presentan con las empresas que tienen poca información de las personas en reincorporación, o la discriminación que se presenta cuando los empleadores prefieren personal graduado de algunas instituciones educativas, la edad, experiencia, género, entre otros; y las asociadas a estigmatización contra esta población, que desconocen las competencias o potencialidades que pueden tener los postulantes a las ofertas de empleo.

Otras causas identificadas por la ARN que no han permitido el acceso al empleo formal, son:

- La falta de experiencia laboral.
- Experiencia no certificada.
- Salarios y condiciones laborales no acordes con expectativas de empleadores.
- Trabajos no relacionados con la experiencia y conocimientos adquiridos.
- Dinámica productiva débil.
- Desarticulación de la oferta laboral y de actores involucrados en el ecosistema de empleo en los territorios donde se asienta la población.
- Problemas de salud asociados posiblemente a la discapacidad o que limitan su acceso a la oferta laboral.
- La realización de labores no remuneradas relacionadas con el trabajo de hogar.
- Estar al cuidado de otras personas que en muchos casos afecta el acceso al empleo y su sostenibilidad en el mismo.

Por lo anterior, y con base en el resultado de los análisis de los modelos de inclusión laboral vigentes, la ARN propuso en el CNR un modelo para la empleabilidad y la inclusión laboral orientado a: i) fortalecer las competencias y habilidades de la población reincorporada para el empleo; ii) mitigar las barreras de acceso y permanencia en empleos formales, a las que se enfrentan las personas interesadas en

emplearse tanto en zonas urbanas como rurales; iii) ampliar las oportunidades de empleo con empresas del sector privado; y, iv) ampliar las oportunidades de empleo con entidades del sector público (ARN, 2024a).

Este modelo tiene dos fases para su implementación. En la primera fase, se priorizarán acciones para mitigar las barreras de acceso de la población firmante a través de la generación de oportunidades de empleo con el sector privado, que promuevan el acceso de la población ubicada en zonas urbanas en ciudades capitales e intermedias. En la segunda fase, se ampliarán las acciones con el sector público y zonas rurales.

Los actores de esta estrategia son los aliados del Gobierno nacional, operadores, red de prestadoras del Servicio Público de Empleo, e Instituciones de Formación para el Trabajo; y se pretende identificar las empresas y vacantes potenciales, además de establecer acuerdos con las empresas para el desarrollo del modelo en acciones como la revisión, flexibilización de criterios y de los perfiles de los cargos, así como identificar las barreras más recurrentes, y la adopción de políticas de inclusión.

La nueva estrategia de empleabilidad comprende varias condiciones generales, como, por ejemplo, que la vinculación laboral se realice mínimo por seis meses mediante contratación a término fijo, contratos a término indefinido, por obra o labor, o de prestación de servicios, entre otras; y que se garantice una remuneración no menor a un SMLMV, con la previsión de que en la modalidad de prestación de servicios, se debe validar que los honorarios correspondan al SMMLV después del pago de seguridad social y demás deducciones de ley que se realicen.

Una vez se confirma la vinculación, se inicia la gestión para la entrega de los incentivos a la empresa, con lo cual se facilite el ingreso y la permanencia en el trabajo de la población del programa; los cuales pueden ser monetarios, paquetes de transformación digital, guía para la promoción del empleo inclusivo, y acompañamiento psicosocial al beneficiario y a la empresa, entre otras. La empresa dejará de recibir

los beneficios cuando se presente despido o renuncia antes de cumplir los seis meses mínimos del período contratado, o por retrasos en el pago de la nómina.

Con esta nueva estrategia, el Gobierno nacional espera que los resultados se reflejen en acciones concretas como la validación de requisitos para la entrega de incentivos, la ubicación laboral de las personas en reincorporación interesadas y con sostenibilidad en el empleo por al menos seis meses; y la vinculación de las empresas a este nuevo modelo mediante la implementación de acciones inclusivas en sus procesos de selección.

En este orden, el modelo plantea reconocimiento de incentivos tanto para las empresas, como para la población en proceso de reincorporación, con el objetivo de superar barreras de acceso y permanencia en el empleo, empresas capacitadas en modelos inclusivos, y la entrega considerable del apoyo económico.

Los incentivos para las empresas con el fin de mitigar el acceso al empleo están relacionados con procesos organizacionales transversales y monetarios: los transversales son aplicables para todas las sociedades de cualquier tamaño, y se refieren al acompañamiento que brinda el Estado pre y post colocación ofrecida por el modelo, que contempla entre otros, asesoría sobre el empleo inclusivo, acompañamiento al área de Talento Humano y al proceso de selección para su fortalecimiento y, entre otros, paquetes tecnológicos cuando se requiera, de acuerdo a las necesidades particulares.

Por su parte, los monetarios están dirigidos para las micro, pequeñas y medianas empresas (MYPIME), que serán entregados luego de hacer la verificación y constatación de los soportes del caso, como el contrato, el pago de la seguridad social, entre otros. Aprobada la verificación de compromisos, el Gobierno transfiere \$3.600.000 para apoyo a la nómina para la contratación de población en reincorporación que sean mujeres, jóvenes y personas con discapacidad por el período mínimo de seis meses de vinculación, y \$3.000.000 para el resto que

no tengan esta condición¹⁶². Estos incentivos se entregarían de forma acumulada al cuarto mes, para cubrir los primeros tres meses, y al séptimo, para soportar los meses cuarto, quinto y sexto del contrato.

Los incentivos para la población firmante tienen como propósito la promoción al acceso y a la retención en el empleo mediante el fortalecimiento de las capacidades, conforme a las situaciones identificadas en el proceso de perfilamiento individual y a la caracterización inicial, los cuales, tienen previsto realizar la entrega de beneficios en especie a las personas que lo requieran por un monto promedio de \$850.000, que se destinan concretamente a financiar las necesidades que se identifiquen en el componente de acompañamiento, como la orientación ocupacional especializada, lentes, apoyos para el cuidado de personas a cargo, así como para gastos de desplazamiento y cursos cortos de formación.

Así las cosas, la Procuraduría evidencia que han sido acogidas las recomendaciones dadas a la ARN en el Quinto Informe, así como en reuniones y mesas de trabajo, donde se ha insistido en que la estrategia de acceso al empleo es uno de los pilares fundamentales para pasar de la asistencialidad a la sostenibilidad económica de la población en proceso de reincorporación.

Ahora bien, teniendo en cuenta que este modelo se creó en septiembre de 2023, no se cuenta aún con información de su implementación ni sus resultados, por lo que se espera su ejecución durante el primer año con el fin de efectuar un análisis que permita evidenciar la efectividad de la estrategia.

Habitabilidad y Vivienda

En este apartado se exponen las diferentes realidades en los contratos de vivienda firmados en cada uno de los ETCR. Se encuentran muchos adelantos en el contrato de los ETCR Urias Rondón en el Doncello - Caquetá y los Monos en el Cauca, con construcción y adjudicación de viviendas; mientras que en el ETCR de Filipinas –

¹⁶² El valor del apoyo a la nómina corresponde a un equivalente entre el 43 y 51% de un SMLMV.

Araucuita, no se tiene un contrato vigente, al darse por terminado el contrato No. 16F – 2022 y no tener una solución jurídica definitiva para este.

Al solicitar información pormenorizada de los ETCR y sus contratos de vivienda, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2024) comunicó lo siguiente:

Tabla 46. Estado de contrato de viviendas en ETCR

ETCR	Contrato	Alcance Contrato	VISR* en ejecución	VISR* Certificadas	Presupuesto**
San José, El Doncello - Caquetá	No. 030F-2022	106	24	0	\$ 11,07
Dabeiba - Antioquia	No. 011F-2023	109	0	0	\$ 13,56
Los Monos, Caloto-Cauca	No. 019F-2022	140	102	74	\$ 14,88
Filipinas, Araucuita - Arauca	No. 016F-2022	187	0	0	\$ 16,83

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del MinVivienda, (2024).

*Vivienda de Interés Social Rural

**Cifras en miles de millones.

Al respecto, MinVivienda (2024) añade lo siguiente sobre cada particular:

- **EL Doncello (Urías Rondón) – Caquetá:** Es un proyecto que se encuentra en ejecución, con un presupuesto de \$ 11.086.400.000, presenta avance en obras de urbanismo en relación con la conexión del ETCR al acueducto veredal, así como al resto de los servicios públicos. Al corte del presente informe, 24 viviendas estaban en ejecución de la siguiente forma:
 - 2 viviendas en cubierta y acabados.
 - 4 viviendas en altura de cuchilla.

- 4 viviendas en altura de viga cinta.
- 14 viviendas en cimentación.
- **Los Monos en Caldono – Cauca:** Proyecto de \$ 14.882.400.000, tiene un avance significativo con 74 viviendas terminadas y certificadas, así como otras 28 más en ejecución.
- **Dabeiba Llano Grande - Antioquia:** Proyecto con un presupuesto de 13.559.600.000. A corte de este informe, el contrato de vivienda se encuentra suspendido, en atención a los tiempos requeridos por la CAR CORPOURABA, para la expedición de los permisos ambientales, según la información que argumenta el ejecutor.
- En el Quinto Informe presentado al Congreso, se advirtió que la expedición de este tipo de permisos, estaban ralentizando la ejecución de contratos de vivienda y se recomendó a las corporaciones agilizar la expedición de estos, así como también, se instó a las demás entidades que actúan dentro del asunto, a hacer lo posible para entregar la documentación necesaria con celeridad para su conclusión.
- Lo antes expuesto no debería afectar la ejecución de las soluciones de vivienda, ni tener impactos jurídicos, puesto que el objeto de la suspensión fue hacer más eficientes los tiempos de los trámites y evitar la generación de reprocesos en las fases del proyecto. En ese orden de ideas, los ajustes que se desprendan de la suspensión no afectarán la consolidación de riesgos, sino la ejecución de las respectivas fases del proyecto.
- **Filipinas en Arauquita – Arauca:** Es el proyecto con el mayor presupuesto, con \$ 16.830.881.600. Manifiesta el Ministerio que el contrato No. 16F – 2022 se encuentra vencido, puesto que no se suscribió la prórroga por parte del contratista el 19 de septiembre de 2023, razón por la que se adelantaron las gestiones correspondientes para la liberación de recursos, y al tiempo liquidar de forma unilateral el contrato, con el consecuente reinicio del proceso de contratación.

Al respecto, desde la Procuraduría se ha hecho acompañamiento a la situación del contrato, asistiendo a reuniones y convocando otras, espacios en los que se ha advertido la existencia de factores que afectaron la correcta ejecución del contrato. Los principales los describimos a continuación:

1. La Corporación Regional Autónoma CORPORINOQUIA demoró la expedición de los correspondientes permisos ambientales, según se comunicó en visita presencial dispuesta por la Procuraduría al ETCR, por lo que se convocó reunión virtual con participación de la ARN, ANT, MinVivienda, el CNR, CORPORINOQUIA, el contratista y el interventor del contrato; habiéndose logrado la pronta expedición de los mencionados permisos.
2. Según comentó MinVivienda (2024), el contratista solicitó que se hiciera una adición presupuestal, pasando de 90 a 110 SMLMV por cada unidad habitacional, argumentando que en otros ETCR se había llevado a cabo la misma, sin que, a pesar de eso, el Ministerio hubiese accedido, argumentando que lo propio sólo tuvo lugar en el ETCR (Dabeiba Llano Grande – Antioquia), por un apoyo en particular de la empresa privada y la gobernación de Antioquia.
3. Por su parte, el contratista manifestó en varias reuniones la falta de colaboración del Ministerio en la agilización de los procesos, lo que implica suspensión en la construcción de las viviendas y, por ende, pérdidas financieras. Además, que, por acuerdo con la comunidad, decidieron hacer unas modificaciones en las viviendas, sin que los mismos hubiesen sido avalados por el Ministerio, echo que también aparejó consecuencias negativas en sus finanzas. En este sentido, y en vista de que la prórroga petitionada no fue aprobada en las condiciones requeridas, se produjo el vencimiento del término del contrato.
4. En la visita administrativa adelantada por este ente de control al ETCR Filipinas en el mes de abril de 2023, la comunidad manifestó la importancia de la concurrencia física de la ANT a las

reuniones en territorio, con el propósito de absolver dudas respecto del proceso de acceso a tierras. Por esta razón, en reunión posterior se hizo tal requerimiento a la Agencia, sin que hubiesen sido receptivos.

Así como en el Quinto Informe al Congreso (2023) la Procuraduría destacó el avance en el contrato de vivienda del ETCR Filipinas, en esta ocasión es menester expresar la preocupación de este organismo de control sobre el mismo, toda vez que en los espacios de reunión mencionados anteriormente, el contratista manifestó que no asumirá las sanciones impuestas por razón de su incumplimiento, por lo que el caso deberá ser resuelto en instancias judiciales, lo que a su vez perjudicará el acceso a vivienda de los firmantes de este ETCR.

En relación con el resto de contratos de vivienda de los demás ETCR, el MinVivienda no allegó información en su respuesta, a pesar de los requerimientos escritos y verbales en reuniones presenciales con esta cartera.

Por todo lo expuesto anteriormente, el MinVivienda deberá trabajar de la mano con entidades como las Corporaciones Regionales Autónomas para la rápida aprobación de los permisos ambientales respectivos; así como también con la ANT para que asistan a los espacios en territorio y puedan escuchar las solicitudes de los firmantes en relación con los predios que serán motivo de compra por parte de esta agencia.

En relación con los programas de vivienda a los que han tenido acceso hogares conformados por al menos un firmante del Acuerdo, el MinVivienda relaciona la siguiente información:

Tabla 47. Subsidios familiares de viviendas a hogares conformados por uno o más ex integrantes de las FARC-EP

Programa	Hogares asignados	Valor asignado
Mi Casa Ya	72	\$ 2,99*

Programa	Hogares asignados	Valor asignado
Programa Vivienda Gratuita Fase II	11	\$580,800,911
VIPA	7	\$152,691,370
Programa Vivienda Gratuita Fase I	3	\$137,124,014
Bolsa Desastres Naturales	2	\$110,657,550
Semillero de Propietarios Arriendo	1	\$13,450,380
Semillero de Propietarios Ahorro	1	\$6,960,000
Casa Digna Vida Digna	1	9,937,391
Bolsa Atentados Terroristas	1	\$10,100,000
Bolsa Desplazados	1	\$20,683,650
Total	100	\$ 4,03*

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del MinVivienda, (2024).

*Cifra en miles de millones.

De estos programas, destaca el llamado “Mi Casa Ya” puesto que el número de hogares de personas en proceso de reincorporación aumento de 12 a 72, con respecto a lo reportado en el Quinto Informe (2023). Según informó el ministerio, 52 hogares en ruta de reincorporación adicionales, se encuentran postulados para recibir el subsidio, y otros dos están en trámite de asignación.

Al respecto, la Procuraduría ha recomendado, tanto en informes escritos como en reuniones presenciales, la flexibilización de los requisitos para el acceso a este subsidio, sobre todo en lo que tiene que ver con la obligatoriedad de contar con historial crediticio al momento de solicitar la prerrogativa.

Finalmente, se solicitó información sobre la manera como han afectado los decretos emitidos por el Gobierno nacional dentro del

marco normativo de la llamada “Paz Total” a las personas que se encuentran en ruta de reincorporación con miras a obtener una vivienda o un subsidio de vivienda. Por su parte el MinVivienda informó que “no hay normatividad en el marco de la paz total adoptada por el Gobierno nacional que impacte el acceso a vivienda de las personas firmantes en proceso de reincorporación.” (MinVivienda, 2024).

Bienestar Psicosocial Integral

Este acompañamiento, solicitado voluntariamente por el beneficiario, propende por el mejoramiento de la calidad de vida individual y colectiva del firmante de paz y de su grupo familiar, esto mediante diversas acciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Resolución 4309 de 2019 expedida por la ARN.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 18 de la norma en cita, este componente se entenderá cumplido cuando: i) se hayan desarrollado al menos dos temáticas del Programa de Acompañamiento Psicosocial; y, ii) cuando el beneficiario ha sido acompañado a vincularse y avanzar en los demás componentes de la ruta de reincorporación.

Teniendo en cuenta que el PRI ha integrado varios de los programas sociales y económicos del proceso de reincorporación a la vida civil, y que algunos de estos se encontraban en fase de elaboración, como por ejemplo el Programa de Acompañamiento Psicosocial, la ARN informó que este componente hace parte de la Línea Estratégica de Reincorporación Social del PRI como uno de sus ejes (ARN, 2024a).

El producto esperado de este nuevo programa en materia de bienestar psicosocial es la Estrategia de Acompañamiento Psicosocial, la cual actualmente se encuentra en fase de formulación (ARN, 2024a), por lo que se prevé que una vez este se encuentre concretado, inicie la implementación en la mayor brevedad posible.

Este componente se integra con otras actividades que forman parte de otros de la ruta de reincorporación, por ejemplo, cuando se brinda el acompañamiento a las familias del firmante fallecido para la superación

del duelo, en la orientación para el acceso a las rutas de atención para la protección de los NNA, en las asistenciales que forman parte del proceso de reunificación familiar y en el componente comunitario.

Familia

Este componente comprende la orientación y el acompañamiento a las familias de las personas en proceso de reincorporación, para fortalecer los vínculos de cuidado mutuo, convivencia armónica y promoción del desarrollo familiar.

Sobre el particular, en el Quinto Informe la Procuraduría (2023) reiteró la recomendación a la ARN de agilizar las gestiones tendientes a la construcción y aprobación del Programa de Reunificación Familiar en el CNR, así como de asegurar la disposición de recursos para su funcionamiento. Sin embargo, la entidad indicó que este programa aún no se encuentra en operación, en tanto se tenía previsto incluirlo en alguno de los ejes del PRI que a la fecha se encuentra en fase de reglamentación (ARN, 2024d).

Asimismo, la Agencia informó que en la sesión 147 del CNR del 23 de noviembre de 2023, se aprobó un borrador del documento que orienta la implementación del Programa de Reunificación Familiar, y que en la vigencia 2024 se pretende protocolizar mediante norma. Este documento busca identificar las fuentes y los montos de recursos para su financiación y su articulación en el PRI, cuyo proceso considera las etapas de búsqueda, encuentro y reunificación, así como las orientaciones para brindar el acompañamiento jurídico y psicosocial durante el proceso (ARN, 2024a).

La guía metodológica del Programa de Reunificación Familiar establece que este inicia con la manifestación formal de las personas en proceso de reincorporación o de los familiares, hasta el 3er grado de consanguinidad, interesados en el proceso; y finaliza con el desistimiento o con el cumplimiento del plan de acompañamiento, para de esta manera, identificar los casos y la activación de las rutas con las entidades competentes, bajo los principios de corresponsabilidad, subsidiariedad, coordinación, interés superior de los niños, niñas y

adolescentes, confidencialidad, transversalización, colaboración armónica e integralidad, con el fin de garantizar el enfoque de derechos de los NNA, así como el de tipo territorial, género, étnico, acción sin daño, curso de vida y de discapacidad.

De otro lado, para el Quinto Informe (Procuraduría, 2023), se había recomendado a la ARN, realizar una caracterización de las familias de la totalidad de los firmantes de paz que se encuentran en proceso de reincorporación, con el propósito de fortalecer la estrategia de Reunificación Familiar, bajo el debido acompañamiento del ICBF.

Al respecto, la Agencia informó que aplicó la herramienta para tal fin el 30 de septiembre de 2023, con la que recaudó información de 11.426 personas, obteniendo que 2.268 manifestaron su deseo de reencontrarse con su familia (20,32 %), 8.894 no tiene interés en hacerlo (79,68 %) (ARN, 2024d), lo que denota un escaso avance en la efectividad de las estrategias aplicadas por el Gobierno para incentivar la reunificación familiar, puesto que para el año anterior la cifra rondaba los 2.272 firmantes que querían encontrarlas y 8.623 que opinaban lo contrario; pudiendo persistir inconvenientes como la desconfianza en las instituciones o una eventual estigmatización.

Adicionalmente, la ARN afirmó que esta nueva caracterización les permitió identificar y focalizar la población en proceso de reincorporación interesada en recibir apoyo u orientación en el proceso de reunificación familiar, lo que fue un insumo para el diseño del programa de Reunificación Familiar.

En cuanto a las etapas de curso de vida de las 2.268 personas con posible interés en acceder al Programa de Reunificación Familiar, 271 son jóvenes entre 18 a 28 años, y 1.997 son adultas que se referencia así: 1.490 tienen entre 29 a 49 años de edad, 344 tienen de 50 a 59, y 163 son personas mayores de más de 60 años. En cuanto a la pertenencia étnica, 248 son afrocolombianos, 447 indígenas, 69 de la población negra, cuatro palenqueros y un raizal, mientras que 515 refieren alguna discapacidad (ARN, 2024a).

Finalmente, la ARN indicó que no ha realizado un ejercicio específico sobre el avance en la reunificación familiar y que no cuenta con información sobre el número de familias reunificadas, no obstante han brindado apoyo y asistencia a las personas en proceso de reincorporación que han manifestado su voluntad de hacerlo.

El ICBF por su parte informó que, en virtud de sus competencias y la Resolución 2800 del 10 de mayo de 2022¹⁶³, durante la vigencia 2023 realizó reuniones con la ARN y con otras entidades que forman parte de la mesa intersectorial de reunificación familiar con el fin de revisar la ruta del “Programa de reunificación de núcleos familiares y de familias extensas y personas adultas mayores, incluyendo medidas de protección y atención de hijos e hijas de las personas en proceso de reincorporación”, así como el desarrollo de acciones para darle cumplimiento al componente (ICBF, 2024).

Asimismo, comunicó que desde el año 2023 se vienen realizando adecuaciones en la parametrización del Sistema de Información Misional (SIM) que les permita la adecuada identificación de casos y realizar los respectivos reportes.

Por otra parte, indicó que la Mesa Técnica de Familia (MTF) sesionó en dos ocasiones durante 2023, y una en el primer trimestre de 2024, en las cuales se ha insistido en ajustar el instrumento de planificación mediante acciones concretas para mejorar las acciones, resultados y productos a entregar por las entidades competentes, concentrar esfuerzos en algunos productos más eficaces con el programa y la necesidad de invitar al Ministerio de Igualdad a las sesiones de la instancia.

En las sesiones de trabajo, se hizo énfasis en la definición de acciones para la orientación a las familias, la participación de la población objetivo, la socialización de las principales normas en materia

¹⁶³ “Ruta para avanzar en procesos de reunificación familiar, en el marco del CONPES de Reincorporación, respecto a los casos que son competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”

de familia, lineamientos para la construcción de indicadores, y ajustes al plan de acción y de planificación, entre otras (ICBF, 2024).

En vista de todo lo anterior, la Procuraduría encuentra que el ICBF y la ARN no presentaron datos concretos que permitan evidenciar el avance en las acciones de acompañamiento a las personas en proceso de reincorporación para la reunificación con sus familias, más allá de mencionar una serie de actividades desarrolladas de planificación, decisiones y recomendaciones, lo cual no permite medir el estado de implementación de este componente.

Por lo anterior, se recomienda a ambas entidades implementar una herramienta de seguimiento y control de gestión que permita contar con la data estadística necesaria para establecer el avance.

Comunitario

Según el CONPES 3931 de 2018 y la Resolución 4309 de 2019 expedida por la ARN, este componente tiene como objetivo principal el fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación, entendiéndose como cumplido cuando el beneficiario ha asistido, por lo menos, a 80 horas de procesos de formación en competencias para la participación ciudadana, o en resolución de conflictos y construcción de paz, y por lo menos a dos sesiones en el marco de la Estrategia Nacional para la Prevención Temprana y la Superación de la Estigmatización dirigida a la población en proceso de reincorporación.

En el Quinto Informe (Procuraduría, 2023), se estableció que 2.652 personas manifestaron no haber participado en ningún proceso comunitario durante su ruta a la reincorporación. Por lo tanto, se recomendó revisar las estrategias aplicadas en este componente, a fin de procurar que toda la población firmante se sea vinculada a dichas actividades, ya que se pretende alcanzar la reconciliación con las comunidades desde la perspectiva de la reparación, la justicia restaurativa y el fortalecimiento de los lazos comunitarios.

Al respecto, la ARN indicó no acoger dicha recomendación, argumentando que, en el marco de los procesos comunitarios se debe

articular a todos los actores del sistema para lograr acuerdos que permitan su participación, que es voluntaria, y que la información recopilada ha servido de insumo para la creación de la línea estratégica del PRI (ARN, 2024d).

Dicho lo anterior, la Procuraduría observa que el Decreto 4138 de 2011¹⁶⁴, contempla en el artículo primero que el objeto de la ARN comprende gestionar, implementar, coordinar y evaluar de forma articulada con las entidades e instancias competentes, las políticas de inclusión en la vida civil en el marco de los programas de reincorporación entre otros; razón por la que no se comparte la afirmación según la cual, por estimarse voluntario el acceso a este componente, se desestima la convergencia con otras instituciones para procurar que la población objeto se introduzca en las acciones necesarias para recomponer el tejido social y superar las acciones de estigmatización, entre otras; lo que sin duda, facilita el desempeño como otros actores de la sociedad, que se pretendió con la firma del Acuerdo de Paz.

Con respecto a las cifras correspondientes al periodo de análisis del presente informe, la ARN informó que, a pesar de las acciones desplegadas, sólo 55 personas se vincularon en alguna de las 66 Agendas Territoriales de Reincorporación, para las que se destinaron \$25.059.076.672 para las vigencias 2023 y 2024. Así mismo, la Agencia manifestó que se contemplaron estrategias encaminadas al acompañamiento de acciones y procesos para generar espacios de convivencia, como las de prevención de la estigmatización, entre otras, priorizadas en las Regiones Caribe-Catatumbo, Sur Occidente, Centro y Orinoquía, pero no en la del Chocó. En consecuencia, se denota un nivel de avance bajo frente a las expectativas de la Agencia y de la totalidad de la población en proceso de reincorporación (ARN, 2024a).

No obstante que la ARN ha informado sobre todas las acciones de planificación y de algunos servicios prestados, como la realización de

¹⁶⁴ “Por el cual se crea la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se establecen sus objetivos y estructura.”

60 jornadas formativas en 15 municipios focalizados en análisis de riesgos, justicia transicional, derechos humanos y de prevención de estigmatización¹⁶⁵, no se reportaron estadísticas de personas en reincorporación que hubiesen culminado su proceso comunitario conforme lo dispuesto en el artículo 21 de la Resolución 4309 de 2017 expuesto en líneas anteriores. Por lo tanto, se recomienda a dicha agencia, disponer de las herramientas idóneas que le permitan recopilar la información para medir el avance de este componente.

Por otro lado, en el Quinto Informe (Procuraduría, 2023), la Procuraduría recomendó a la ARN crear estrategias que llamaran la atención y el interés de la población en reincorporación, con el fin de que las 2.652 personas que no participaron en algún proceso comunitario, por razones de tiempo, ocupación en sus actividades laborales y/o educativas, o por la no disponibilidad de recursos económicos y/o logísticos, o la falta de respuesta institucional, pudieran integrarse. Frente a esto, se indicó que se realizaron acciones de tipo formativo, de reconciliación e iniciativas de prevención para superar esta situación.

Salud

Del seguimiento derivado del Quinto Informe presentado al Congreso por parte de la Procuraduría General de la Nación, la ARN por medio del Ministerio de Salud, reportó que a corte 15 de marzo de 2024, existen 11.936 personas en proceso de reincorporación en afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), teniendo 9.273 en el régimen subsidiado y 2.663 en el contributivo.

Desagregando esta información, encontramos que 8.893 son hombres, 3.043 mujeres y 50 personas que registran una afiliación en algún régimen especial y/o excepcional. En comparación con las cifras del mencionado informe, se podría afirmar que la variación de las cifras entre un periodo y otro obedece al normal desarrollo del tema. “Dentro

¹⁶⁵ Dentro del marco del Convenio 988 de 2023 suscrito con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) que se desarrolla en los municipios de El Tambo, Miranda, Santander de Quilichao, Caldono, San Vicente del Caguán, Dabeiba, San José del Guaviare, Tibú, Ocaña, Mesetas, Remedios, Cunday, Pasto, Arauquita y Algeciras.

de esta población se puede encontrar el cotizante o cabeza de familia como su grupo familiar, no obstante, se resalta que según establece el numeral 11 del Artículo 2.1.5.3.1 del Decreto 780 de 2016, estos afiliados pueden incluir como beneficiarios a los miembros de su grupo familiar, información que por temas de seguridad y privacidad no se encuentran discriminadas en la BDUA” (MinSalud, 2024).

La mayor parte de la población se encuentra afiliada a la NUEVA EPS, con un poco más del 56 %, quedando el resto distribuido de la siguiente forma:

Tabla 48. Afiliación discriminada por régimen y EPS

EPS	Contributivo	Subsidiado	Total general
Nueva EPS	1.636	5.044	6.680
Asmet Salud	71	767	838
A.I.C. Epsi	21	554	575
E.P.S. Sanitas	201	230	431
Capital Salud	39	386	425
Salud Total	264	152	416
Coosalud	49	351	400
Savia Salud	44	348	392
Emssanar E.S.S	52	286	338
Mutual Ser	17	273	321
Cajacopi Atlántico	18	249	267
Mallamas Epsi	13	172	185
Confaoriente	9	149	158
E.P.S. Sura	115	35	150

EPS	Contributivo	Subsidiado	Total general
Famisanar	50	66	116
Compensar	42	20	62
CCF del Choco	5	55	60
Dusakawi EPSI	3	44	47
Pijaos Salud EPSI	6	33	39
EPS Familiar de Colombia	-	38	38
Capresoca E.P.S	-	13	13
S.O.S.	6	3	9
Anas Wayuu EPSI	-	3	3
Comfenalco Valle	1	1	2
Aliansalud EPS	1	-	1
Fundación Salud MIA	-	1	1
Total General	2.663	9.273	11.936

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de MinSalud, (2024).

La población en proceso de reincorporación se encuentra distribuida en su proceso de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) por departamento, de la siguiente manera:

Tabla 49. Distribución por departamento y régimen

Departamento	Contributivo	Subsidiado	Total general
Amazonas	-	5	5
Antioquia	400	919	1.319
Arauca	61	258	319

Departamento	Contributivo	Subsidiado	Total general
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	1	-	1
Atlántico	11	50	61
Bogotá. D.C.	440	386	826
Bolívar	30	216	246
Boyacá	14	43	57
Caldas	11	41	52
Caquetá	171	716	887
Casanare	13	67	80
Cauca	175	952	1.127
Cesar	54	166	220
Chocó	38	145	183
Córdoba	18	88	106
Cundinamarca	99	256	355
Guainía	1	13	14
Guaviare	99	406	505
Huila	66	427	493
La Guajira	55	249	304
Magdalena	8	25	33
Meta	280	1.194	1.474
Nariño	60	397	457
Norte de Santander	69	546	615
Putumayo	66	309	375
Quindío	22	38	60
Risaralda	28	75	103
Santander	69	183	252
Sucre	12	217	229
Tolima	151	540	691
Valle del Cauca	135	305	440

Departamento	Contributivo	Subsidiado	Total general
Vaupés	2	16	18
Vichada	4	25	29
Total General	2.663	9.273	11.936

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ARN (2024a) y MinSalud, (2024).

En relación con el acceso a la salud para las poblaciones en zonas rurales y dispersas, el MinSalud informó la identificación de 633 municipios que no cuentan con una sede de salud rural, lo que representa el 56 % del total nacional. Además, solo 1.964 Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), de las 20.328 construidas, se encuentran en zonas rurales, es decir, el 9.7 %,

En cumplimiento de la Resolución 601 de 2023, las Empresas Sociales del Estado (ESE) han reportado 8.455 atenciones durante jornadas de salud. De estas atenciones: 5.155 correspondieron a mujeres, 3.245 a hombres y 65 fueron para gestantes.

De la población atendida, es relevante destacar que:

- 7.155 atenciones fueron para la comunidad en general.
- 1.240 para firmantes del Acuerdo.
- 1.959 atenciones fueron para niños menores de cinco años.
- Se realizaron 242 traslados en ambulancia básica desde el ETCR hasta el centro de atención de primer nivel de complejidad.
- Se realizaron 1.005 atenciones por auxiliares de enfermería.

Toda esta información se extrae del registro en la plataforma PISIS, utilizada para el intercambio de datos del Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO) del Ministerio de Salud y Protección Social, cumpliendo con las obligaciones establecidas para las ESE.

Discapacidad, enfermedades de alto costo y personas mayores

El enfoque diferencial está inmerso en cada uno de los componentes del proceso de reincorporación, tal y como lo dispone el Acuerdo de Paz en su punto 3.2¹⁶⁶, y en consonancia con lo establecido en el CONPES 3931 de 2018¹⁶⁷ como un mandato para la institucionalidad de apropiarlo en sus actividades.

Respecto de los indicadores asociados al PMI sobre la materia, se tiene que el correspondiente a “Porcentaje de integrantes de las FARC-EP acreditados con enfermedades de alto costo y/o lesiones derivadas del conflicto, que acceden a la ruta integral de atención (RIA) correspondiente Proyectos” (C.242), después de ocho años de la firma del Acuerdo de Paz, no cuenta con ficha técnica, dado que se encuentra en revisión por parte del DNP para estudiar la modificación propuesta por el MinSalud, en materia de ajuste al indicador (MinSalud, 2024).

Respecto del indicador “Programa de atención especial para discapacitados del conflicto con incapacidad permanente y adultos mayores, que gestione recursos de cooperación no reembolsable internacional y de instituciones no gubernamentales para su realización”¹⁶⁸ (C.MT.2), concretamente, el programa CaPAZciudades que consta de tres ejes de acción: Salud, Inclusión Social y Gestión para la Implementación, que principalmente se verifica en las sesiones de la Mesa Técnica de CaPAZciudades, del cual la Procuraduría es miembro, su avance fue reportado de la siguiente manera:

Eje 1, Atención en Salud

Se emprendieron acciones para actualizar el rezago en la expedición de algunos certificados de discapacidad, logrando subsanar 642 casos, para tener 1.622 certificados a marzo 7 de 2024, por lo que se ha mejorado esta situación frente al informe anterior; asimismo, se realizaron vistas a la ESE Popayán que se ubica en Caldon (Cauca),

¹⁶⁶ “Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil - en lo económico, lo social y lo político - de acuerdo con sus intereses”

¹⁶⁷ “Política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP”

¹⁶⁸ Consultado en vivo el 28 de junio de 2024:
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/TBH5M6wSFqiA7rsr>

con la participación de la Procuraduría y la Unidad Técnica de Reincorporación (UTR); a fin de verificar el estado de funcionamiento de la institución y de la prestación de los servicios.

Lo anterior, va en línea con la recomendación efectuada por la Procuraduría en el Quinto Informe ante la gran cantidad de personas que no contaban con dicho documento, por errores del software, o por la demora en la asignación de citas para la evaluación y diagnóstico de la condición (Procuraduría, 2023).

También se avanzó en el desarrollo de la propuesta de Asistencia Técnica conjunta entre el MinSalud y la ARN para el fortalecimiento de la articulación territorial de los referentes y enlaces, cuya finalidad apunta a: i) generar procesos de acercamiento y conocimiento del SGSSS, dirigidos a funcionarios del sector de la ARN; y ii) la consolidación de acciones coordinadas, integrales y unificadas de asistencia técnica para la transversalización del enfoque diferencial de esta población.

Dicho esto, se reconoce que la ARN y el MinSalud hayan acogido la recomendación dada por la Procuraduría en el Quinto Informe (Procuraduría, 2023) en el sentido de articularse a fin de establecer canales de comunicación efectivos con esta población, a través de los cuales se garantice la atención en los servicios de salud, lo que partió de la construcción del plan estratégico 2023, para dar respuesta a las principales necesidades de esta población, generando comunicación directa y permanente con los líderes y lideresas de los firmantes que los representan.

También se contrataron ocho gestores comunitarios de este público objetivo para que canalizaran las acciones y la oferta institucional (ARN, 2024d).

En el primer trimestre de 2024, MinSalud estuvo trabajando en la celebración de un contrato marco para atender los servicios de rehabilitación de esta población a través de contratos derivados con prestadoras en todo el país. Estos servicios abarcarán niveles de alta,

media y baja complejidad, e incluirán atención de salud visual, cirugía, rehabilitación protética, entre otros.

Eje 2, Inclusión Social

La ARN reportó la realización de 390 valoraciones ocupacionales para identificar las fortalezas productivas de esta población, y la revisión y aprobación final de los documentos:

“i) Estrategia para la transversalización del enfoque de discapacidad y persona mayor en el componente de generación de ingresos de la ruta para la reincorporación y ii) Lineamientos para la transversalización del enfoque de discapacidad y persona mayor en el marco del componente de educación apoyado por el Consejo Noruego para Refugiados” (ARN, 2024).

Asimismo, se llevó a cabo el primer encuentro territorial de la región Caribe – CONELAEC, donde participaron 25 asistentes. Este evento fue financiado con recursos proporcionados por el Equipo de Asistencia Técnica de la Unión Europea, y fue allí donde se formuló el Plan de Trabajo para la vigencia 2024. Con el apoyo del Consejo Noruego para Refugiados y de la Embajada de Noruega, se construyeron dos documentos.

Es importante mencionar que algunas de las personas en reincorporación han manifestado que la falta de asignación de recursos por parte del Gobierno ha dificultado su asistencia presencial en todas las reuniones convocadas, razón por la que surge la necesidad de que la instancia disponga de recursos para garantizar el transporte y viáticos para los firmantes que habitan fuera de Bogotá.

Eje 3, Gestión para la Implementación

Durante el periodo de análisis de este informe, se desarrollaron 11 sesiones de la mesa CaPAZcidades, las cuales contaron con participación de los actores institucionales y poblacionales delegados, asimismo se contó con el acompañamiento de la misión de verificación de la ONU.

Con respecto al avance del indicador “Recursos de cooperación internacional no reembolsable y de instituciones no gubernamentales para el programa de atención especial para lisiados del conflicto con incapacidad permanente y adultos mayores, gestionados en especial en los primeros 36 meses”¹⁶⁹ (C.460), la ARN reportó la realización de reuniones de articulación con organismos internacionales para la consecución de recursos para fortalecer el desarrollo del Programa CaPAZcidades; así, con la organización Crisis Group se ejecutaron USD \$ 16.000, a través de los cuales se desarrollaron actividades para dar visibilidad a la población firmante mediante un ensayo multimedia que se publicó en la página “Faces of Conflict”, una grabación en el ETCR Pondores.

Adicionalmente, con el soporte de la Asistencia Técnica de la Unión Europea, se realizaron tres talleres de fortalecimiento dirigidos a CONELAEC, organización de firmantes que cuenta con 900 integrantes, lo que tuvo como objetivo mitigar las consecuencias de hechos y actos de estigmatización.

Por otra parte, con el apoyo del PNUD y CONELAEC, se realizaron eventos para la inclusión laboral y se desarrollaron actividades del programa “Modelo de cuidado integral en el proceso de reincorporación en 10 AETCR priorizados, para la consolidación de la Paz en territorios PDET” de ONU Mujeres y UNICEF con presupuesto del Fondo Multidonante de la ONU para la Paz en Colombia (MPTF por sus siglas en inglés), lo que benefició a 266 personas con discapacidad, 90 mujeres, 173 hombres, dos niñas, un niño, de estas, seis son de la comunidad LGBTIQ+.

Finalmente, se están gestionando recursos con la Fundación de la Organización Nacional de Ciegos de España para América Latina (FOAL), y con el Centro de Rehabilitación para Adultos Ciegos (CRAC), con el objetivo de intercambiar información relevante, transferencia de conocimientos sobre inclusión social de esta población, y su vinculación

¹⁶⁹ Consultado en vivo el 28 de junio de 2024: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/C0HhN6wsZw3DtK0q>

a programas de rehabilitación integral y de inclusión laboral y ocupacional.

Respecto al indicador “Proyecto(s) de cooperación para cubrir los costos que excepcionalmente se generen de la atención de enfermedades de alto costo y/o lesiones derivadas del conflicto de los miembros acreditados de las FARC-EP, presentados en especial en los primeros 36 meses”¹⁷⁰ (C.449), el MinSalud, entidad encargada de su cumplimiento y reporte, informó la gestión de dos proyectos de cooperación internacional, el primero, para el fortalecimiento integral en salud y rehabilitación funcional de esta población, en estrategias de liderazgo y reconocimiento de las rutas de atención que contemplen enfoques diferenciales y esté dirigido a personas mayor con enfermedades de alto costo o en condición de discapacidad; el segundo, para el fortalecimiento a la prestación de los servicios de rehabilitación.

Ambas iniciativas fueron enviadas a la USAID Gobernación Responsable, a la Organización Internacional Ítalo-latinoamericana (IILA) y a la Embajada de Suecia, y se espera que en la vigencia 2024 se concrete la consecución de los fondos necesarios.

Esta población ha recibido diferentes ayudas técnicas, como, por ejemplo, 17 bastones de orientación para personas ciegas o con baja visión; 137 órtesis y prótesis, que incluyen extremidades superiores e inferiores; 15 productos para la audición como audífonos, trompetillas, entre otros; para la movilidad 285 equipos entre sillas de rueda, bastones y muletas; y para la visión 87 artículos entre gafas, binoculares o telescopios.

La mayoría de las consultas médicas refieren a la fisioterapia (594), medicina física y rehabilitación (304), psicología (129), terapia ocupacional (98), psiquiatría (82), optometría (59), fonoaudiología (48), trabajo social (29), y, otras profesiones (387) (ARN, 2024a).

¹⁷⁰ Consultado en vivo el 28 de junio de 2024:
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/TxfzZawsehTL5KJj>

En el Quinto Informe (Procuraduría, 2023) y en la Mesa Técnica de CaPAZciudades, la Procuraduría ha identificado la demora en las entregas de los medicamentos a la población que padece enfermedades de alto costo, por causas atribuibles a la deficiencia en su abastecimiento, largas filas para su entrega o inexistencia de la totalidad de los formulados al paciente, el incumplimiento en los tiempos establecidos para su entrega, falla del sistema en envíos a domicilio y falta de claridad para los usuarios del lugar donde deben ser reclamados; razón por la cual, este ente de control había recomendado al MinSalud y a la ARN establecer alternativas en el manejo de la información, mediante aplicaciones móviles y otras herramientas digitales, para superar los errores que afectan la prestación del servicio.

Al respecto, la ARN dispuso la contratación de profesionales en salud en los 19 grupos territoriales para brindar un mejor acompañamiento y orientación a esta población y en la gestión de las barreras, de la mano de las secretarías de salud en temas como educación en salud y exigibilidad de derechos, mediante acciones de corresponsabilidad.

Igualmente, informó iniciar un plan piloto a través de la implementación de un mecanismo de seguimiento a 15 mujeres en reincorporación que tiene discapacidad y enfermedades de alto costo, para evaluar la oportunidad en el acceso a los tratamientos y a medicina especializada, y a la toma de decisiones (ARN, 2024a).

También se había recomendado a la ARN y a MinSalud en el Quinto Informe (Procuraduría, 2023) mejorar el proceso de intercambio de información a fin de que se puedan tomar medidas y decisiones que permitan el desempeño de sus funciones en pro de esta población, lo cual hizo parte del plan de implementación 2023 de la Mesa Técnica CaPAZciudades. Sin embargo, la Agencia indicó que aún persisten dichas dificultades por la complejidad de concretar espacios entre los supervisores del convenio suscrito entre ambas entidades (ARN, 2024a).

Por lo que se refiere al Sistema de Protección a la Vejez, para el Quinto Informe (Procuraduría, 2023), se había reportado que 149 personas mayores en proceso de reincorporación no registraban información en este programa, a pesar de ello y para este informe, la cifra aumentó a 165 personas, aun cuando la ARN ha reportado la realización de jornadas de sensibilización.

Durante la vigencia 2024, el Programa CaPAZciudades debe articularse conforme al Programa de Reincorporación Integral, y cuenta con un presupuesto de \$40.000.000.000 para desarrollar una estrategia de fortalecimiento para la atención especializada en salud y rehabilitación y funcional, que serán ejecutados en los próximos dos años y siete meses.

En virtud de todo lo anterior, la Procuraduría encuentra que la población con discapacidad, enfermedades de alto costo y personas mayores, se ha fortalecido a través de la implementación del Programa CaPAZciudades, el cual les ha permitido participar en la toma de las decisiones que les afectan.

No obstante, como ha sido la constante en la implementación del Acuerdo de Paz, persisten algunas dificultades que deben atenderse por la institucionalidad nacional y territorial, a fin de que la superación de ellas les permita mejorar sus condiciones dentro del proceso de reincorporación.

Conclusiones y Recomendaciones

- La seguridad jurídica de algunos firmantes de paz aún no se ha definido, como es el caso de las 156 personas que no se han podido identificar, y de las 89 que se encuentran en el Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias.
 - Por esto, se le recomienda a la Oficina del Consejero Comisionado de Paz realizar las acciones pertinentes para que se defina la situación jurídica de las 156 personas que no se han podido identificar.
 - Asimismo, Remitir el expediente de las 89 personas que se encuentran en observación, al Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias - Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita (MSJT), a fin de que se pueda definir su situación jurídica.
- Dentro del CNR se generaron 103 compromisos, de los cuales 44 están cumplidos, 51 en proceso y 8 pendientes de iniciarse. De los 59 que no se han cumplido, 37 corresponden a la ARN.
 - Por esto, se recomienda a la ARN emprender todas las acciones posibles para dar cumplimiento a los 37 compromisos a su cargo en el CNR, especialmente, sobre la participación de otras expresiones de firmantes, la superación de las restricciones en la difusión, transmisión y comprensión de los acuerdos y compromisos, de las dificultades logísticas y operativas para adelantar las sesiones de la socialización de las actas de instancia, entre otros.
- Los indicadores C.228 y C.229 no cuentan con reportes de avances cualitativos ni cuantitativos en SIPO posterior a 2022.
 - Por ello, se le recomienda a la Oficina del Consejero Comisionado de Paz actualizar la información cuantitativa y cualitativa de los indicadores C.228 y C.229 del SIPO en las vigencias 2023 y 2024.

- Se ha fortalecido la participación de la población en proceso de reincorporación, debido a la creación de nuevas instancias departamentales (1) y municipales (9) de reincorporación, que compromete a las entidades territoriales a disponer recursos y a brindar la oferta social del Estado.
- De los 21 Consejos Territoriales de Reincorporación, cinco no han sesionado por el contexto de seguridad en el territorio, como son: La Guajira (Meta), El Ceral, Los Monos, Monterredondo y El Estrecho (Cauca).
 - Por ello, se le recomienda a la ARN, en articulación con el Ministerio de Defensa Nacional, la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional, la Unidad Policial para la Edificación de la Paz, tomar medidas de seguridad donde se desarrollen y ejecuten proyectos productivos colectivos, así como para que se agilicen las medidas de protección individuales; todo ello en perspectiva del avance en el proceso de reincorporación de esta población.
- La reincorporación social y económica en la vigencia 2024 empezará una transición conforme al modelo creado en el Programa de Reincorporación Integral, una vez el decreto que lo reglamenta quede en firme.
- El Sistema Nacional de Reincorporación después de varios años fue construido y se espera que el proceso respectivo mejore, una vez se expida el decreto que lo reglamenta.
- Se evidenciaron gestiones y acciones en favor de los menores certificados que son objeto del Programa Camino Diferencial de Vida.
- Se observa un importante avance en las gestiones adelantadas para el reconocimiento de las personas en proceso de reincorporación que se agrupan en diferentes zonas del país, y que serán conocidos como Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva una vez se firme el decreto reglamentario, en el cual

también se encuentran medidas para el fortalecimiento de los ETCR.

- Sin embargo, se recomienda a la ANT asistir a las reuniones que se llevan a cabo en territorio, con el fin de escuchar a los firmantes en sus solicitudes y resolver sus inquietudes, en particular, respecto a los predios donde se encuentran los ETCR.
- Si bien el Consejo Nacional de Reincorporación aprobó la propuesta de estructura del Programa de Reunificación Familiar, este aún no se ha creado, teniendo en cuenta que el Gobierno nacional concentró sus esfuerzos en la creación del Programa de Reincorporación Integral. Tampoco se ha creado el Programa de Bienestar Psicosocial Integral.
- La sostenibilidad de la gran mayoría de los proyectos productivos sigue siendo un reto de la administración nacional, lo que ha demandado requerimientos comunes en materia de fortalecimiento de recursos económicos, apoyo en estrategias comerciales, mercadeo, asociatividad, legales, técnico, entre otros.
- Si bien se creó el Suministro Económico de Alimentación mediante Resolución 1797 de 2023, que es un apoyo económico para la población en proceso de reincorporación más vulnerable, es posible que éste desincentive la autosostenibilidad de sus beneficiarios.
- Los contratos de vivienda en los ETCR no se están adelantando con la celeridad esperada, lo que hace que sólo dos de ellos tengan avances significativos.
 - Por esto, se recomienda a la ARN y al MinVivienda articularse para lograr concretar una estrategia que logre solucionar temas como la culminación definitiva del contrato de vivienda número 016 – 2022 del AETCR Filipinas – Arauquita, y para firmar uno nuevo.

- Asimismo, se recomienda a MinVivienda agilizar los procesos de contratación de vivienda en los ETCR, sobre todo en los que tienen vocación de permanencia en el territorio en el que se encuentran actualmente.
 - Y finalmente, a las Corporaciones Autónomas Regionales, intentar aprobar con más celeridad los permisos ambientales requeridos para desarrollar los contratos de vivienda, en los ECTR.
- “Mi Casa Ya” es el programa gubernamental que más ha aportado al acceso a vivienda para firmantes del Acuerdo. Asimismo, es el que más tiene en trámite.
- Los modelos de educación flexible no apuntan necesariamente al interés de la población firmante por cuanto ha persistido el índice de deserción escolar, lo que se traduce en que la estrategia de permanencia tampoco ha sido del todo efectiva. Se espera que la caracterización efectuada en noviembre de 2023 permita la toma de medidas para superar estos inconvenientes y aumente la ubicación laboral.
 - Por lo anterior, se recomienda a la ARN mejorar el instrumento de caracterización de la población en proceso de reincorporación, a fin de que se definan uno a uno sus intereses, conocimientos y experiencias.
 - Asimismo, se le recomienda a la ARN en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, aplicar el resultado de una nueva caracterización de la población en proceso de reincorporación, para mejorar las estrategias de prevención de la deserción escolar y de permanencia educativa conforme al interés de esta especial población.
- 1.683 personas en reincorporación manifestaron su interés en emplearse, quienes además cuentan con un nivel básico de estudio y experiencia, lo que resulta en una buena oportunidad para el Gobierno nacional de emprender acciones efectivas a

partir de la información recogida en el instrumento de caracterización y lograr su ubicación laboral.

- Por ello, se recomienda a la ARN Prestar especial interés en las personas que manifestaron su deseo en conseguir un empleo, para que a través de los instrumentos con que cuenta la administración, se puedan brindar los apoyos necesarios para su ubicación laboral.
- Se resalta la creación del nuevo modelo de inclusión laboral y empleabilidad, del cual se espera su implementación por parte del Ejecutivo, para poder medir los resultados previstos por la institucionalidad.
- No hay información de resultados sobre la reunificación familiar.
 - Por esto se recomienda a la ARN agilizar la aprobación del Programa de Reunificación familiar, o su componente dentro del eje respectivo en el PRI.
 - Asimismo, se le recomienda a la ARN y al ICBF articularse para manejar una misma información acerca de las gestiones desplegadas para la reunificación familiar, y el resultado de esta.
- El número de personas en proceso de reincorporación en afiliación en el SGSSS, se mantiene con pocas variaciones, lo cual se considera positivo por la gran cobertura que existe en este tema.
- Se resaltan los logros de la Mesa Técnica de CaPAZcidades, en su funcionamiento concertado y abierto al diálogo, en la gestión de recursos de cooperación internacional y nacionales, en los avances en la expedición de los certificados de discapacidad, y en las acciones de mejoras de los centros de salud y del servicio de rehabilitación.
- De las 2.652 personas que no habían participado en algún proceso comunitario que fueron reportadas en el anterior informe,

solo se presentó avance frente a 55 que participaron en alguna de las 66 agendas territoriales.

- Por esto, se le recomienda a la ARN incentivar la participación de la población en reincorporación en los procesos comunitarios, en tanto a pesar de ser voluntaria, los resultados son positivos en cuanto permiten recomponer el tejido social, superar las acciones de estigmatización, entre otras; facilitando a la postre su desempeño como un actor más de la sociedad.

Garantías de Seguridad

El conflicto armado interno durante 2023, y lo corrido del 2024 se ha exacerbado significativamente en el territorio nacional, generando afectaciones a la sociedad civil en general, incrementándose también el riesgo para la vida e integridad de los firmantes de paz. De acuerdo con lo informado por el CIRC (2024), en Colombia se tienen actualmente ocho conflictos armados de carácter no internacional; tres de ellos entre el Estado colombiano con grupos armados como Ejército de Liberación Nacional (ELN), las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y las Antiguas FARC-EP no acogidas al Acuerdo de Paz; y los otros 5 entre grupos armados no estatales: uno entre el ELN y las AGC y otros cuatro entre Estado Mayor Central FARC-EP (EMC), Segunda Marquetalia (SM), los Comandos de la Frontera y las AGC.

En términos de crisis humanitaria, el CICR mencionó que en 2023 ocurrieron 145.049 desplazamientos masivos de carácter individual¹⁷¹, 50.236 personas afectadas con desplazamientos masivos y 47.013 confinadas; siendo Arauca, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Cauca y Nariño los principales departamentos afectados por la ocurrencia de estos hechos victimizantes (CIRC, 2024). Por su parte, la Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR) identificó 144 desplazamientos masivos de 23.203 familias y 73 confinamientos con 27.820 familias afectadas, donde los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Bolívar y Chocó han sido los principales afectados (ACNUR, 2024).

En punto a los asesinatos y masacres, el panorama es aún más desalentador. Según lo informado por el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ), en 2023 se presentaron 94 masacres con 300 víctimas, 118 líderes sociales y 45 firmantes de paz asesinados; en lo corrido del 2024¹⁷², han ocurrido 23 masacres y 69

¹⁷¹ Esto significó un aumento del 18 % de este fenómeno en el país, respecto al año 2022 (CIRC, 2024).

¹⁷² Corte 18 de mayo, consultado en <https://indepaz.org.co/>

líderes sociales y 10 firmantes de paz han sido asesinados (INDEPAZ, 2024)

Así mismo, el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) ha denunciado el asesinato de 423 firmantes de paz desde la firma del Acuerdo, de los cuales 413 estaban en proceso de reincorporación, 8 en proceso de acreditación ante la OACP y 2 en traslado a ZVTN (CNR, 2024)

Frente al panorama anterior, y a pesar de los diálogos realizados con el ELN, el EMC y el Gobierno nacional en el marco de la Paz Total y los ceses al fuego bilaterales realizados mediante varios decretos¹⁷³ expedidos por el Presidente de la República, los cuales esperaban atenuar la intensidad del conflicto a partir de las medidas adoptadas, así como de la creación de los mecanismos de monitoreo y verificación; no se han podido brindar las garantías de seguridad requeridas para la implementación del Acuerdo de Paz, poniendo en un escenario de riesgo a la población signataria del mismo acuerdo, así como a la demás población civil en los territorios.

En consecuencia, este panorama solo profundiza lo ya expuesto por la H. Corte Constitucional en Sentencia SU-020 de 2022, por medio de la cual se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en el punto 3.4 Garantías de Seguridad, y lo consignado en los diferentes autos expedidos por la misma corporación a través de la Sala de Seguimiento de esta sentencia. Frente ello, la Procuraduría ha advertido la grave situación de seguridad y las recurrentes crisis humanitarias presentadas en los territorios, en especial, en los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca, en los que, desde el 20 de marzo de la presente vigencia, el Gobierno nacional realizó la suspensión del cese al fuego con el EMC a través del Decreto 0385 de 2024.

A la luz de lo expuesto, esta sección abordará no solo los avances y dificultades en la implementación de los componentes de garantías de

¹⁷³ Diálogos ELN: Decretos 1117 de 2023 y 039 de 2024; y Diálogos con el EMC: 1684 de 2023, 0016 y 0385 de 2024

seguridad integrados en el Acuerdo de Paz¹⁷⁴, sino también las principales actuaciones realizadas por este Ente de Control en aras de promover las garantías de los derechos de la vida, libertad e integridad de los firmantes de paz.

Estado de implementación

Pacto Político Nacional

El Pacto Político surge como una acción de promoción del Acuerdo de Paz con diversos sectores, con el fin de cumplir el compromiso de todos los colombianos y colombianas para que nunca más se utilicen las armas en la política, ni se promuevan organizaciones violentas como el mal llamado paramilitarismo u otras. En ese sentido, en el PMI se establecieron dos compromisos.

De acuerdo con lo reportado en el SIPO (2024), el Ministerio del Interior reportó que en el tercer trimestre del año 2023, de acuerdo a las directrices de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal; la ruta para la promoción del pacto político durante los procesos electorales se implementó para las elecciones territoriales 2023, se adoptaron y firmaron tres pactos que no habían sido firmados en vigencias anteriores: el primero en la Guajira, el 11 de agosto de 2023 por 15 representantes de los partidos; el segundo en Guaviare, el 4 de septiembre de 2023 por 4 representantes de los partidos y 11 entidades; y por último en Cesar, el 7 de septiembre de 2023 por 16 representantes de los partidos y 5 entidades.

Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales

¹⁷⁴ El Pacto Político Nacional; la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales; las afectaciones a líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, así como a personas en proceso de reincorporación; el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y sus componentes; los programas de seguridad y protección para personas en proceso de reincorporación; el programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios; y el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia y las acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales

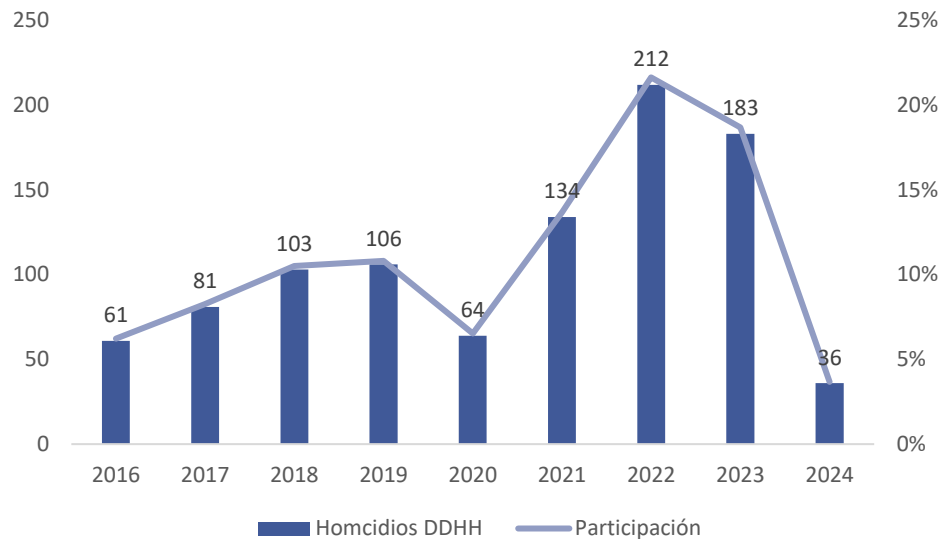
El punto 3.4.4 del Acuerdo de Paz estableció la creación y puesta en funcionamiento de la Unidad Especial de Investigación (UEI), a partir de la expedición del Decreto Ley 898 de 2017. El análisis de esta instancia se concentra en las acciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización para procesar a quienes atenten contra las personas que ejercen la política, así como las personas en proceso de reincorporación, y líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos. En ese sentido, la UEI ha realizado la priorización de las siguientes afectaciones para las Personas en Proceso de Reincorporación (PPR): homicidio, tentativa de homicidio, desaparición forzada y amenazas contra PPR, sus familiares y líderes sociales.

Sobre anterior se tienen los siguientes resultados:

Afectaciones a defensores y defensoras de derechos humanos.

Según lo reportado por la Fiscalía General de la Nación, desde la firma del Acuerdo de Paz a la fecha de corte de este informe, se tienen registros de 980 homicidios de defensores y defensoras de derechos humanos (FGN, 2024), siendo los departamentos del Cauca (151), Antioquia (130), Nariño (83), Valle del Cauca (78) y Norte de Santander (65) los que concentran la mayor cantidad de afectaciones a esta población. La Procuraduría determinó que entre los años 2022 y 2023 fue el lapso en el que ocurrieron los más altos niveles de homicidios con 212 y 183 afectaciones, respectivamente.

Gráfica No. 5 Homicidios defensores y defensoras de DDHH 2016-2024



Nota: elaboración propia basada en la información brindada por la FGN (2024)

En materia de los avances investigativos de los casos de homicidios de defensores y defensoras de derechos humanos, la Fiscalía General de la Nación reporta que el 37% de los casos se encuentran en indagación, 19 % se encuentran en etapa de juicio y un 14 % cuentan con sentencia condenatoria, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 50 Estado etapa procesal homicidios defensores y defensoras de DDHH 2016-2024

Etapa procesal		Casos
Archivo		11
Ejecución de penas - absolutoria		4
Ejecución de penas - apelada		9
Ejecución de penas - sancionatoria		1
Indagación		359
Indagación con orden		150
Investigación		85
Juicio		190
Preclusión		34
Restitución de derechos		1

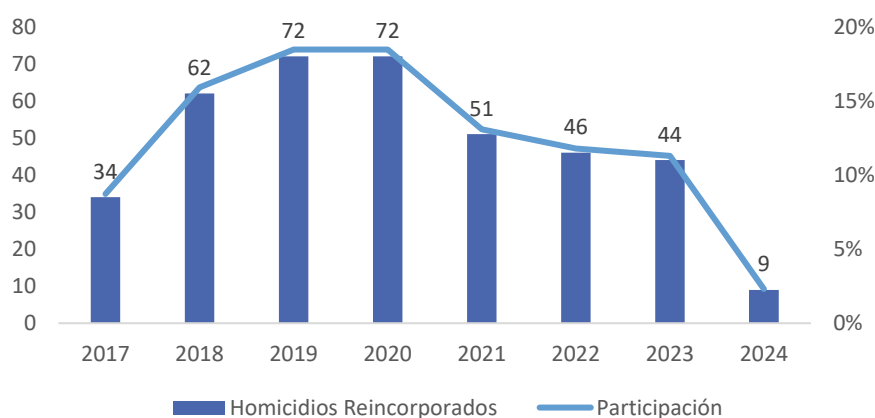
Etapa procesal	Casos
Sentencia condenatoria	136
Total general	980

Nota. Elaboración propia basada en la información brindada por la FGN (2024)

Afectaciones a personas en proceso de reincorporación

En cuanto a las personas en Proceso de Reincorporación, de acuerdo con lo reportado por la Fiscalía General de la Nación, desde el 1 de enero de 2017 a la fecha de este informe, se cuenta con un registro de 390 firmantes asesinados (FGN, 2024). Los departamentos que presentan las mayores afectaciones por este fenómeno son el Cauca (65), Nariño (43), Antioquia (40), Caquetá (39) y Meta (34). La Procuraduría evidencia que, si bien los asesinatos de firmantes de paz han venido disminuyendo desde el año 2020, persisten las afectaciones contra esta población y no se encuentran disminuciones relevantes entre el 2022 y 2023.

Gráfica No. 6 Homicidios de Personas en Proceso de Reincorporación 2017-2024



Nota: elaboración propia basada en la información brindada por la FGN (2024)

Sobre el avance investigativo de los casos, la Fiscalía General de la Nación informó que el 39 % de los casos se encuentra en etapa de indagación, el 18 % en indagación con orden a policía judicial, el 15 % en etapa de juicio y el 13 % con sentencia condenatoria.

Tabla 51 Estado etapa procesal homicidios Personas en Proceso de Reincorporación 2016-2024

Etapa procesal	Casos
Ejecución de penas - absolutoria	1
Ejecución de penas - apelada	2
Ejecución de penas - sancionatoria	1
Indagación	152
Indagación con orden	69
Investigación	37
Juicio	58
Preclusión - imposibilidad	1
Preclusión - muerte del indiciado	17
Sentencia condenatoria	52
Total general	390

Nota. Elaboración propia basada en la información brindada por la FGN (2024)

Al respecto, la Procuraduría solicitó informar las acciones que la UEI de la FGN ha realizado para prevenir tanto las afectaciones presentadas a defensores y defensoras de derechos humanos como a firmantes de paz. Frente a ello, la UEI mencionó que, desde la arquitectura establecida en el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), se han realizado acciones en instancias como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) y la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) y las Instancias Tripartitas de Seguridad y Protección; así como la Mesa Territorial de Garantías para Defensores y Defensoras de DDHH. También manifestaron impulsar la materialización de órdenes de captura emitidas por los jueces de la República y avanzar en acciones investigativas a partir de los datos

registrados en el Centro Integrado de Información para la Seguridad de la Población Desmovilizada (CI2DES).

No obstante, la Procuraduría encuentra que existe un deficitario avance en las citadas investigaciones, en tanto el grueso de las mismas se halla en etapa de indagación, existiendo tan solo un porcentaje del 13 % con sentencia y un 15 % en etapa de juicio. Se advierte, igualmente, una diferencia de cifras frente a las reportadas por organizaciones como el CNR e INDEPAZ. Al respecto, en el Quinto Informe al Congreso presentado por este Ente de Control se recomendó a la FGN realizar una verificación de cifras con otras fuentes de información que evidencien otras afectaciones que, si bien puede que no hayan sido denunciadas ante la FGN, sí pueden contribuir a robustecer las líneas investigativas que maneja la UEI, no obstante, persiste la disparidad de cifras entre el ente acusador y las organizaciones no gubernamentales.

Cuerpo Élite de la Policía Nacional

El punto 3.4.5 del Acuerdo de Paz determinó la creación de un Cuerpo Élite en la Policía Nacional, en aras de garantizar una acción inmediata del Estado contra las organizaciones y conductas objeto del Acuerdo.

En función de lo reportado por MinDefensa (2024), en el periodo comprendido en este informe, la Policía Nacional, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, logró la realización de 146 capturas, 1 aprehensión, 51 imputaciones de cargos, 1 objetivo abatido y 3 extradiciones activas, así como la gestión de 313 órdenes de captura por afectaciones a defensores y defensoras de derechos humanos y firmantes del Acuerdo de Paz y sus familias.

Si bien MinDefensa informa que se han tenido reuniones permanentes (581 en total para el periodo de análisis) con las fuerzas militares, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación para la prevención de las afectaciones dirigidas a esta población (MinDefensa, 2024), la Procuraduría encuentra preocupante el aumento de las afectaciones realizadas durante el último año, lo cual profundiza la crisis

de seguridad en los territorios donde hacen presencia los grupos armados ilegales.

Con referencia al desmantelamiento de organizaciones criminales, la Policía Nacional, en conjunto con la Fiscalía General de la Nación, desarrolló actividades contra 54 organizaciones presuntamente responsables de afectaciones a la población objeto del Acuerdo de Paz: 14 a las AGC, 3 al ELN, 13 al EMC, 4 a la SM, 4 a Grupos Delictivo Organizados (GDO), 15 a Grupos de Delincuencia Común Organizado (GDCO) y 1 GDCO Desmantelada (MinDefensa, 2024).

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

El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) se estableció en los puntos 2.1 y 3.4 del Acuerdo de Paz, con el fin de garantizar de manera efectiva los derechos y libertades de quienes están ejerciendo la política en el marco de reglas democráticas; el SISEP fue creado mediante el Decreto 895 de 2017, definiendo en el artículo 5 sus siete instancias, así: la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Delegado Presidencial, la Instancia de Alto Nivel, la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección, el Comité de Impulso a las Investigaciones, los Programas de Protección contemplados en el Decreto, y el Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida.

Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) fue establecida mediante el Decreto 154 de 2017, con el objetivo de diseñar y hacer seguimiento a la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo o sus redes de apoyo, o contra conductas que amenacen la implementación del Acuerdo y la construcción de la paz.

Respecto de los 4 indicadores PMI, ninguno tiene reporte cualitativo en la plataforma SIPO para los indicadores C.402¹⁷⁵ y C.MT.4¹⁷⁶, este último, a pesar de la recomendación en el anterior informe a la OACP, CSIVI, UIAFP y DNP para que avanzaran con la construcción y aprobación de la ficha técnica. Al corte de este informe, no se cuenta aún con la misma.

Durante la vigencia 2023, la CNGS avanzó en el diseño y construcción de la política pública de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales y su plan de acción permanente con las acciones para cada una de las entidades que hacen parte de la CNGS; a través del Acuerdo 01 de 2023¹⁷⁷, el Presidente de la República, en el marco de una sesión de la instancia, adoptó la política pública y su plan de acción. Aun así, se hizo necesario trabajar en el seno de la instancia el proyecto de decreto que le diera seguridad jurídica a la política y a las entidades de gobierno que se hacen parte de la CNGS.

En el marco de la Audiencia Pública convocada por la JEP el pasado 26 de febrero de 2024 bajo el radicado SAJ 0000057-70.2024.0.00.0001, ese Alto Tribunal ordenó a la OACP¹⁷⁸ en un plazo de 30 días emitir el Decreto de la Política Pública de desmantelamiento y su plan de acción permanente e iniciar su fase de implementación tanto a nivel nacional como territorial. Lo anterior, en razón de las afectaciones presentadas a los firmantes de paz que habitan en los departamentos de Huila y Tolima y a los bajos resultados de la CGNS. Así, el pasado 24 de mayo se firmó el Decreto 0665 de 2024, por medio del cual se aprueba y adopta formalmente la mencionada política pública y su plan de acción permanente, lo que ciertamente no se produjo dentro de la oportunidad dispuesta por la JEP.

¹⁷⁵ Indicador PMI: Comisión Nacional de Garantías, creada y en funcionamiento, actualmente tiene un avance del 53,33%.

¹⁷⁶ Indicador PMI: Reducción significativa de Organizaciones criminales continuadoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo desmanteladas.

¹⁷⁷ “Por medio del cual se aprueba el diseño de la política pública y la formulación del plan de acción permanente del que trata el Decreto Ley 154 de 2017”

¹⁷⁸ Orden segunda del Auto SAR AI-006-2024

La Procuraduría, como miembro de la CGNS, realizó incidencia preventiva en esta instancia, no solo aportando frente a la construcción de la política pública y su plan de acción permanente, sino frente al procedimiento previsto por la CGNS a ese respecto. Así, este órgano de control, considerando la confluencia de entidades que no hacen parte del Gobierno nacional como la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría, así como la complejidad operativa para alcanzar los objetivos planteados por esa instancia; advirtió sobre la necesidad de contar con una metodología de construcción para la política pública que se menciona, bajo lineamientos CONPES, lo que sin lugar a dudas permitiría una alineación estricta entre los objetivos planteados con las metas e indicadores, así como su fortalecimiento técnico para la correspondiente financiación de la misma frente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A propósito de lo anterior, la CNGS no acogió esta recomendación y la secretaría técnica avanzó en la construcción de la actividades de manera bilateral con cada entidad, en asocio con la subcomisión técnica; a la fecha se avanza en la construcción de unos indicadores de impacto con el acompañamiento de la Misión de Verificación de la ONU y la representación de la sociedad civil, sin que aún se haya definido la fuente de financiación de la política para soportar la ejecución del plan de acción permanente que se aprobó bajo el Decreto 0665 de 2024.

Del mismo modo, la Procuraduría ha recomendado que la OACP asista tanto a las sesiones de la subcomisión técnica como la plenaria de la CGNS, toda vez que se hace necesario identificar los avances realizados por esta oficina en el marco de los diálogos que se llevan con los diferentes grupos armados ilegales como las organizaciones criminales de alto y bajo impacto; información vital para coordinar las acciones que adelante CNGS en materia de desmantelamiento, en perspectiva de focalizar el actuar institucional, contar con un mapeo de las organizaciones que carecen de voluntad de paz, para proceder a su desmantelamiento.

Instancia de Alto Nivel (IAN)

Bajo el Decreto 895 de 2017 y en cumplimiento del punto 3.4.7.2 del Acuerdo de Paz, fue creada la Instancia de Alto Nivel para el SISEP, con el objetivo de contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución.

De conformidad con lo reportado por la UIAFP, la IAN se reunió una sola vez en el mes de septiembre de 2023 para establecer las acciones de cada integrante de la IAN en territorio, con el fin de evaluar y proyectar una mejor incidencia en temas de seguridad (UIAFP, 2024). Pese a todo, la entidad no reportó la proyección de dichas acciones, así como el contexto presentado por los integrantes de la instancia en materia de seguridad.

La Procuraduría exhorta a la UIAFP a que esta instancia se reúna de manera periódica con el fin de atender las actividades dispuestas en el artículo 7 del Decreto 895 de 2047, especialmente en dos aspectos: el primero, en materia de coordinación entre las diferentes políticas que maneja el SISEP, a fin de racionalizar actividades e instancias que permitan una gimnasia institucional y un actuar efectivo por parte del gobierno ante la situación de seguridad que se ha venido presentando en los territorios; y el segundo, frente a su reconocimiento como mecanismo de interlocución con movimientos sociales y las comunidades rurales del territorio. Esto último, en razón de las reiteradas solicitudes de diferentes plataformas de derechos humanos para instalar la Mesa Nacional de Garantías, aspecto igualmente advertido por la ONU en su informe sobre la situación de derechos humanos en el país (ONU, 2024), y que garantizaría, en criterio de la Procuraduría, la participación efectiva de las comunidades en la toma de decisiones en aspectos de seguridad en los territorios.

Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño

Según lo reportado por la UIAFP (2024), la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño ha avanzado en la construcción de los aspectos sobre los que corresponde deliberar en la

Instancia de Alto nivel, así como en la conformación de un sistema de información que permita el cargue, reporte, monitoreo, seguimiento y toma de decisiones relacionadas con las políticas que incumben al SISEP (UIAFP, 2024). No obstante, se releva que el sistema debe ser interoperable con los otros de información, creados por otras entidades parte de ese engranaje, a fin de unificar fuentes de información y criterios de búsqueda; ejemplo de lo cual son los sistemas de información que maneja el MinDefensa como el Centro Integrado de Información para la Seguridad de la Población Desmovilizada (CI2DES) y el SPOA de la Fiscalía General de la Nación en el marco de las acciones a cargo de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

Para el desarrollo del sistema que se menciona, la UIAFP precisó el adelantamiento de un proceso de selección de perfil experto en sistemas de información para avanzar en la tarea (UIAFP, 2024). No obstante, la Procuraduría considera que la construcción del sistema implica, más que una contratación a ese nivel, la planificación, diseño, programación y puesta en marcha de un proyecto contentivo de los desarrollos informáticos por hitos o fases y con el costeo necesario, a fin de que constituya realmente un avance; lo cual ciertamente y luego de transcurridos siete años y medio de implementación de lo acordado en La Habana, se hace apremiante.

Así mismo, se informó que para la presente vigencia se contará con un recurso de \$1.407.849.612 desde la UIAFP para este sistema.

Comité de Impulso a las Investigaciones

Mediante la Resolución 1-017 del 6 de abril de 2022, la Fiscalía General de la Nación creó y puso en funcionamiento el Comité de Impulso a las Investigaciones; de acuerdo con lo reportado por la FGN, en el mes de julio de 2023 se identificaron un total de 402 homicidios de personas defensoras de derechos humanos y firmantes de paz susceptibles de ser impulsados y que se encontraban en etapa de indagación: 252 casos de defensores de DDHH, 141 firmantes de paz y 9 familiares de firmantes, (FGN, 2024).

Los casos se distribuyeron por regiones¹⁷⁹ en cabeza de la Unidad Especial de Investigación (Región 2: 113 casos), la Delegada contra la Criminalidad Organizada (Región 1: 59 casos) y la Delegada de Seguridad territorial (Región 3: 230 casos). Con corte a septiembre de 2023, la FGN informo que 99 casos cambiaron su etapa procesal:

Tabla 52 Cambios en etapa procesal al 13 de marzo 2024

Etapa	No. De Casos
Indagación con orden de captura vigente	58
Investigación	28
Juicio	5
Preclusión - muerte del indiciado	8
Total	99

Nota. Elaboración propia basada en la información brindada por la FGN (2024)

Así, en 81 de los 99 casos, según lo reportado por la FGN, se ha individualizado al posible autor de la conducta, identificando la responsabilidad de organizaciones criminales como sigue: Disidencias de FARC: 40 casos; ELN: 19; AGC o Clan del Golfo:15; Organización Criminal Local: 5; Caparros: 1; y EPL: 1 caso (FGN, 2024).

Los programas de seguridad y protección para exintegrantes de las FARC-EP

El Acuerdo de Paz, en su punto 3.4, incluyó una serie de disposiciones orientadas a proteger a las y los integrantes del partido político surgido del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, sus instalaciones, así como a quienes se reincorporen a la vida civil y a sus familias, de acuerdo con el nivel de riesgo. A pesar del avance y la implementación de estos programas, la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional bajo la sentencia SU-020-2022

¹⁷⁹ Región 1: La Guajira, Atlántico, Magdalena, Bolívar, Sucre, Cesar, Santander, Norte de Santander y Boyacá; Región 2: Córdoba, Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, Meta, Guaviare, Guainía, Vichada, Cansare, Vaupés y Amazonas; Región 3: Caquetá, Putumayo, Nariño, Cauca, Huila, Tolima y Valle del Cauca. (FGN, 2024)

respecto del componente de Garantías de Seguridad para la población signataria del Acuerdo de Paz, como ya se había mencionado.

Frente a ello, la Procuraduría ha realizado la verificación de las órdenes de los diferentes autos expedidos por la sala de seguimiento a la mencionada sentencia, advirtiendo la persistencia de los bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales evidenciadas en el Quinto Informe.

Una de ellas ha sido el dilatado proceso de modernización de la UNP; si bien la entidad informó que desde la oficina de planeación de la entidad se ha realizado la actualización de aspectos estratégicos como la misión, visión y meta y desde la Subdirección Especializada de Seguridad y protección (SEPS), se ha avanzado en el instrumento de evaluación técnica y cuantitativa del riesgo¹⁸⁰ a través del “Índice Sintético de Medición del Riesgo”; a la fecha, la Procuraduría evidencia la inexistencia de cambios estructurales en la entidad, a través v.gr. de un borrador de proyecto de decreto que modifique en lo sustancial la entidad y que conciba una visión más amplia de la seguridad, esto es, más allá de las medidas de protección materiales; de igual manera, se evidencia que no se ha logrado desarrollar un sistema de información que permita acopiar, sistematizar y guardar la información relacionada con los casos que llegan a la SEPS.

Aunado a lo anterior, la Procuraduría reitera su preocupación sobre el nulo avance en una propuesta de modificación al Decreto 1066 de 2015¹⁸¹ que organice el sector interior y que permita la articulación con otras entidades por fuera del mismo, con competencias y responsabilidades en materia de seguridad, en especial, para la población firmante de paz. Lo anterior fue un compromiso adquirido por el MinInterior en la audiencia pública del Auto 481 de 2023, donde se mencionó la propuesta de modificación a los decretos 1066 de 2015 y

¹⁸⁰ Esta fue una recomendación realizada por la Procuraduría en aras de tecnificar y avanzar los estudios de riesgo pendientes que tiene la SEPS. (PGN, 2023).

¹⁸¹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.

1139 de 2021 en un plazo no mayor a 4 meses, a pesar de ello, a la fecha, este compromiso se encuentra incumplido.

Medidas de prevención, protección y seguridad para firmantes del Acuerdo de Paz, sus familiares y colectivos

Para la protección de las personas en proceso de reincorporación, sus familias y colectivos, el Acuerdo de Paz contempló la creación de un programa de protección integral y de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP) en la UNP, mediante los decretos 299 y 300 de 2017, respectivamente.

Con corte a marzo de 2024, la SESP informó que 896 hombres y 448 mujeres hacen parte del Cuerpo de Seguridad y Protección, para un total de 1.344 integrantes; la Procuraduría evidencia un aumento de 264 mujeres escoltas y un aumento total de personal de 165 integrantes frente a lo reportado en la vigencia anterior.

Con referencia a las medidas de protección implementadas a miembros del partido político Comunes, la SEPS reportó un total de 3.323 medidas, de las cuales 2.553 son agentes escoltas, 654 vehículo nivel II, 342 vehículo convencional y 74 vehículo nivel IV (UNP, 2024), de acuerdo con la siguiente tabla:

Tabla 53 Medidas de protección implementadas entre el 1 de abril de 2023 y el 31 de marzo de 2024.

Tipo Esquema	Agentes escolta	Vehículo tipo IV	Vehículo tipo III	Vehículo Convencionales
COLECTIVO	568	0	156	99
ETCR	217	1	56	52
INDIVIDUAL	1434	73	442	191
SEDE	34	0	0	0
Total	2.253	74	654	342

Nota: Elaboración propia basada en la información brindada por la UNP (UNP, 2024)

De igual manera, la SEPS informó a este Ente de Control que existen 497 medidas pendientes a la fecha: 294 agentes escoltas, 74 vehículos tipo IV, 104 vehículos tipo III y 25 vehículos convencionales;

en términos territoriales, los departamentos de Cauca, Antioquia, y Huila son los que concentran mayores medidas por implementar como se muestra a continuación:

Tabla 54 Medidas de protección por implementar entre el 1 de abril de 2023 y el 31 de marzo de 2024.

Departamento	Escotas faltantes	Falta vehículo nivel IV	Falta vehículo nivel III	Falta vehículo convencional
Antioquia	30	1	20	-1
Arauca	1	0	1	0
Archipiélago de San Andrés	1	0	0	0
Atlántico	3	0	1	0
Bogotá	21	2	7	0
Bolívar	12	0	3	2
Boyacá	0	0	0	0
Caldas	0	0	1	0
Caquetá	7	3	8	-2
Cauca	42	1	10	6
César	4	0	0	1
Choco	9	0	6	1
Córdoba	1	0	0	0
Cundinamarca	11	0	1	3
Guaviare	0	0	5	-1
Huila	29	0	9	2
La Guajira	5	0	2	0
Magdalena	5	0	1	0
Meta	18	1	2	4
Nariño	16	0	6	2
Norte de Santander	7	0	-1	2
Putumayo	8	2	-1	0
Quindío	8	0	0	0
Risaralda	3	0	3	1
Santander	10	1	0	2
Sucre	13	0	5	0
Tolima	8	1	9	4
Valle del cauca	22	0	6	-1
Vichada	0	0	0	0
Total general	294	12	104	25

Nota. Elaboración propia basada en la información brindada por la UNP (UNP, 2024)

Acerca de afectaciones dirigidas a firmantes de paz y militantes del Partido Político Comunes, la UNP informó que, de un total de 62 afectaciones (homicidios/desaparición/tentativa de homicidio/amenaza), 60 fueron dirigidas a hombres y 2 a mujeres en 18 departamentos (UNP, 2024), habiéndose presentado dentro de la ruta de protección 675 afectaciones, de las cuales 108 fueron dirigidas a mujeres, 506 a hombres y 61 personas que no se identificaron con algún sexo.

En torno a medidas de protección implementadas por trámite de emergencia, la UNP reportó 292 implementadas: 162 escoltas, 3 vehículos tipo IV, 54 vehículos tipo III y 22 convencionales (UNP, 2024). Así mismo, la entidad reporta que a corte de este informe, se han realizado 590 revaluaciones de riesgo, de las cuales 16 han sido para pueblos indígenas y 19 para comunidades afrodescendientes.

Frente lo anterior, la Procuraduría advierte sobre la situación de riesgo para los firmantes de paz en aquellos departamentos donde se realizó la mayor implementación de medidas de protección por trámite a emergencia: Cauca (31), Antioquia (29), Huila (29), Arauca (27) y Nariño (23); estos departamentos coinciden con aquellos donde se han presentado el mayor número de homicidios a firmantes de paz, por tanto, la Procuraduría recomienda una intervención integral de la institucionalidad responsable de las garantías de seguridad para la población signataria del Acuerdo en estos departamentos.

En lo que concierne al tema presupuestal, la SESP tuvo una asignación de recursos en el año 2023 de \$312.249 millones de pesos y logró una ejecución del 97 % de su presupuesto (\$303.780) (UNP, 2024). Para la presente vigencia, la SEPS comunicó que su presupuesto es de \$360.465 millones, lo cual representa un aumento del 15 % respecto al 2023.

Mesa Técnica de Seguridad y Protección

La Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP) fue establecida mediante el Decreto 299 de 2017, en virtud del punto 3.4.7.4.2 del Acuerdo de Paz. De acuerdo con lo reportado tanto en la plataforma SIPO como por la UNP (2024), la MTSP para el año 2023 realizó 79 subcomisiones y 19 sesiones, lo que corresponde a 98 en total; se gestionaron 150 solicitudes de inactivaciones, 1.153 de protección aprobadas con riesgo extraordinario, 2 aprobadas con riesgo extremo y 52 con riesgo ordinario. En lo corrido del 2024, se han realizado 31 sesiones de subcomisión técnica y 5 sesiones de la MTSP.

En el marco del periodo electoral de octubre de 2023, el Ministerio del Interior, a través del Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral (CORMPE)¹⁸², atendió las solicitudes de aquellos firmantes de paz que participaron en los comicios territoriales, tanto por el Partido Político Comunes como por otras organizaciones políticas.

Por virtud de ello y según lo informado por la UNP, se realizaron 26 sesiones de CORMPE, en las que se atendieron un total de 47 solicitudes de medidas de protección para candidatos y candidatas firmantes de paz, de las cuales 32 procedían de hombres y 15 de mujeres pertenecientes a 14 organizaciones políticas¹⁸³. Así mismo, esta instancia, implementó 125 medidas de protección y se ratificaron un total de 74, para un total de 199 para firmantes de paz (UNP-B, 2024)

La Procuraduría, en el marco del análisis realizado en este apartado, recomienda a la MSTP enfocar su trabajo en el segundo semestre de 2024 y primer del 2025, priorizando sesiones territoriales en los departamentos de Cauca, Antioquia, Huila, Nariño, Valle del Cauca y Arauca, a fin de implementar las acciones pertinentes en torno del Plan

¹⁸² Resolución 1237 de 2023.

¹⁸³ Organizaciones políticas: Pacto Histórico; Partido Comunes; Pacto Histórico Colombia Puede; Pacto Por Barrancabermeja; Pacto Por Barrancabermeja; Partido Alianza Social Independiente "ASI"; Movimiento Político Fuerza Ciudadana; Pacto Histórico Somos Mesetas, Somos Cambio; Coalición Pacto Caribe Atlántico; Pacto Por Chigorodó; Pacto Histórico Campamento; Movimiento Autoridades Indígenas De Colombia "AICO"; Alianza Por El Archipiélago y Movimiento Político Colombia Humana.

Estratégico de Seguridad y Protección, en articulación con los municipios y gobernaciones.

En materia de programas de protección, a través de la Resolución 0096 de 2024 conjunta entre del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Interior, se adoptó el Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) en el Gobierno nacional, lo cual constituye una carta de triunfo para la población signataria en materia de garantías de seguridad; en cuanto a financiación del PESP, la UIAFP anunció que se viene construyendo un proyecto de inversión *“Apoyo a la implementación, fortalecimiento y seguimiento de los mecanismos e instancias derivadas del Acuerdo de Paz”*, por lo que se espera financiar este instrumento en una de las líneas estratégicas planteadas en el proyecto (UIAFP, 2024), no obstante, la Procuraduría advierte al Gobierno nacional sobre la disponibilidad de recursos para aquellas entidades que no hacen parte del DAPRE y que tienen responsabilidades en las actividades establecidas en las 7 líneas del PESP, así como los recursos que dispondrán para las entidades territoriales, quienes también tienen importantes competencias en este instrumento.

Consecuentemente, la Procuraduría recomienda a la UIAFP una estrategia de articulación y financiación para la implementación del PESP en los territorios, de la mano con las entidades territoriales y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta tarea se hace necesaria y urgente para la implementación territorial del PESP, toda vez que se trata de un ítem que representa una presión de gasto importante para las entidades territoriales, en especial las de categoría quinta y sexta, debido a los limitados recursos que manejan.

Por otro lado, el Programa de Protección Integral dispuesto en el artículo 12 del decreto Ley 895 de 2017 presentó importantes avances que fueron plasmados en la versión del Decreto aprobada por la MSTP bajo acta 00003 de 2024 (UIAFP, 2024). A pesar de contar con la constatación normativa de la CSIVI el pasado 15 de abril de 2024, el Decreto a la fecha no ha sido expedido; por esta razón, la Procuraduría

exhorta a la UIAFP a avanzar en la expedición de la norma toda vez que traduce una orden judicial expedida por la JEP en el Auto SAR AI-006-2024, que estableció un periodo de 30 días para la expedición del decreto.

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

Bajo el Decreto 660 de 2018, fue creado el programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios. De acuerdo con la revisión en la plataforma SIPO, el indicador C.256 “Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado” no tiene reporte de avance en la vigencia 2023 y 2024, por lo que la Procuraduría exhorta al Ministerio del Interior a realizar los reportes correspondientes en la plataforma.

A propósito de lo reportado por este ministerio (MinInterior, 2023), actualmente se tienen 40 Planes Integrales de Prevención (PIP) formulados con organizaciones que requieren validación, 3 se encuentran por actualizar e igualmente requieren validación; de igual manera, el Ministerio afirmó realizar 19 Protocolos de Protección para Territorios Rurales en 2023 con organizaciones de los departamentos del Cauca, Córdoba, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca, entre otros.

En relación con el trabajo realizado con la población firmante de paz, se construyeron los Planes Integrales de Prevención en 7 de los 15 AECTR priorizados por el Gobierno nacional, los cuales manifestaron su vocación de permanencia¹⁸⁴; aun así, el Ministerio no reportó mayores avances en la formulación de los planes.

Frente lo anterior, la Procuraduría considera perentorio culminar la formulación y avanzar prioritariamente en la implementación de los PIP en los 7 AECTR priorizados por el Ministerio del Interior; esto, en razón

¹⁸⁴ AECTR: La Variante (Tumaco – Nariño), Caño Indio (Tibú – Norte de Santander), Filipinas (Arauquita- Arauca), Miravalle (San Vicente del Caguán – Caquetá), Los Monos (Caldono – Cauca), El Estrecho (Patía – Cauca) y Charras (San José del Guaviare).

de las graves afectaciones que tienen los firmantes de paz en los territorios. De igual manera, se considera perentorio que el Ministerio realice un plan choque con las entidades territoriales para comenzar la implementación de los PIP ya formulados, toda vez que, luego de siete años de expedición, es urgente que transiten hacia la etapa de implementación y contribuyan a fortalecer las garantías de seguridad para todos las organizaciones y comunidades en los territorios.

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

De acuerdo con el Decreto 2124 de 2017, el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida posee dos componentes: el primero de alerta temprana, que se basa en el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) a cargo de la Defensoría del Pueblo, y el segundo de respuesta y reacción rápida, que se basa en la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas para la Reacción Rápida (CIPRAT), cuya secretaría técnica la ejerce el MinInterior.

Acorde con lo reportado por la Defensoría del Pueblo (2024), desde el año 2018 a la fecha de este informe, se han emitido un total de 306 alertas tempranas, de las cuales 39 lo fueron en el 2023 y 8 en lo corrido del 2024, y un total de 118 alertas han advertido riesgos para la población firmante de paz, de las cuales 12 fueron emitidas entre 2023, y a corte marzo de 2024; de igual manera, los departamentos con las mayores alertas tempranas han sido Chocó (34), Antioquia (31), Valle del Cauca (31), Cauca (23), Nariño (20) y Bolívar (15).

Con referencia a los riesgos plasmados en las Alertas Tempranas que se materializaron, la Defensoría del Pueblo detalló lo siguiente conforme al análisis realizado a nivel de sus macrorregiones (Defensoría, 2024):

- Macrorregión Andina¹⁸⁵: se emitieron 4 oficios de consumación del riesgo para personas firmantes de paz.
- Macrorregión Suroccidente¹⁸⁶: se realizaron alertas en 10 escenarios de riesgo donde se consumaron nueve riesgos en el departamento de Cauca, tres en Nariño y 1 en el Valle del Cauca.
- Macrorregión Noroccidente¹⁸⁷: Si bien no se emitieron alertas tempranas durante el periodo de análisis, sí se registraron violaciones a los derechos humanos en la población firmante de paz y sus familiares en términos de: amenazas, intimidaciones, homicidios selectivos y desplazamiento forzado; en el macrorregión Caribe¹⁸⁸ se presentaron hechos de violencia dirigidos a la población signataria del Acuerdo de Paz, a pesar de no realizarse Alertas Tempranas.
- Macrorregión Orinoquia¹⁸⁹: A pesar de no expedirse alertas tempranas relacionadas con los firmantes de paz en este macrorregión, se identificó la consumación de dos desplazamientos masivos en los AETCR Mariana Páez y Georgina Ortiz, ambos en el municipio del Meta, los que tuvieron lugar por razón de las graves amenazas del Estado Mayor Central y las diferentes afectaciones ocasionadas a la población signataria que residía en estos AETCR.
- Macrorregión Sur Amazonía¹⁹⁰: de las tres alertas tempranas emitidas, se realizaron 2 oficios de consumación donde se

¹⁸⁵ Constituida por las Regionales Cundinamarca, Bogotá D.C., Tolima, Quindío, Risaralda, Caldas, Soacha.

¹⁸⁶ Regionales: Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Pacífico y Tumaco.

¹⁸⁷ Regionales Córdoba, Urabá, Antioquia, Chocó, Sur de Córdoba, Bajo Cauca

¹⁸⁸ Regionales La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, San Andrés y Providencia, Sucre, Cesar.

¹⁸⁹ Regionales Meta, Guaviare, Vichada, Guainía, Casanare y Arauca.

¹⁹⁰ Regionales Huila, Caquetá, Putumayo, Amazonas, Vaupés.

advirtió sobre el homicidio de dos firmantes de paz, y se monitorearon los homicidios de 9 firmantes más.

- Macrorregión Nororiente¹⁹¹: se han identificado más de 15 afectaciones a la población signataria del Acuerdo de Paz, en las que se encuentran amenazas y homicidios dirigidos a la población que reside en estos departamentos; así mismo, se ha informado sobre el bajo avance en las acciones relacionados con la no discriminación y no estigmatización de esta población, dificultad en la sostenibilidad de las medidas de protección y el sostenimiento económico de los firmantes de paz.

La Procuraduría advierte que, a pesar de la existencia de las alertas tempranas para firmantes de paz, la ocurrencia de los hechos victimizantes hacia esta población persiste y la respuesta institucional debe ser fortalecida, no solo desde la CIPRAT, sino desde el quehacer misional de las entidades responsables de las garantías de seguridad.

En virtud del análisis que realiza la Procuraduría, los departamentos donde han ocurrido las mayores afectaciones contra la población firmante de paz, se han realizado las solicitudes de trámites de emergencia para implementar medidas de protección, emisión de alertas tempranas, presencia de grupos armados ilegales, avances en investigaciones, entre otros factores; han sido Cauca, Antioquia, Huila, Nariño, Valle del Cauca, Chocó y Arauca.

Lo anterior constituye una situación altamente alarmante, toda vez que la población signataria del Acuerdo de Paz que reside en estos departamentos, tanto en AETCR como en otras formas de organización (NAR, ARC y otras zonas rurales y urbanas), se encuentran vulnerables frente a las diferentes actuaciones realizadas por grupos como el ELN, EMC y SM. De acuerdo con lo reportado por INDEPAZ, las acciones cometidas por el EMC en el departamento de Cauca fueron 163, Antioquia 47, Huila 50, Nariño 39, Valle del Cauca 36 y 31 afectaciones

¹⁹¹ Regionales Sur de Bolívar, Magdalena Medio, Ocaña, Norte de Santander, Santander y Boyacá.

en Arauca, entre 2023 y febrero de 2024; así mismo, entre los 10 municipios más afectados por este grupo se encuentran Argelia, Santander de Quilichao, Caldon, Cauca, Buenos Aires y Balboa en el Cauca; Cartagena del Chairá en Caquetá; la Plata en el Huila y San Andrés de Tumaco en Nariño (INDEPAZ I. d., 2024).

Por su parte, el ELN ha sido el presunto responsable de 48 afectaciones en Arauca, 36 en Norte de Santander, 35 en Antioquia, 31 en Chocó, 26 en Cauca y 10 en Nariño, entre el año 2023 e inicio del 2024. En cuanto a los 10 municipios con mayores afectaciones por este grupo se encuentran: Arauquita, Tame, Fortul y Saravena en Arauca; Yondó y Yarumal en Antioquia; Medio San Juan en Chocó; Tibú en Norte de Santander; Samaniego en Nariño y Santa Rosa del Sur en Bolívar (INDEPAZ I. d., 2024).

No obstante, las garantías de seguridad de la población signataria del Acuerdo no solo se ven deterioradas en razón de las afectaciones armadas realizadas por estos grupos, sino también por el control territorial a través de la disputa por las economías ilícitas. La fundación CORE ha identificado que la SM y el ECM se han fortalecido a través del control del narcotráfico, la minería ilegal y la extorsión en las zonas donde hacen presencia¹⁹². De igual manera, el EMC ha fortalecido sus rentas ilegales a través de la deforestación en Meta, Caquetá y Guaviare (CORE, 2024); así mismo, prácticas como la carnetización de las comunidades, la realización de infraestructura básica en zonas rurales como escuelas, puentes y puestos de salud por parte de estas organizaciones y el sometimiento de la población son aspectos que traducen dominio y control y que, en consecuencia, afectan seriamente la implementación integral del Acuerdo de Paz.

Frente a lo anterior, la Procuraduría considera que el Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la H. Corte Constitucional frente al componente de Garantías de Seguridad no solo se mantiene, sino que

¹⁹² La SM principalmente en Putumayo, Caquetá y Nariño en cuanto al narcotráfico y minería ilegal; y el ECM en Cauca, Nariño y Vaupés en cuanto al Narcotráfico y la Minería ilegal en Antioquia y Sur de Bolívar (CORE, 2024)

se ha excavado, frente a lo que representa el latente ataque a la vida, libertad e integridad para la población signataria del Acuerdo. La fundación CORE ha advertido que las disidencias han venido aumentando su poder en tres sentidos: expansión geográfica, control territorial y número de miembros a través del reclutamiento forzado; así mismo, esa instancia identificó que, en diciembre de 2023, el 87 % de las personas encuestadas tenían la percepción de exacerbación de la situación de inseguridad (CORE, 2024).

De igual forma, la fundación CORE ha advertido que el EMC ha aprovechado los ceses al fuego para fortalecerse política, económica y militarmente, careciendo de voluntad expresa para la dejación de armas en el marco de los diálogos que se adelantan con el Gobierno nacional (CORE, 2024). Por ello, la Procuraduría advierte que en el escenario de los diálogos de la Paz Total debe exigirse la aplicación del DIH, la centralidad en las víctimas, el respeto y garantía de la vida, libertad e integridad de los firmantes de paz, el cese de hostilidades hacia la población civil, el cese del reclutamiento forzado a niños, niñas y adolescentes, y la dejación definitiva de las economías ilegales por parte de estos grupos armados ilegales.

Conclusiones y Recomendaciones

- En 2023 se presentaron 94 masacres con 300 víctimas, 118 líderes sociales y 45 firmantes de paz asesinados. A 18 de mayo 2024¹⁹³, han ocurrido 23 masacres y 69 líderes sociales y 10 firmantes de paz han sido asesinados.
- Desde la FGN se tiene registro de 980 homicidios de defensores y defensoras de derechos humanos siendo los departamentos del Cauca (151), Antioquia (130), Nariño (83), Valle del Cauca (78) y Norte de Santander (65) los que concentran la mayor cantidad de afectaciones a esta población. Se cuenta con un registro de 390 firmantes asesinados, siendo Cauca (65), Nariño (43), Antioquia

¹⁹³ Corte 18 de mayo, consultado en <https://indepaz.org.co/>

(40), Caquetá (39) y Meta (34) los departamentos que presentan las mayores afectaciones por este fenómeno.

- La Procuraduría encuentra diferencias entre las cifras reportadas por organizaciones de la sociedad civil y ONGs con las reportadas por la FGN.
 - Por ende, se reitera la recomendación a la FGN de realizar una verificación de cifras con otras fuentes de información que evidencien otras afectaciones que, si bien puede que no hayan sido denunciadas, sí pueden contribuir a robustecer las líneas investigativas que maneja la UEI.
- Frente al funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Procuraduría identificó la ausencia del reporte cualitativo en los 4 indicadores a cargo, en especial el indicador C.MT.4, el cual todavía no tiene ficha técnica elaborada y aprobada.
 - En razón de lo anterior, la Procuraduría reitera la recomendación realizada a OACP, CSIVI, UIAFP y DNP para que avancen con la construcción y aprobación de la ficha técnica.
- La presencia de la OACP en la CNGS es primordial para la articulación de las acciones contempladas en la política pública de desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales en el marco de los diálogos que adelanta el Gobierno nacional con los grupos donde se ha verificado carencia de voluntad de paz; en punto a optimizar la respuesta institucional en términos de desmantelamiento de organizaciones criminales.
 - Por ello, la Procuraduría recomienda a la OACP asistir de manera permanente tanto a la plenaria de la CNGS, como a las sesiones de la subcomisión técnica de la CNGS.

- De igual manera, se recomienda a la UIAFP avanzar en la financiación de la política pública de desmantelamiento con el fin de ejecutar su plan de acción permanente, y atender lo dispuesto en la orden segunda del Auto SAR AI-006-2024, expedido por le JEP, en cuanto a su ejecución a nivel nacional y territorial.
- La IAN se reunió una sola vez en la vigencia 2023, presentando bajos avances en su gestión.
 - Por ello, la Procuraduría exhorta a la UIAFP a que esta instancia se reúna de manera periódica con el fin de atender las actividades dispuestas en el artículo 7 del Decreto 895 de 2047, especialmente en dos aspectos: el primero, en materia de coordinación entre las diferentes políticas que maneja el SISEP, en aras de racionalizar actividades e instancias que permitan una gimnasia institucional y un actuar efectivo por parte del gobierno ante la situación de seguridad que se ha venido presentando en los territorios; y el segundo, respecto de su connotación como mecanismo de interlocución con movimientos sociales y las comunidades rurales del territorio.
- En cuanto a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño, se adelantan acciones relacionadas con el diseño de un sistema de información para seguimiento a todas las instancias del SISEP, no obstante, a la luz de siete años y medio de implementación.
 - Se recomienda a UIAFP avanzar e implementar en el diseño, programación y puesta en marcha de un proyecto de contenga los desarrollos informáticos por hitos o fases y con el costeo necesario para la implementación del sistema de información que requiere el SISEP.

- Se reconocen los avances en la estrategia que determinó a la FGN para avanzar en los casos llevados al Comité de Impulso de la Investigaciones: de los 402 casos de homicidio a firmantes de paz y defensores de DDHH, se determinaron 252 susceptibles de ser impulsados por esta instancia, de los que 99 cambiaron su etapa procesal.
 - Por ello, la Procuraduría recomienda seguir fortaleciendo este ejercicio y avanzar en el acceso a la condena por la comisión de tan execrables hechos.
- En el marco del proceso electoral, el Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral recibió un total de 47 solicitudes de medidas de protección para candidatos y candidatas firmantes de paz, de las cuales 32 fueron solicitadas por hombres y 15 por mujeres. Así mismo, se implementaron 125 medidas de protección y se ratificaron un total de 74, para un total de 199 para firmantes de paz.
- En cuanto a los programas de seguridad y protección, la Procuraduría encuentra que persisten varias dificultades que se han venido advirtiendo en informes anteriores relacionadas con el bajo avance en la modernización de la UNP, las medidas de protección incompletas (existen 497 medidas pendientes por implementar), el aumento de las afectaciones a firmantes de paz que tiene medidas de protección implementadas actualmente, entre otros aspectos. Pese a todo, se reconocen importantes avances como la expedición de la Resolución No. 009 del 16 de febrero de 2024, la cual adoptó el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, el aumento en la participación de las mujeres que hace parte del cuerpo de seguridad y protección de la SEPS y los aumentos de recursos para el funcionamiento de la SEPS de la UNP.

- La Procuraduría recomienda a la UNP y MinInterior reiterar la recomendación de modificación a los Decretos 1066 de 2015 y 1123 de 2021, así como avanzar de manera acelerada en el proceso de modernización de la UNP, con el fin de adecuar la institucionalidad al concepto de la seguridad integral.
- En cuanto al Plan Estratégico de Seguridad y protección, la Procuraduría recomienda a la UIAFP desarrollar una estrategia de articulación y financiación para la implementación del PESP en los territorios, de la mano con las entidades territoriales y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
 - Frente al Programa de Protección Integral, la Procuraduría recomienda a la UIAFP avanzar en la expedición de la normativa respectiva, toda vez que se trata de una orden judicial expedida por la JEP en el Auto SAR AI-006-2024, el que, dicho sea de paso, estableció un periodo de 30 días para su emisión.
- Bajo al análisis que realiza la Procuraduría se identifica que los departamentos del Cauca, Antioquia, Huila, Nariño, Valle del Cauca, Chocó y Arauca son donde (i) han ocurrido las mayores afectaciones contra la población firmante de paz, (ii) se ha realizado el mayor número de solicitudes de trámites de emergencia para implementar medidas de protección, (iii) emisión de alertas tempranas, (iv) presencia de grupos armados ilegales y (iv) avances en investigaciones, entre otros factores.
 - En consecuencia, se exhorta al MinDefensa, MinInterior, ARN, UNP y UIAFP a realizar de manera coordinada y urgente una intervención integral en los departamentos del Cauca, Antioquia, Huila, Valle del Cauca, Chocó, Arauca y Nariño.

- Así mismo, se recomienda a la MSTP enfocar su trabajo en el segundo semestre de 2024 en priorizar sesiones territoriales en los departamentos de Cauca, Antioquia, Huila, Nariño, Valle del Cauca y Arauca, a fin de implementar las acciones pertinentes en el marco del Plan Estratégico de Seguridad y protección en articulación con los municipios y gobernaciones.
- A la OAPC, se recomienda poner en el centro de los diálogos que se adelantan con el ELN, EMC y SM la vida, libertad, integridad y seguridad de los firmantes de paz y exigir el cese de hostilidades a la población firmante de paz; debe ser una exigencia en las mesas de diálogos, toda vez que las diferentes afectaciones que realizan estos grupos afectan de manera directa la continuidad en los procesos de reincorporación de la población signataria del acuerdo y, en general, a toda la implementación del Acuerdo de Paz.
- Respecto al programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, la Procuraduría evidencia que el indicador C.256 “Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado” no tiene reporte de avance en la vigencia 2023 ni en lo corrido de la presente.
 - Por tanto, la Procuraduría exhorta Ministerio del Interior a realizar los reportes correspondientes en la plataforma.
- De igual manera, la Procuraduría considera perentorio culminar la formulación y avanzar prevalentemente en la implementación de los PIP en los 7 AECTR priorizados por el Ministerio del Interior; se considera urgente iniciar su implementación en 2024.

- La Procuraduría también recomienda al Ministerio del Interior realizar un plan de choque con las entidades territoriales para comenzar la implementación de los PIP ya formulados.
- Frente a las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, desde el año 2018 a la fecha de este informe, se han emitido un total de 306, de las cuales 39 fueron emitidas en el 2023 y 8 a corte 30 marzo de 2024, y un total de 118 han advertido riesgos para la población firmante de paz, de las cuales 12 fueron emitidas entre 2023 y lo corrido de 2024. Los departamentos con las mayores alertas tempranas han sido Chocó (34), Antioquia (31), Valle del cauca (31), Cauca (23), Nariño (20) y Bolívar (15).
 - En consecuencia, se recomienda a la Defensoría del Pueblo comunicar a la Procuraduría Delegada al Seguimiento al Acuerdo de Paz sobre aquellos oficios de consumación relacionados con Alertas Tempranas con población en proceso de reincorporación y liderazgos del Acuerdo de Paz.

Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

Descripción

En el marco de la negociación del Punto 4 de la agenda del proceso de paz, se discutió la necesidad de lograr una solución integral al problema de las drogas ilícitas en Colombia, con el fin de implementar mecanismos diferenciados para cada uno de los eslabones del narcotráfico que abordaran las causas y consecuencias de los problemas asociados a los cultivos de uso ilícito, el fenómeno de la producción y comercialización de narcóticos, y el consumo de las sustancias psicoactivas (Mesa de Conversaciones, 2016).

En este sentido, se examina el estado de implementación de estas medidas y la aplicación de sus principios, principalmente el de sustitución voluntaria y la promoción del desarrollo territorial a través de su relación con la consolidación de la Reforma Rural Integral del Punto 1 del Acuerdo; además, se analiza los aportes sobre el mejoramiento de la calidad de vida, el bienestar y buen vivir de la población que habita en las áreas rurales afectadas por las plantaciones de uso ilícito, la protección y el respeto de los derechos humanos, y la aplicación del enfoque de salud pública en la prevención del consumo de las drogas ilícitas (Mesa de Conversaciones, 2016, pág. 98).

La implementación oportuna y eficaz de este Punto del Acuerdo de Paz se vuelve cada vez más necesaria en el contexto actual, en el que, de acuerdo con el Informe Mundial sobre las Drogas 2024 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el panorama es poco alentador en la medida en que los problemas asociados al narcotráfico han aumentado; situación que ha incrementado la inestabilidad y la desigualdad social, así como la generación de daños a la salud, la seguridad y el bienestar general de las personas, y empoderando a los grupos de la delincuencia organizada (UNODC, 2024).

Además, el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) registró que, durante el año 2023, el área sembrada con hoja de coca en Colombia tuvo un aumento del 10 % respecto a la vigencia anterior con 253.000 hectáreas a 31 de diciembre con cultivos que se

distribuyen en 19 departamentos, de los cuales cuatro concentran más de 30.000 hectáreas: Cauca, Nariño, Putumayo y Norte de Santander (UNODC-SIMCI, 2024).

Este informe también señala que el 48 % del total del área sembrada de coca se ubica en zonas de interés especial ambiental y étnico, como parques nacionales naturales, zonas de reserva forestal, resguardos indígenas y consejos comunitarios (UNODC-SIMCI, 2024).

De igual forma, el SIMCI documentó un incremento del 53 % de la producción potencial de clorhidrato de cocaína pura con 2.664 toneladas métricas y 746 toneladas de cocaína con pureza desconocida; a pesar de que el precio de estas estuvo en niveles bajos históricamente durante el 2023, los cultivos siguen siendo cosechados e incrementándose en el país (UNODC-SIMCI, 2024).

Un hecho relevante en el periodo de análisis del presente Informe para el fortalecimiento de los asuntos del Acuerdo de Paz sobre la solución al problema de las drogas ilícitas y sus impactos es la definición de una nueva Política Nacional de Drogas para el periodo 2023-2033. Esta política tiene un enfoque importante del cuidado de la vida y el ambiente, centrándose en la reducción de las vulnerabilidades asociadas al cultivo, la producción y tráfico de drogas ilícitas, así como al uso de sustancias psicoactivas, debilitar el narcotráfico y reducir los cultivos de uso ilícito y su transformación en sustancias ilegales (MinJusticia, 2023, pág. 52).

La implementación de esta política permite impulsar el cumplimiento del Punto 4 del Acuerdo de Paz, en la medida en que recoge en especial, la transformación regional de los territorios afectados por las economías ilícitas, el desarrollo de circuitos de transformación agroindustrial y comercialización dentro de los proyectos de desarrollo alternativo de sustitución de los cultivos de uso ilícito, el mejoramiento de la calidad de vida, el bienestar y buen vivir de las poblaciones rurales que habitan sobre estas áreas, y la garantía del derecho a la participación ciudadana (MinJusticia, 2023).

Así pues, este capítulo comprende un análisis de la ejecución física de los componentes de este importante punto del Acuerdo para garantizar la seguridad y el desarrollo territorial, con énfasis en el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2023 y el 31 de marzo de 2024. Sin embargo, también destaca hechos importantes surgidos después de ese periodo, que han sido determinantes para la implementación de estos componentes, entre ellos los cambios administrativos decisivos para resolver los incumplimientos del componente productivo del Plan de Atención Inmediata (PAI) del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), así como decisiones importantes de la Corte Constitucional para disponer de acciones que resuelvan los incumplimientos a las más de 99 mil familias que decidieron erradicar voluntariamente cultivos de uso ilícito que son atendidos

En primer lugar se exponen los avances, dificultades y retos que la Procuraduría encuentra en la implementación del PNIS, establecido en el Punto 4.1 del Acuerdo, evaluando sus aportes en la puesta en marcha de alternativas productivas sostenibles que promueven la transformación estructural de los territorios donde se suscribieron acuerdos individuales de sustitución, así como en la implementación de mecanismos que buscan transformar el desarrollo territorial de estas zonas.

Seguidamente, se analiza el cumplimiento del pilar del Punto 4.2 sobre la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas, así como la implementación de medidas para la judicialización efectiva de las organizaciones criminales y los activos provenientes del narcotráfico, y la prevención y el combate de la corrupción asociada al narcotráfico, según se establece en el Punto 4.3 del Acuerdo.

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

En los términos del Acuerdo de Paz, el PNIS es un programa que busca resolver de manera sostenible y definitiva el problema de los cultivos de uso ilícito, a través de la generación de condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad que derivan su subsistencia económica en este tipo de plantaciones ilícitas, y que además permita contribuir a las transformaciones territoriales (Mesa de Conversaciones, 2016, pág. 102).

La reglamentación del PNIS se llevó a cabo mediante el Decreto 896 de 2017, en el que se define a sus beneficiarios como las familias campesinas y rurales que derivan su subsistencia económica de los cultivos de uso ilícito, que al erradicar voluntariamente estos cultivos quedan expuestos a situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Los requisitos que deberán acreditar para su ingreso son: I) ser mayor de edad con cédula de ciudadanía original y vigente, II) reconocido por las asambleas comunitarias como cultivador de plantaciones de uso ilícito, III) tener un predio rural para la implementación de la actividad productiva lícita, IV) no estar pensionado, ni desempeñar cargos de elección popular, como tampoco ser empleado o contratista del Gobierno nacional o territorial, y V) una sola persona debe ser titular o beneficiario por único núcleo familiar¹⁹⁴.

Igualmente, dentro de las obligaciones que deben cumplir los beneficiarios del PNIS establecidos dentro del citado decreto, como también señalados de manera expresa en los acuerdos individuales de sustitución, se encuentran los siguientes: I) erradicar voluntariamente de la totalidad y de raíz las plantaciones ilícitas, II) no resiembra, III) no involucrarse en labores asociadas a la producción y comercialización de narcóticos, IV) participar activamente en las instancias territoriales del PNIS, V) participar en los ejercicios de monitoreo de la erradicación, VI)

¹⁹⁴ Artículo 6º del Decreto Ley 896 de 2017

participar en las actividades relacionadas con la asistencia técnica integral de los proyectos productivos y de seguridad alimentaria, y VII) participar en las demás actividades que se requieran por parte del equipo de la DSCI y los operadores que ejecutan los proyectos productivos de ciclo corto y largo.

Además, el PNIS se compone de varios elementos como el Plan de Atención Inmediata (PAI) tanto familiar como comunitario; el desarrollo de obras de infraestructura social y de ejecución rápida; acciones de sostenibilidad y recuperación ambiental; el plan de formalización de la propiedad para sustituir; y los planes especiales para atender las particularidades de las zonas apartadas y con baja concentración de la población (FIP-PGN, 2024). Sin embargo, como se ha observado por la Procuraduría en los distintos informes de seguimiento presentados desde el año 2021, la implementación de este programa se ha limitado al componente del PAI en 56 municipios de 14 departamentos del país, en los cuales fueron suscritos acuerdos colectivos e individuales de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.

El PAI, siendo el único componente del PNIS que se ha implementado, ha presentado fallas en su ejecución; a más de siete años de su implementación, no se ha completado la entrega de beneficios y subsidios a las 99.099 familias vinculadas debido a la falta de una planeación adecuada y presupuesto, situación identificada por la Procuraduría que fue ampliamente expuesta ante la Corte Constitucional en los diferentes casos de incumplimientos del PNIS. Además, existen más de 80 mil familias que, a pesar de haber participado en los acuerdos colectivos, no lograron individualizarse y llevan un tiempo considerable esperando ser atendidas.

Estas deficiencias han llevado a importantes decisiones de la Corte Constitucional sobre la definición de estrategias que permitan cumplir de manera inmediata e integral a las comunidades rurales que decidieron dar el tránsito de la economía ilícita a la lícita, a través del PNIS. Un ejemplo es la Sentencia de Unificación 545 de 2023, mediante la cual la Corte revisó varios fallos de tutela de los departamentos de

Nariño, Putumayo, Cauca y Norte de Santander, en los que no se acreditó la entrega de proyectos productivos y subsidios; se presentaron retiros del programa sin el debido proceso administrativo; no se atendieron a familias con voluntad de sustituir en acuerdos colectivos, y familias en áreas priorizadas para el PNIS resultaron afectadas por operaciones de erradicación forzada de la Fuerza Pública, entre otros.¹⁹⁵

Así las cosas, a continuación se presenta un análisis detallado de los cambios en las estrategias de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) adscrita a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en relación con la finalización de las rutas de atención para los cultivadores, no cultivadores y recolectores, a quienes se les debía cumplir en un plazo de 24 meses a partir de la suscripción de los acuerdos individuales, término que se ha extendido por más de siete años. Esto se enmarca en las órdenes establecidas por la Corte Constitucional, que, entre otros aspectos, ha recordado al Gobierno Nacional la necesidad de respetar la jerarquía de los métodos de erradicación de cultivos de uso ilícito que plantea priorizar la sustitución voluntaria antes de intervenir con las operaciones de erradicación forzada terrestre y aérea¹⁹⁶, especialmente cuando se trata de pequeños cultivadores que derivan su subsistencia económica de las plantaciones de uso ilícito, y que al erradicarlas, son expuestos a situaciones de pobreza y vulnerabilidad al no ser atendidos con eficiencia a través de este tipo programas de desarrollo alternativo.

Estado de implementación

Plan de Atención Inmediata (PAI) Familiar

El PAI Familiar se compone de rutas específicas de entrega de beneficios económicos, según el tipo de vinculación al programa que incluye un plan de atención para los 67.630 cultivadores y 14.612 no

¹⁹⁵ La Sentencia de Unificación 545 de 2023, acumula los siguientes expedientes T-7.963.865 (Departamento del Cauca), T-8.020.865 (Departamento de Nariño), T-8.097.843 (Departamento del Norte de Santander) y T-8.355.272 (Departamento de Putumayo),

¹⁹⁶ Auto 387 de 2019 de seguimiento a la Sentencia T-236 de 2017.

cultivadores por un valor total de \$ 36 millones de pesos, y la entrega de \$ 12 millones para los 16.855 recolectores que realicen labores de gestión comunitaria. Estos pagos están condicionados al cumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidos en el Decreto Ley 896 de 2017 y en los acuerdos individuales de sustitución.

En el caso de los cultivadores y no cultivadores, se llevaron a cabo distintas actividades de concertación para la erradicación de los cultivos, que incluyeron ejercicios de cartografía social, participación comunitaria, validación de las juntas de acción comunal en veredas, acreditación de la propiedad de los terrenos o la sana posesión de estos, y monitoreos del cumplimiento de la erradicación total y de raíz de los cultivos. Una vez cumplido lo anterior, el Gobierno nacional procedió con la entrega de los siguientes beneficios del PAI Familiar:

- I) **Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI)** por \$12 millones a cada núcleo familiar, dividido en seis ciclos de pagos, el primero de los cuales se entregó antes del levantamiento del cultivo y los cinco restantes después de haberse acreditado la erradicación total. Así pues, a corte 31 de marzo de 2024, se reporta un avance de finalización de los pagos de AAI del 90,8 % a cultivadores, lo que significa que 67.415 de los 67.630 recibieron la totalidad de la suma, es decir, \$12 millones. Con respecto a los no cultivadores, el porcentaje de avance es de 78,1 %, equivalente a 11.416 beneficiarios de los 14.612 (DSCI, 2024a).
- II) **Proyecto de Seguridad Alimentaria (SA) o huertas caseras** por valor de \$1.8 millones por cada familia cultivadora y no cultivadora. En este sentido, de acuerdo con la información proporcionada por la DSCI, de las 67.630 cultivadoras, 58.822 (86,9 %) registran pagos por concepto de este elemento del PAI: 95 han recibido pagos menores a un millón de pesos; 39.888 han recibido entre \$1 y \$1,8 millones; 18.380 han recibido pagos de \$1,8 millones, y 459 han recibido pagos superiores a los 2 millones de pesos, excediendo lo estipulado

inicialmente para los proyectos de seguridad alimentaria (DSCI, 2024a). En cuanto al registro de pagos de los proyectos de SA para los no cultivadores, de los 14.612 vinculados con esta categoría, 11.155 (76,34 %) han recibido recursos de SA; de estos, 22 recibieron pagos por menos de un millón, 8.917 recibieron entre \$1 y \$1.8 millones, 2.192 recibieron \$1.8 millones y 24 recibieron más de \$2 millones (DSCI, 2024a).

De acuerdo con los datos presentados, la Procuraduría reitera el llamado de atención realizado en el Quinto Informe de Seguimiento al Acuerdo, en el que también se evidenció que existen familias con recursos asignados que superan los \$1.8 millones para SA. Sin embargo, en la respuesta a las recomendaciones emitidas en dicho Informe no se informa con claridad el tipo de gestiones se están adelantando para aclarar esta situación (DSCI, 2024b).

- III) Servicio de Asistencia Técnica Integral (ATI)**, que asigna un rubro de \$3.2 millones por cada familia cultivadora y no cultivadora beneficiaria del PNIS, con el objetivo de brindar asistencia técnica para el desarrollo de proyectos productivos de Seguridad Alimentaria, así como para los de Ciclo Corto y Largo, concretándose mediante la formulación de los planes de inversión. De este modo, según la base de datos del avance del PAI de la DSCI, de los 67.630 beneficiarios cultivadores, 64.926 (equivalente al 96%) han recibido recursos de ATI; dentro de los cuales, 6.466 tienen registros de inversiones por menos de un millón de pesos, 8.282 entre \$1 y \$1,6 millones, 43.521 entre \$1,6 y \$2 millones, y 6.657 superiores a los \$2 millones (DSCI, 2024a). Además, 12.651 de los 14.612 clasificados como no cultivadores han sido atendidos con el servicio de ATI, 1.776 de ellos tienen gastos por debajo de un millón, 1.633 entre \$1 y \$1.6 millones, 7.785 entre \$1.6 y \$2 millones, y 1.457 por encima de los \$2 millones (DSCI, 2024a).

En vista de lo anterior, se insiste a la DSCI en la revisión de los datos sobre los recursos comprometidos y asignados para atender con el PAI a las familias beneficiarias del programa, ya que persisten las inconsistencias en los valores asignados, por ejemplo, los recursos entregados para el servicio de ATI exceden el valor presupuestado para este elemento del PAI de \$3.2 millones.

- IV) Proyectos de Ciclo Corto,** con un valor por cada familia cultivadora y no cultivadora de \$9 millones para el desarrollo de líneas productivas de tipo agrícola y agropecuaria. Este beneficio garantiza la sostenibilidad al proceso de sustitución de los cultivos de uso ilícito; por tanto, a más de siete años de haberse firmado los acuerdos individuales de sustitución con los 67.630 cultivadores, se registra que el 85,6% (57.941) tienen recursos comprometidos y asignados para la ejecución de estos proyectos; de estos 57.941, 11 tienen pagos por menos de \$1 millón, 233 tienen valores entre \$1 y \$8 millones, y 57.697 registran valores entre \$8 y \$9 millones (DSCI, 2024a). Ahora, de los 14.612 no cultivadores, cuatro tienen pagos por debajo del millón de pesos, 166 entre \$1 y \$8 millones, y 10.422 si tienen recursos entre \$8 y \$9 millones (DSCI, 2024a).
- V) Proyectos de Ciclo Largo:** Este tipo de beneficios fue acordado con los cultivadores y no cultivadores dentro de los acuerdos de sustitución voluntaria, el cual contempla la entrega de \$10 millones para cada familia. Según la base de datos de la DSCI, de los 67.630, 58.845 tienen recursos comprometidos y asignados para estas inversiones; dentro de los cuales, pero solo 1.332 (2,26%) tienen valores que registran entre los \$9 y \$10 millones (DSCI, 2024a). En relación con los no cultivadores, el avance de los proyectos de Ciclo Largo indica que de los 14.612, 10.717 tienen pagos por este concepto, pero

de los cuales solo 394 (2,6 %) tienen valores entre los \$9 y \$10 millones (DSCI, 2024a).

Los elementos anteriores del PAI tienen recursos comprometidos y ejecutados por un valor de \$2.02 billones, dentro de los cuales se ha tenido una inversión mayor en el departamento de Nariño con \$423.372 millones, seguido de Putumayo con \$383.935 millones y Caquetá con \$261.371 millones. A nivel municipal, Tumaco (Nariño) presenta una inversión de \$412.026 millones, seguido de Puerto Asís (Putumayo) con \$93.894 millones y Orito (Putumayo) con \$92.038 millones (DSCI, 2024a).

Por otra parte, se observa que de los 67.630 beneficiarios, adscritos como cultivadores del PNIS, 105, el equivalente al 0,15 % ha completado la ruta del PAI, es decir, en la base de datos de la DSCI, estas personas registran inversiones iguales o superiores a los \$36 millones; además, existe un total de 30.170 familias, que representan el 44,6 %, con recursos comprometidos y asignados que oscilan entre el 80 % y el 100 % (DSCI, 2024a). Así mismo, de los 14.612 no cultivadores, solo 11 cuentan con pagos superiores a los \$36 millones, y 4.199, que representan el 28,73 %, tienen inversiones que se ubican entre el 80 % y el 100 % de los \$36 millones estipulados para el PAI (DSCI, 2024a).

Ahora bien, en cuanto a la atención de los 16.855 recolectores desde la suscripción de los acuerdos de sustitución de sus actividades ilícitas por acciones de gestión comunitaria, se tiene un avance del 44%, lo que significa que 7.420 beneficiarios alcanzaron a celebrar contratos de prestación de servicios para este tipo de labores en favor de las comunidades. Es de señalar que 601 recibieron pagos que exceden los \$13 millones (DSCI, 2024a).

Durante la implementación del PAI, especialmente en la ejecución de proyectos productivos de ciclo corto y largo, aún se presentan demoras en la atención a todos los beneficiarios por lo que debe ser cerrada esta brecha siendo necesario que la DSCI establezca y opere con nuevos modelos de sustitución que aseguren una mejor

planificación de recursos y una ruta de atención más eficiente. Lo anterior, permitirá atender tanto a personas con acuerdos colectivos de sustitución que no lograron individualizarse, como a aquellas en otras regiones que aunque no llegaron a acuerdos, manifiestan tener voluntades de sustituir cultivos de uso ilícito.

En tal sentido, se reitera el llamado emitido en el Quinto Informe sobre la necesidad de acelerar la programación contractual para asegurar que el 100% de las familias que permanecen activas dentro del PNIS logren culminar su atención (Procuraduría, 2023). A este respecto, la DSCI menciona que esta recomendación es acogida parcialmente, toda vez que con corte al 31 de marzo de 2024 la DSCI solo tiene un convenio en ejecución, teniendo en cuenta que los demás contratos y convenios están terminados y en proceso de liquidación (DSCI, 2024b).

Adicionalmente, a pesar de que se haya realizado una inversión que excede los dos billones de pesos para la implementación del PAI, se presentaron irregularidades como sobrecostos en la adquisición de insumos, artículos y especies de animales entregados en mal estado, maquinaria inservible sin garantías de cambio, y una asistencia técnica que no fue integral (DSCI, 2024e). De ahí que, cerrar la atención del PAI no solo implica terminar de atender a las personas que no han recibido la totalidad de los beneficios, sino que demanda acciones para subsanar o reparar a los beneficiarios por la mala ejecución y deficiente operación de las empresas que fueron contratadas para ejecutar los proyectos productivos de SA, de ciclo corto y largo, así como el servicio de asistencia técnica.

Renegociación de los proyectos productivos del PAI.

Con el objeto de dinamizar los proyectos productivos, la DSCI adelanta el desarrollo de una ruta técnica acordada con las familias inscritas en el PNIS para renegociar estos proyectos, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 2294 del PND 2022 – 2026, que abre la posibilidad de hacer por una única vez la renegociación de la operación del programa de forma concertada en los términos del punto 4.1 del

Acuerdo de Paz y que permita un acceso a los recursos acordados directo y expedito (DSCI, 2024b).

Según la DSCI, el proceso de renegociación de los proyectos productivos permite resolver las fallas en la implementación del PAI, particularmente en el componente productivo. En este marco, la DSCI ha encontrado que en estos procesos se permite formular la propuesta de recibir transferencias condicionadas sin la necesidad de operadores, al considerarla más eficaz que la implementación de sus proyectos productivos; el mencionado procedimiento quedó establecido en la Resolución 29 del 6 de diciembre de 2023 (DSCI, 2024c). Sin embargo, este tipo de soluciones como renegociar la entrega de los \$19 millones directamente a los beneficiarios constituye un riesgo de que se monetice este programa y no permita alcanzar el cumplimiento del propósito para el cual fue creado, que es resolver de manera integral la afectación de los cultivos de uso ilícito en los territorios rurales con presencia de éstos.

En consecuencia, este tipo de soluciones a las demoras del programa son individuales y no resuelven de fondo la situación de pobreza y bajo desarrollo, generada además por los incumplimientos y retrasos en la atención de las familias que decidieron voluntariamente erradicar sus economías ilícitas, incluidas dentro el PNIS. Esto, a su vez, ha generado la desconfianza del Gobierno nacional en este tipo de programas de desarrollo alternativo. A juicio de la Procuraduría, la Resolución 0029 de 2023 que habilita la renegociación y, dentro de esta, las transferencias monetarias directas a los beneficiarios se alejan de los objetivos de transformación integral de las zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito; aunado a que se convierte en un programa de entrega de subsidios condicionados a la erradicación o a la participación en actividades ilícitas relacionadas con los diferentes eslabones del narcotráfico.

Sobre este asunto de la renegociación de los proyectos productivos y los riesgos de monetización del PNIS, desde la llegada de la nueva administración de la DSCI en mayo de 2024 se ha venido ajustando esta propuesta. De modo que, bajo la Resolución número 0021 del 16 de

julio de 2024, se estableció un nuevo procedimiento para la renegociación de la operación de los proyectos de ciclo corto y largo. En el considerando del citado acto administrativo, se indica que la Resolución 0029 de 2023 no cumplió con los requisitos de publicidad, lo que afecta su ejecutividad al no ser oponible ni producir efectos frente a terceros, pero a pesar de ello, se adelantaron actuaciones de renegociación, como la formulación y suscripción de nuevos planes de inversión y transferencias de recursos por concepto de mano de obra¹⁹⁷.

De acuerdo con este nuevo procedimiento regido por la Resolución 0021 de 2024, se resalta que el proceso de renegociación de los proyectos productivos sea realizado bajo los principios de la asociatividad comunitaria, transformación agroindustrial y articulación con otras entidades, para garantizar la integralidad en este proceso. Las etapas de este nuevo procedimiento se componen de la elaboración de los núcleos familiares beneficiarios, verificación de saldos, apoyo técnico a las comunidades en la elaboración de los planes de inversión, gestiones internas de orden presupuestal y suscripción de los planes de inversión; como novedad, esta nueva ruta establece la adquisición de insumos y materiales a través de la creación del Sistema de Proveedores autorizados por la DSCI que son propuestos por las mismas comunidades locales.

Es de anotar que la Procuraduría adelanta la revisión y vigilancia en los procesos de renegociación de los proyectos productivos, particularmente para cumplir con las órdenes de la Corte Constitucional en la Sentencia 545 de 2023. Esta sentencia ordena reorganizar administrativamente el programa para cumplir con las obligaciones hacia los más de 99 mil beneficiarios que llevan esperando alrededor de siete años el cumplimiento oportuno y eficaz de este programa. Además, con esto se busca que las soluciones permitan prevenir resiembras de cultivos de uso ilícito y lograr la transformación territorial

¹⁹⁷ Tomado del considerando de la Resolución número 0021 del 16 de julio de 2024: “por medio de la cual se establece el procedimiento de renegociación de la operación de los proyectos productivos de ciclo corto y largo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS- prevista en el parágrafo 5° del artículo 7° del Decreto-ley 896 de 2017, adicionado por el artículo 10° de la Ley 2294 de 2023”

de las zonas con presencia de estos, en concordancia con lo establecido en el Punto 4.1 del Acuerdo de Paz.

A la fecha de corte de este informe, la DSCI había ofertado para la renegociación de los proyectos productivos de ciclo corto y largo, las líneas productivas que se agrupan en los siguientes tres tipos de planes: el primero, agrícola, incluye 19 tipos de cultivos como aguacate, arroz, café, flores, entre otros; el segundo, no agropecuario, comprende 42 líneas productivas, tales como negocios de víveres, droguerías, restaurantes, ecoturismo, salones de belleza, entre otros; y el tercero, pecuario, agrupa 11 líneas relacionadas con la apicultura, avicultura, bufalino, especies menores, ganadería, lácteos, ovinos, pesca, piscicultura, porcicultura y silvopastoril. A pesar de estas renegociaciones, se considera que la estrategia sigue enfocándose en soluciones individuales lo que no garantiza un impacto significativo en la transformación del campo, que es uno de los pilares fundamentales del PNIS, especialmente si se opta por proyectos que no son de índole agrario y rural.

Por otra parte, como parte de la búsqueda del reajuste del PNIS de modo que se garantice eficacia en la inversión de los recursos del PAI, se celebra la decisión tomada en la instancia de la Junta de Direccionamiento Estratégico¹⁹⁸ del día 30 de agosto de 2024, en la que fue concertada una ruta que garantice que 82.242 cultivadoras y no cultivadoras cuenten con asistencia técnica e insumos necesarios para el desarrollo los proyectos productivo donde sean priorizadas las líneas agro sostenibles; y que los 16.855 recolectores sean atendidos a través de las ofertas laborales (DSCI, 2024d). Además en esta instancia se acordó que una atención especial para los beneficiarios del PNIS cuando acrediten los siguientes requisitos: I) mayores de 70 años, II) en condiciones de discapacidad y III) familias con recursos disponibles

¹⁹⁸ Máxima instancia de ejecución y planeación del PNIS establecido en el Decreto 362 de 2018, por cuatro (4) delegados del Gobierno Nacional y cuatro (4) delegados de las ex FARC-EP, bajo la secretaria técnica de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

para la implementación de proyectos productivos inferiores de los dos millones de pesos (DSCI, 2024d).

Estado de vinculación de los beneficiarios del PNIS

Como se mencionó anteriormente, el PNIS mantiene el mismo número de beneficiarios, 99.097 con acuerdos individuales de sustitución de cultivos de uso ilícito con quienes solamente se ha implementado la ruta del PAI, dejando de lado otros componentes que podrían generar una transformación integral de los territorios y el desarrollo rural. Por ello, la Procuraduría reafirma su llamado a fortalecer el programa, cerrando el PAI con las 99.097 familias lo cual ha resultado altamente costoso para el Estado; adicionalmente, se debe apostar por iniciativas que solucionen de forma colectiva y estructural las afectaciones en los territorios causadas por la presencia de cultivos de uso ilícito. En ese orden, es necesario una mayor articulación con los entes territoriales y una colaboración armónica con el sector privado, entre otras estrategias, para cumplir con las más de 80.000 personas que, estando en los acuerdos colectivos de sustitución, aún no han recibido una atención eficaz. A adicionalmente con el fin de que sean diseñados nuevos modelos de atención en otras zonas donde la presencia del narcotráfico sigue afectando a las poblaciones rurales.

A pesar de que el PNIS mantiene un universo limitado de población objeto de atención, muchos beneficiarios han sido retirados o suspendidos del programa. Esto se debe a que, durante los distintos momentos de verificación de la erradicación voluntaria de los cultivos y de la participación activa y permanente en las labores requeridas por el programa, se ha demostrado que no cumplen con los requisitos y obligaciones señaladas en los artículos 6° y 9° del Decreto Ley 896 de 2017.

En contexto, se tiene información con corte al 31 de marzo de 2024 de que, del total de los 67.630 vinculados como cultivadores, 59.693 (88,26 %) se mantienen activos; 7.899 (11,67 %) registran como retirados; y 38 (0,05 %) están suspendidos por alguna novedad pendiente de aclararse a fin de reintegrarse o excluirse definitivamente.

Ahora, frente a los 14.612 beneficiarios no cultivadores, se indica que 10.966 (75,04 %) están activos, 3.644 (24,93 %) retirados, y dos suspendidos; finalmente, de los 16.855 recolectores, 14.400 (85,43 %) están activos; 2.452 (14,56 %) retirados, y tres suspendidos (DSCI, 2024a).

En resumen, se identifica que el 14,12 % (13.995) de los 99.097 familias vinculados al PNIS se encuentran retiradas, es decir, con actos administrativos de cesación de beneficios y el 0,04 % (43) suspendidos. En ese orden, se observa un avance positivo en la definición del estado de vinculación del programa sobre un número importante de beneficiarios que se encontraban suspendidos al 31 de marzo de 2023, pasando de 249 a 43, con una reducción del 82,73 %; no obstante, el número de excluidos aumentó 206, pasando de 13.789 a 13.995, con un incremento del 1,49 % (DSCI, 2024a).

Entre las causales más recurrentes de retiro del programa se encuentran: personas fallecidas sin beneficiarios registrados, retiros voluntarios, personas no validadas por las asambleas comunitarias; multiafiliaciones en el SISBEN, baja densidad de los cultivos de uso ilícito, registro en el régimen contributivo de salud e inasistencias a las actividades requeridas por el programa, principalmente las de verificación de la erradicación voluntaria y de no estar involucrado en actividades ilícitas asociadas al narcotráfico (DSCI, 2024a).

Planes Integrales municipales y comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)

El componente del PNIS que contribuye a la transformación estructural e integral de los territorios afectados por las economías ilícitas corresponde al Plan Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), en el que se establecen iniciativas de desarrollo social y comunitario (Mesa de Conversaciones, 2016). De ahí que, en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), como los instrumentos de planeación y gestión del PDET, se marcaron PISDA algunas de las iniciativas de consolidación del PDET; ello para evitar duplicidad de acciones en los territorios, toda vez que de

los 56 municipios PNIS, 48 son priorizados para la ejecución de los PDET.

Así pues, se insiste en el llamado del Quinto Informe al Congreso acelerar la ejecución de las iniciativas con marcación PISDA y la necesidad de vincular laboralmente a los recolectores del PNIS en el desarrollo de las obras y proyectos que se ejecuten en el desarrollo de estas iniciativas de desarrollo (Procuraduría, 2023). La respuesta de la DSCI es que en efecto se vincularán las familias de recolectores que son beneficiarios del PNIS a los proyectos que busquen la implementación de iniciativas PISDA, a través de la contratación en calidad de mano de obra para el desarrollo de los proyectos, en articulación con la Política Nacional de Drogas 2023 – 2033, principalmente en la operación de las estrategias de reconversión productiva e industrialización (DSCI, 2024b).

Con corte al 31 de marzo de 2024, la DSCI reporta un total de 812 iniciativas del PATR en diez subregiones PDET que tienen marcación PISDA, dentro de las cuales, 298 (36,70 %) hacen parte del pilar 6 relacionado con la reactivación económica y producción agropecuaria, seguido del 13,1 % (57) de salud rural y el 12,3 % (100) de vivienda rural, agua potable y saneamiento básico (DSCI, 2024a). De estas 812, 419 tienen Ruta de Implementación Activa (RIA), lo que significa que tienen gestiones, proyectos o contratos asociados para su ejecución y puesta en marcha; y de estas, 316 tienen proyectos terminados a la fecha de corte del presente Informe (DSCI, 2024a).

Adicionalmente, se tienen 1.444 iniciativas PISDA en los ocho municipios que no coinciden con la priorización del PDET, dentro de las cuales, 347 (24%) pertenecen al del pilar 6 de reactivación económica y producción agropecuaria, 277 (19,18 %) es del pilar 2 de infraestructura y adecuación de tierras y 213 (14,75 %) del pilar 1 de ordenamiento social de la propiedad rural (DSCI, 2024a). A pesar de su definición de más de mil iniciativas, solo 154 (10,66 %) tienen ruta de implementación asociadas a gestiones o proyectos; y de estas 154, 10 presentan formulación de proyectos: uno ejecutado, cuatro en

ejecución, tres en estructuración y dos en estructuración y búsqueda de financiación de recursos (DSCI, 2024a).

Programa de Sustitución de Economías Ilegalizadas (PSEI)

De acuerdo con el artículo 9 de la Ley 2294 de 2024, por la cual se adoptó el PND 2022 – 2026, el Gobierno nacional se compromete a poner en marcha programas de reconversión productiva e industrialización colectiva en los territorios con presencia de coca, amapola y marihuana¹⁹⁹. Este tipo de programas se articulan con la Política de Drogas 2023 – 2033, como mecanismo alternativo al PNIS, con el cual se busca atender a la población que no alcanzó a vincularse a este programa, teniendo voluntades de sustitución.

Con base en información de la DSCI (2024a), el programa de reconversión productiva busca aumentar los niveles de productividad de los sectores económicos presentes en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito y reducir la persistencia de las economías ilícitas. Esta iniciativa compone de elementos como: I) diagnósticos y planeaciones subregionales para la sustitución de economías ilícitas, II) asistencia técnica para mejorar la productividad de las unidades de producción, III) apoyo financiero para el acceso activos productivos, IV) apoyo comercial para las unidades productivas. Sin embargo al mes de mayo, la DSCI informó que esta nueva apuesta de política de sustitución se encuentra en proceso de rediseño, de manera que se tenga una mayor alineación y concordancia con los pilares de la política de drogas.

A la fecha de corte de la información, este programa aún no cuenta con el acto administrativo que adopte el procedimiento de atención y defina sus etapas de implementación; por lo que se recomienda a la DSCI avanzar en su reglamentación y socialización con las comunidades rurales para promover la sustitución de cultivos ilícitos como método preferente de erradicación. Asimismo, se propone a esta entidad informar con claridad sobre las fuentes de financiación del programa, las zonas que se priorizarán y los criterios de focalización

¹⁹⁹ Artículo 9 de la Ley 2294 de 2024

que se tendrán en cuenta, además de establecer la estrategia para su articulación con la consolidación del PDET y los Planes Nacionales Sectoriales. En este mismo sentido, se recomienda a la DSCI para que programe espacios que promuevan la participación comunitaria en la definición de los indicadores de gestión de este nuevo programa.

También es necesario que este nuevo programa garantice la concurrencia de todas entidades nacionales y territoriales, guardando coherencia con la política de drogas, la política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana para la protección de la vida, pero también con las apuestas de reforma agraria y protección de las áreas de especial interés ambiental del Gobierno nacional. Esto permitirá evitar la duplicidad de acciones de política en los territorios que continúan con afectaciones por la presencia de las economías ilícitas.

Sentencia de Unificación 545 de 2023

La importancia de abordar la Sentencia de Unificación 545 del 6 de diciembre de 2023 de la Corte Constitucional, publicada el 4 de abril de 2024, radica en que aborda órdenes estructurales para solucionar las deficiencias en la planificación y ejecución del PNIS; en particular, se enfoca en la demoras e incumplimientos de los elementos del PAI que han generado desconfianza en las comunidades con el programa. Además, este fallo ordena disponer de acciones que permitan atender a la totalidad de la población inmersa en los acuerdos colectivos de sustitución suscritos con las comunidades rurales durante el 2017 y 2018, y no solo cumplir a las 99.097 familias con acuerdos individuales.

También llama la atención sobre la necesidad de la concurrencia de distintas entidades del Gobierno nacional y territorial para ofrecer un programa de desarrollo alternativo que sea eficiente y eficaz para atender a las comunidades rurales afectadas por la presencia de las economías ilícitas; de modo que se acuda siempre al método de la erradicación voluntaria antes de la forzada, en concordancia con lo dispuesto por la misma Corte en el Auto 387 de 2019 de la Sentencia T-236 de 2017.

Esta sentencia acumula los expedientes de acciones de tutela presentadas por la problemática de los incumplimientos del PNIS y afectaciones a las operaciones de la erradicación forzada en los departamentos de Cauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo. En estas se solicitó la protección de los derechos fundamentales a la vida, integridad, intimidad, familia, salud, mínimo vital, debido proceso y consulta previa; así como, la protección de la autonomía territorial, el consentimiento libre, previo e informado, la paz y el principio de distinción y otras reglas del Derecho Internacional Humanitario en relación con la vida e integridad de la población civil.

Así las cosas, entre las principales órdenes de este importante fallo judicial están:

- I. Declarar el carácter vinculante de los acuerdos colectivos de sustitución, lo que exige al Gobierno nacional cumplir con las más de 80.000 familias que no alcanzaron atenderse porque no habían suscrito acuerdos individuales.
- II. Respetar la jerarquía entre los medios de erradicación, en la que se deberá priorizar la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada.
- III. La revisión de los actos administrativos de retiro y suspensión de los beneficiarios del PNIS.
- IV. Adoptar medidas para cumplir de manera integral, coordinada y articulada los acuerdos colectivos celebrados con las comunidades campesinas; y en dicho orden, acelerar la implementación de los PISDA y los PDET.
- V. Corregir las deficiencias evidenciadas en la implementación del PNIS, principalmente con la ejecución de los elementos del PAI.

- VI. La incorporación del enfoque étnico del programa, construido en un espacio de diálogo intercultural y con la participación informada, activa y efectiva con los representantes de las comunidades indígena a nivel nacional.
- VII. Garantizar el efectivo funcionamiento de las instancias de ejecución del PNIS que se encuentran establecidas en el Decreto 362 de 2018, con el fin de que estos órganos puedan sesionar y adelantar las acciones necesarias para continuar la implementación del PNIS.

De acuerdo con lo observado por la Procuraduría en requerimientos efectuados por este Órgano de Control y visita adelantada a la DSCI en el mes de junio 2024, se encontró lo siguiente:

En primer lugar, con respecto a la revisión de los actos administrativos de retiro y suspensión del PNIS, la DSCI indica que se encuentra conformando los expedientes con la documentación y soportes encontrados en los Sistemas de Gestión Documental de la entidad, de acuerdo con las indicaciones y recomendaciones brindadas por el área de Gestión Documental de la DSCI para la custodia de la información (DSCI, 2024f).

De acuerdo con la información reportada por la DSCI (2024f), más del 90 % de los expedientes de retiro no cuentan con los respectivos soportes de notificación personal; además, se encontraron inconsistencias en la indicación de datos básicos de los destinatarios, como nombres de las veredas o correos electrónicos; y otros expedientes fueron notificados por aviso, pero su publicación no se realizó dentro de los términos de fijación conforme a la normatividad.

Entre las principales razones por las cuales se generaron los retiros del programa, la DSCI, que está revisando estos expedientes, ha encontrado que corresponden a registros del Sisbén en lugares diferentes al de vinculación al PNIS, inasistencias a las jornadas de cartografía social, incumplimientos de requisitos administrativos, suspensión de derechos políticos, fallecimientos sin beneficiarios

registrados, falta de acompañamiento a las visitas de verificación de la erradicación y falta de participación en las actividades requeridas por el Programa (DSCI, 2024f).

En cuanto a la orden de cumplir con los acuerdos colectivos de sustitución de cultivos de uso ilícito, la DSCI manifiesta no desconocer el carácter vinculante de los acuerdos pero presentó una solicitud de modulación y aclaración, argumentando que los acuerdos colectivos condicionan la suscripción de acuerdos individuales para cumplir con su contenido, asunto que no fue considerado por la Corte; además existen territorios priorizados para la intervención del PNIS, toda vez que este no podrá implementarse en todo el territorio nacional, de conformidad con lo dispuesto en el punto 4.1.3.3²⁰⁰. Sin embargo, esta solicitud no fue aceptada por la Corte Constitucional mediante el Auto 787 del 2 de mayo de 2024 (DSCI, 2024f).

A pesar de esto, la Procuraduría encuentra que no se ha definido una ruta de atención clara para las familias involucradas en los acuerdos colectivos, ni se han asegurado los recursos necesarios para cumplir con esta orden. Es necesario que esta situación se defina en la Junta de Direccionamiento Estratégico, como máxima instancia para la ejecución del PNIS, de manera que se brinde una respuesta clara a la Corte Constitucional sobre la forma en que se va a cumplir con estas familias que habiendo participado en la suscripción de los acuerdos colectivos, a la fecha se mantienen sin atención por parte del PNIS.

También la DSCI, en el curso de acciones para cumplir con la orden relacionada con la asignación presupuestal para asegurar el cumplimiento de manera integral, coordinada y articulada lo pactado en los acuerdos colectivos, menciona que la población objeto del fallo no está completamente determinada, no se conoce el dato de beneficiarios y cuánto es el saldo de cada uno de ellos; además que no hay claridad a la calidad de cada uno de ellos, es decir, si son cultivadores, no

²⁰⁰ El PNIS tiene cobertura nacional pero su implementación iniciará por los territorios priorizados, conforme a criterios como PDET, densidad de cultivos de uso ilícito, Parques Nacionales Naturales y territorios donde se hayan acogido al tratamiento penal diferencial.

cultivadores o recolectores, razón por la cual no existe un estimativo presupuestal (DSCI, 2024f).

Atendiendo lo anterior, la Procuraduría hace un llamado a revisar los acuerdos colectivos y programar visitas a los territorios con el fin de identificar los núcleos familiares vinculados en Cauca, Nariño y Norte de Santander. Esto permitirá avanzar en la determinación de las fuentes de financiación y en la definición clara de las acciones necesarias para su atención.

Sobre la orden de establecer una ruta étnica del PNIS, la DSCI señala que construyó de manera participativa en primer lugar con las comunidades indígenas y negras directamente vinculadas al programa PNIS el documento de lineamientos denominado: “Lineamientos para la implementación de una modalidad de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en territorios colectivos o asociativos, bajo un enfoque diferencial étnico, de mujer, género, familia y generación” (DSCI, 2024f). No obstante, a la fecha no se cuenta con su reglamentación, definición de la ruta de su implementación y la programación presupuestal para su puesta en marcha. En este mismo orden, también es necesario llamar la atención sobre la necesidad dispuesta en la orden decimo cuarta de identificar con precisión las familias y comunidades del departamento de Putumayo que pertenecen a las comunidades indígenas con el objeto de ajustar los proyectos productivos acordes a sus tradiciones y culturas.

Por otro lado, para el caso de la orden relacionada con el fortalecimiento de las instancias de ejecución del PNIS establecidas en el Decreto 362 de 2018, la DSCI informa que ha venido desarrollando en los diferentes departamentos los Consejos Asesores Territoriales - CAT- y se espera establecer un cronograma para el desarrollo de las Comisiones Municipales de Evaluación y Seguimiento y la integración de las Mesas de Seguridad en los diferentes departamentos (DSCI, 2024f). Considerando esta respuesta, la Procuraduría evidencia que estas gestiones siguen siendo insuficientes, pues no se han adelantado

sesiones a nivel municipal de las instancias de participación y ejecución del PNIS que permitan ir resolviendo las fallas de su implementación.

En cuanto al asunto de seguridad y protección, la DSCI informa gestiones de articulación mediante reuniones con UNP y Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz esta actividad, sumándose el Ministerio del Interior, Dirección de Derechos Humanos, con fundamento en las disposiciones del Decreto 660 de 2018. Se tiene contemplado el desplazamiento a los territorios de manera articulada a presentar la estrategia con alguna ayuda pedagógica tipo infografía y recibir retroalimentación de las comunidades en Cauca, Nariño, Santander y Putumayo a través de las Mesas de Seguridad.

En relación con las órdenes dirigidas a MinDefensa, octava, décimo sexta y décimo séptima, se fueron realizados los requerimientos sobre las acciones y medidas adelantadas para el cumplimiento de las mismas, recibiendo como respuesta lo siguiente:

En el cuestionamiento de la orden octava, indico lo siguiente “En este aspecto, es relevante precisar que desde el lanzamiento de la Política Nacional de drogas 2023 – 2033 “Sembrando vida, desterramos el narcotráfico”, el Sector Defensa ha venido realizando diferentes mesas técnicas contando con la participación de la Agencia Renovación del Territorio - Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito mediante su programa PNIS “Programa Nacional Integral de Sustitución”, y Parques Nacionales Naturales, con el propósito de construir las diferentes capas restrictivas que permitan mantener actualizada la georreferenciación cartográfica, que se convierten en un insumo necesario para el desarrollo de las operaciones de intervención a cultivos de uso ilícito, por parte de la Fuerza Pública durante la vigencia 2024 (MinDefensa, 2024)

Específicamente, la Policía Nacional, a través del Grupo de Detección y Monitoreo Policial de la Dirección de Antinarcóticos, se encarga de identificar, georreferenciar, y cuantificar los cultivos de uso ilícito, mediante su cifra operacional (3 cifras operacionales durante la vigencia anual). A partir de esto, se realiza el acompañamiento a la

Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito para la construcción de la Capa de Acuerdos individuales PNIS, bajo el “Programa Nacional Integral de Sustitución” (MinDefensa, 2024)

Por otra parte, se debe tener en cuenta el comunicado de prensa de la Corte Constitucional Nro. 52 del 06 de diciembre de 2023, en el que se comunica las decisiones de amparo de los derechos fundamentales de comunidades campesinas y étnicas en el marco del PNIS, de la Sentencia SU-545/23, y a su vez solicita: “(...) que, de forma inmediata y en el marco de sus competencias, se dé estricto cumplimiento a las órdenes impartidas por el Tribunal Superior”. De igual manera, se solicita suspender las labores de erradicación mediante la modalidad de forzosa en los territorios señalados por dicha sentencia. Por consiguiente, la Fuerza Pública suspendió toda actividad de erradicación forzosa en los territorios señalados dando cumplimiento a este comunicado. En el marco de la articulación con la DSCI – PNIS. El Área de Sistemas de Información Geográfica inició una revisión de los acuerdos colectivos firmados por dicha dirección desde el año 2016 a la fecha, en aras de determinar las áreas cubiertas por los acuerdos en cita y por ende por las órdenes impartidas en la sentencia SU-545/23 (...)” (MinDefensa, 2024).

En el marco de estas operaciones, el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional se comprometen a respetar los Derechos Humanos, basándose en el diálogo, la plena observancia de los tratados internacionales y con estricto apego a la Constitución y la ley.

Además, conforme a la "Orden Décimo Sexta" de la Sentencia 545 de 2023 de la Corte Constitucional, se establece que el Ministerio de Defensa, el Ejército Nacional y la Policía Nacional deben respetar los Derechos Humanos y el medio ambiente como primera obligación dentro de los procesos de erradicación forzada. Para ello, la Policía Nacional (quien a la fecha desarrolla operaciones de erradicación manual), a través de la Dirección de Antinarcóticos y el ARINT, ha seguido estos lineamientos y órdenes judiciales, actuando con pleno

respeto a los derechos humanos y acatando los fallos judiciales, como lo demuestra su disposición para trabajar en coordinación con la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DCSI) de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la supervisión conjunta de la Procuraduría y la Defensoría Pública para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones.

Este enfoque integral y respetuoso de los Derechos y del medio ambiente evidencia el compromiso de la Policía Nacional con la protección de los derechos fundamentales y la observancia de los fallos judiciales en todas sus actividades operativas.

Finalmente el Ministerio de Defensa Nacional, dió respuesta al requerimiento presentado por esta delegada en seguimiento al cumplimiento de la orden décimo séptima, indicando que “la Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos, en cumplimiento a los compromisos del Consejo Asesor de Derechos Humanos, incursionó en el desarrollo del conversatorio sobre “La consulta previa como garante de la protección de los Derechos Humanos en territorios étnicos afectados por los cultivos de uso ilícito”; evento que se llevó a cabo el día 20 de junio de 2024, en el Auditorio del Club de Agentes y Patrulleros de la Policía Nacional, ubicado en la Diagonal 44 No. 68B-30 de Bogotá.

Así mismo, la Dirección de Antinarcóticos en el desarrollo de los objetivos para fomentar el diálogo y la reflexión en lo que refiere a temas cruciales relacionados con los derechos fundamentales en el marco del desarrollo de la consulta previa, su relación con la presencia de cultivos de uso ilícito en el territorio Nacional, la seguridad en los procesos consultivos, y los mecanismos de diálogo entre los diferentes actores involucrados, llevó a cabo el mencionado evento con la participación de expertos nominados en diferentes entidades gubernamentales del orden nacional, con amplio conocimiento y experiencia en el manejo e intervención de comunidades asentadas en territorios afectados por plantaciones de cultivos de uso ilícito.

Por otra parte, en cuanto a la orden décimo octava, que la corte constitucional dirige al MinInterior, con el fin de informar sobre las

medidas previstas para la implementación de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización, se adelantó el requerimiento correspondiente, sin embargo solo se obtuvo por parte del Ministerio de Interior, un oficio de traslado por competencia al Ministerio de Defensa, sin que hasta la fecha se haya dado respuesta de fondo a este requerimiento.

De igual manera, se requirió a la Unidad Nacional de Protección, con el fin de obtener respuesta respecto a la orden décimo novena de la misma sentencia de unificación, con el siguiente resultado: “(...) el formulario establecido para ingresar al Programa de Prevención y Protección que lidera esta Unidad, no cuenta con una variable que permita identificar que la persona solicitante pertenezca o no al Programa Nacional Integral de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) (UNP , 2024).

No obstante, una vez verificadas las bases de datos del Grupo de Servicio al Ciudadano y la Subdirección de Evaluación de Riesgo, se estableció que desde el año 2017 a la fecha han sido radicadas 13 solicitudes de protección de personas que se logran identificar como líderes del PNIS, las cuales provienen de los municipios de Piamonte (Cauca), San Andrés de Tumaco (Nariño) y Tibú (Norte de Santander)²⁰¹

Ahora bien, mediante la Comunicación Interna MEM24-00032227 la Subdirección de Evaluación de Riesgo informó que después de adelantar la respectiva verificación en las bases de datos de la Entidad, se identificó que no existen registros de colectivos que guarden relación con el PNIS y que estén ubicados en alguno de los ocho municipios relacionados en la orden de la H. Corte Constitucional.

En respuesta a la información recibida, la Oficina Asesora Jurídica, a través de la Comunicación Interna MEM24-000371501 requirió a la Subdirección de Evaluación de Riesgo priorizar los estudios de nivel de riesgo que se encontraban activos y realizar un análisis detallado de los expedientes de las asociaciones mencionadas en la Sentencia SU-545

²⁰¹ La información de los solicitantes se omite con el fin de proteger los datos en virtud de la Ley Estatutaria 1581 de 2012.

de 2023, con el objetivo de determinar si han presentado solicitudes de protección o si tienen estudios de nivel de riesgo en curso.” (UNP , 2024).

Finalmente, se requirió a la Fiscalía General de la Nación, con el fin de conocer las acciones adelantadas con el fin de dar cumplimiento a la orden vigésimo tercera, obteniendo lo siguiente:

“En cumplimiento a lo ordenado por el Fiscal 88 Especializado adscrito a la DECVDH, y en atención al requerimiento de la referencia en la cual solicita se indique si la noticia criminal guarda relación con los hechos denunciados por los accionantes de los expedientes de tutela T-7.963.865 y/o T-8.097.843 540016001134202001739, me permito informar que esta Fiscalía le fue reasignada dicha actuación por los hechos ocurridos el día 26 de marzo de 2020, en los cuales se ocasionó la muerte a Alejandro Carvajal por parte del soldado Jhon Edier Arbeláez López, quien se hallaba en el sector en desarrollo de la operación control territorial numero 008 Melchor”. (FGN, 2024)

En cuanto a la solicitud de informar si la noticia criminal guarda relación con los hechos denunciados por los accionantes en los expedientes de tutela 1-7.963.865 y/o T-8.097.843, indicó que de acuerdo con los hechos investigados, los mismos tuvieron ocurrencia en la Vereda Santa Teresa del municipio de Sardinata (Norte de Santander), en el Marco de la Operación Mayor Jose Inocencia Chinca operación de control territorial N. 008 MELCHOR, la unidad ALBAN DOS, agregadas operacionalmente al BATOT (Batallón de Operación Terrestre) numero 9, donde se encontraban tropas del Ejército Nacional de Colombia realizando tareas específicas de erradicación de cultivos ilícitos.

Es de anotar, que el Juzgado Sexto Penal del Circuito con funciones de conocimiento de la ciudad de Cúcuta, Norte de Santander el 16 de febrero de 2023 declaró penalmente responsable a JOHN JHON EDIER ARBELAEZ LOPEZ, del delito de homicidio simple doloso imponiéndole la pena principal de Cuarenta (40) meses de prisión, multa de treinta y nueve puntos sesenta y cuatro (39.64) SMLMV al año 2020, y cincuenta

y dos (52) meses y trece días (13) de privación del derecho de tenencia y porte de armas.”

A modo de conclusión, como resultado del seguimiento adelantado por la Procuraduría, se puede evidenciar que las distintas entidades involucradas en el fallo de la sentencia SU 545 de 2023, han iniciado las acciones correspondientes para dar cumplimiento a las órdenes de la misma, sin embargo, a la fecha de este informe no se evidencian avances significativos en cuanto a las dos decisiones trascendentales, relacionadas con el cumplimiento de los acuerdo colectivos y la incorporación del enfoque étnico en el PNIS, pues no se cuenta con una ruta clara, un cronograma para la ejecución de estas órdenes. Además, la DSCI no cuenta con las cifras exactas e individualización de las familias que conforman los acuerdos colectivos y los recursos que requiere para ello. También es de resaltar que la falta de articulación interinstitucional ha ralentizado el cumplimiento del objetivo del PNIS, y debido a los incumplimientos sistemáticos del programa, no se cuenta con la confianza para que las familias beneficiarias continúen con el desarrollo del programa.

Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo

De acuerdo con lo señalado por el Acuerdo de Paz en el Punto 4.2, se debe establecer programas que solucionen el problema del consumo de drogas, de manera que sea integral y con un enfoque de salud pública y protección de los derechos humanos (Mesa de Conversaciones, 2016).

En ese orden, se requirió al Ministerio de Salud sobre los avances de este componente, pero al no recibir respuesta dentro de los términos y no atender las reiteraciones, la Procuraduría interpuso acción de tutela, la cual fue fallada a favor de este Ente de Control por el Juzgado Cincuenta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá, mediante radicado número 11001-3103-055-2024-00403-00 del 9 de julio de 2024.

En consecuencia, el MinSalud proporcionó información del 17 de julio de 2024 mediante el radicado 2024161000223431 adjuntando reportes sobre las acciones realizadas en el marco de la Política Nacional de Drogas (2023 – 2033) “Sembrando Vida Desterrando el Narcotráfico”, la cual fue presentado por el Gobierno nacional el 3 de octubre de 2023.

En cuanto los avances en la creación y reglamentación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas como instancia de alto nivel, MinSalud informa que se espera que para el segundo semestre del 2024, se concrete la acción requerida en el marco de la construcción del plan de implementación acorde con la nueva Política Nacional de Drogas y se avance en la formulación del acto administrativo de conformación, el reglamento interno y la definición del plan de trabajo, de conformidad al trabajo en asocio con MinJusticia (MinSalud, 2024).

De acuerdo con el Punto 4.2.1.5 del Acuerdo de Paz, sobre el sistema de seguimiento y evaluación de las acciones que se adelantan en materia de consumo; a este respecto, MinSalud indica que actualmente se viene trabajando con el instrumento virtual de auto reporte, creado por la Resolución 089 de 2019, que indaga por los diez

hitos estratégicos ordenados de acuerdo con el ciclo de la gestión territorial. (MinSalud, 2024).

Así mismo, indica que se elaboran informes semestrales, en los que se dan a conocer los resultados obtenidos de las entidades territoriales, los cuales sirven a las entidades territoriales para su planeación territorial y la planeación del grupo de Convivencia Social y Ciudadana (MinSalud, 2024). En este sentido, es indispensable avanzar con la socialización de estos documentos para que pueda verificar el avance de las alcaldías y gobernaciones en esta materia a través de sus secretarías de salud.

En cuanto a los ajustes realizados al sistema de seguimiento y evaluación de las acciones que se adelantan en materia de consumo en relación con la Nueva Política de Drogas, MinSalud señala que se espera que para el próximo informe exista un avance, ya que, con la nueva Política Nacional de Drogas, se hará un ajuste en especial el eje 4 sobre consumo de sustancias psicoactivas, desde el cuidado integral, la salud pública y los derechos humanos (MinSalud, 2024).

Por otra parte, precisa que frente al estado actual de creación y reglamentación del Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas, este se encuentra en construcción del indicador dado que el DNP ha presentado observaciones a la ficha propuesta en cuanto a la descripción, fórmula de cálculo y metodología de medición (MinSalud, 2024). Es importante avanzar con esta reglamentación y que la misma se ajuste a los propósitos de la nueva política de drogas 2023 -2033.

Sobre las acciones que se han adelantado para apoyar y fortalecer los procesos de liderazgo juvenil con el propósito de impactar positivamente en diferentes escenarios como los colegios, clubes, barrios, entre otros, MinSalud indica la realización de acciones adelantadas que involucren en primera medida una guía pedagógica que orienta la ruta de atención integral en salud y que reconoce las necesidades en materia de salud mental, la prevención en las

vulneraciones, riesgos relacionados con el curso de la vida en el que se encuentran y la discriminación.

Por último, respecto de los lineamientos técnicos que orientan el abordaje integral en el tratamiento por consumo de sustancias psicoactivas en el marco del Modelo Predictivo, Preventivo y Resolutivo, MinSalud informa que actualmente se encuentra en la construcción del esquema de lineamientos de atención integral para el consumo de sustancias psicoactivas con enfoque de género; sin embargo, no se indica la existencia de un cronograma de trabajo o fecha para expedir este esquema, razón por la que el Ministerio no cuenta con una herramienta para determinar los resultados en cuanto al abordaje integral en el tratamiento por consumo de sustancias psicoactiva a nivel territorial.

Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

Según lo estipulado en el Punto 4.3 del Acuerdo de Paz, los objetivos planteados incluyen promover una nueva perspectiva sobre la criminalidad organizada vinculada al narcotráfico, garantizando un enfoque integral de derechos humanos, con diferenciación de género. También se busca desactivar los factores y mecanismos que perpetúan la producción y comercialización de drogas ilícitas, dismantelar las organizaciones criminales involucradas y las redes de lavado de activos. Además, se pretende consolidar una cultura basada en valores que rechace el narcotráfico y el lavado de activos, erradicando y superando su impacto, así como promover el esclarecimiento de la relación entre la producción y comercialización de drogas ilícitas y el conflicto (Mesa de Conversaciones, 2016).

En ese orden, se establecieron los siguientes mecanismos para atacar los fenómenos de la producción y comercialización de los narcóticos como: I) Judicialización efectiva, II) Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos, III) Control de insumos, IV) Estrategia de lucha contra la corrupción, y V) Conferencia internacional y espacios de diálogos regionales (Mesa de

Conversaciones, 2016). Así pues, las entidades a cargo de llevar a cabo estos pilares son el MinJusticia, Cancillería, Fiscalía General de la Nación y Secretaría de Transparencia.

A continuación se esboza de manera descriptiva los reportes que dichas entidades han reportado a la Procuraduría para avanzar en estos loables propósitos del Acuerdo de Paz.

El Punto 4.3.1 establece la creación de una estrategia territorializada de articulación interinstitucional para el fortalecimiento de las capacidades de investigación, judicialización y sanción orientadas al desmantelamiento del crimen organizado y la disrupción de las economías ilícitas y sus circuitos financieros en Colombia (Mesa de Conversaciones, 2016). En este sentido, MinJusticia expresó que tales actividades se evidencian en los indicadores D.297 y D.298 del PMI y, en ese sentido, cuentan con la Estrategia Territorializada contra el Crimen Organizado (ETCO), dentro de la cual se tienen los siguientes resultados alcanzados durante el periodo 2022 – 2023: diez asistencias técnicas para las regiones como: en Norte de Santander, una en la ciudad de Cúcuta con participación de funcionarios de la región del Catatumbo; Arauca, con dos en Saravena y Arauca; Nariño, con dos en Tumaco e Ipiales; Guaviare, con dos en la ciudad de San José del Guaviare; en Putumayo, con una Mocoa; en Antioquia, con una en Medellín; y Chocó, con una en el municipio de Riosucio (MinJusticia, 2024). Además, para la vigencia 2024, se está realizando una reestructuración de la estrategia orientada a la evolución de la iniciativa en términos del alcance y el impacto sobre los territorios intervenidos más allá de la transferencia de conocimiento, focalizando cuatro departamentos: Valle del Cauca, Nariño, Antioquia y San Andrés Isla (MinJusticia, 2024).

Por otro lado, con respecto a las estrategias lideradas por el MinJusticia para el control de insumos y precursores químicos utilizados para la producción ilícita de drogas, esta cartera hace referencia a los indicadores del PMI creados para adelantar los reportes y seguimiento del cumplimiento de esta actividad, los cuales corresponden a: D.307,

D.308 y D.387. Adicionalmente, hace una descripción de los avances en el cumplimiento de cada indicador desde el año 2017 al 2024, indicando que, durante el primer trimestre de la vigencia 2024, se cuenta con lo siguiente:

- I. Sobre el indicador D.307, se desarrolló el primer comité técnico de sustancias químicas a inicios del mes de marzo de 2024, y que se realizó capacitaciones a usuarios internos y externos en materia de sustancias y productos químicos (MinJusticia, 2024).
- II. Para el indicador D.308, se suscribió un acuerdo de cooperación voluntaria y no vinculante con la Cámara Colombiana de Cemento y del Concreto del 16 de febrero de 2024 (MinJusticia, 2024).
- III. Sobre el indicador D. 387, en el Departamento de Antioquia se realizaron 11 visitas con Policía Nacional a titulares: tres visitas en Itagüí, tres en Medellín, tres en La estrella, una en Rionegro, una en Santo Domingo (MinJusticia, 2024).

Adicionalmente, indicó que se hizo seguimiento a cuatro acuerdos de cooperación en los que desarrollaron otras actividades tales como el desarrollo de programas de capacitación teórico/prácticos, mesas técnicas de intercambio de información, retroalimentación de experiencias, validación de desarrollos informáticos, entre otros (MinJusticia, 2024).

Por su parte, las acciones realizadas en el marco del indicador del PMI “Informes de estudios y protocolos que permitan la identificación de usos, frecuencias y lugares de demanda legal de insumos químicos, realizados” D.387, MinJusticia informa que en el departamento de Antioquia se realizaron 11 visitas con Policía Nacional, pero no documentos elaborados y publicados para cumplir con este indicador (MinJusticia, 2024).

También, sobre las gestiones adelantadas para la consolidación de la ficha técnica o ajuste del indicador “Porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o

fortalecidas” (D.304), MinJusticia (2024) informó sobre las actividades realizadas, destacando que notificó al DNP acerca de la existencia de instancias de investigación, supervisión y control financiero, creadas por el Decreto 152 de 2022, el cual modifica la estructura de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y define las funciones de sus dependencias; además, se mencionó la creación de un comité de supervisores para monitorear el progreso y cumplimiento de las acciones establecidas en el CONPES 4042 de 2022. Asimismo, indica que la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria la elaboró y envió a las respectivas instancias que competen para su revisión y publicación en el SIPO. Una vez esté publicado el mecanismo de medición del indicador, se podrá reportar avance físico de su cumplimiento.

Sobre las acciones para cumplir con el indicador del PMI “Línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico en el Observatorio de Drogas de Colombia, diseñada e implementada” (D.G.10), en 2023, se realizaron dos actividades con enfoque de género, una el 27 de abril y otra el 9 de noviembre; además, se llevaron a cabo jornadas de planeación metodológica para el estudio de género que se desarrollará durante el presente año (MinJusticia, 2024).

Por otro lado, sobre los procesos investigados por el delito de conservación y financiación de las plantaciones ilícitas, desde la firma del Acuerdo de Paz de noviembre 24 de 2016, la Fiscalía General informa un total de 15.286, de los cuales, un 22 % se encuentran activos y el resto inactivos; sin embargo, no se informa cuáles son los avances en materia de fallos condenatorios como resultados de estas investigaciones que permitan medir el impacto del Acuerdo. En esta línea, la Fiscalía también reitera su pronunciamiento que su sistema de información no permite caracterizar las noticias criminales sobre los incumplimientos de erradicación total de los cultivos de uso ilícito, o que se le haya remitido esta información por parte de la DSCI (FGN, 2024).

En relación con las acciones que se desarrollaron para llevar a cabo una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y avanzar en la construcción de consensos, la cual está dentro de los

compromisos del Punto 4.3 de Acuerdo, el Ministerio de Relaciones Exteriores (2024) informa sobre las siguientes acciones a desarrollar:

- Se convocó y lideró la Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Drogas, de los días 7 y 9 de septiembre de 2023.
- Se congregó el Grupo de Trabajo que Colombia y Estados Unidos establecieron en materia antinarcóticos (25 y 26 de septiembre de 2023) en el que se acordó la implementación del modelo 3T (Titulación, Transición, Transformación).
- El Ministerio participó en Bruselas de la II Reunión de Mecanismos Colombia – Unión Europea en materia de Drogas, en el que se consiguió el apoyo de la UE en la formulación e implementación de la nueva Política Nacional de Drogas, además del respaldo en la solicitud de revisión del sistema internacional de fiscalización de drogas (29 de septiembre de 2023).
- Participación de la 66° periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (diciembre de 2023).
- Participación de la 67° periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (marzo de 2024).
- Colombia recibió la copresidencia del Mecanismo de Coordinación y Cooperación CELAC-UE en materia de Drogas. (22 de febrero de 2024).
- El Ministerio presentó las iniciativas respecto a que las Políticas de fiscalización de drogas sean respetuosas de los pueblos indígenas, esto en el marco de la visita del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas (5 y el 15 de marzo de 2024).

Finalmente, este Ministerio indica que, respecto a los asuntos relacionados con la atención a las poblaciones en situación de

vulnerabilidad afectadas por el uso y abuso de la droga, estos se han tratado en la comisión mixta, pero no reporta resultados concretos (2024).

Por último, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República informó que, en relación con los avances del indicador del PMI “Estrategia Anticorrupción Asociada al Narcotráfico” (D.309), ha adoptado las recomendaciones del plan de mitigación de dicha estrategia; estas se han utilizado para definir diversas líneas de trabajo, con el objetivo de fortalecer las veedurías y los espacios de participación ciudadana, y se están implementando procesos de difusión para que la ciudadanía pueda acceder a los mecanismos de denuncia de posibles actos de corrupción relacionados con el narcotráfico, y se está fortaleciendo el equipo profesional encargado de brindar asistencia técnica (Secretaría de Transparencia , 2024).

Conclusiones y Recomendaciones

- En la vigencia 2023, se evidenció un incremento del 48 % del área sembrada con hoja de coca y del 53 % de la producción de clorhidrato de cocaína pura, de acuerdo con el último informe de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.
 - Se recomienda al Ministerio de Justicia, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y el Ministerio de Defensa Nacional que, en el marco de la política de drogas 2023-2033 y lo dispuesto en el Punto 4 del Acuerdo de Paz, establezcan acciones a corto plazo para abordar la crítica situación del aumento exacerbado de los cultivos ilícitos y la producción de narcóticos en Colombia.
- Siendo el Plan de Atención Inmediata como el único componente del PNIS que ha tenido una implementación significativa, con recursos comprometidos y ejecutados que ascienden a \$2.02 billones, este sigue presentando demoras en la atención a todos

los beneficiarios, por lo que es necesario cerrar esta brecha y establecer nuevos modelos de sustitución.

- Se observa que, de los 67.630 beneficiarios del PNIS vinculados como cultivadores, 105 (el equivalente al 0,15 %) ha completado la ruta del PAI. Es decir, en la base de datos de la DSCI, estas personas registran inversiones iguales o superiores a los \$36 millones.
- De los 14.612 no cultivadores, solo 11 cuentan con pagos superiores a los \$36 millones, y 4.199 (que representan el 28,73 %) tienen inversiones que se ubican entre el 80 % y el 100 % de los \$36 millones estipulados para el PAI.
 - Se recomienda a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito revisar los incumplimientos de cada elemento del Plan de Atención Inmediata y establecer un plan de choque para cerrar la brecha en la ejecución del PNIS. Este plan sigue siendo objeto de acciones constitucionales que la Corte Constitucional ha revisado y para las cuales ha emitido órdenes estructurales con el fin de acelerar su cumplimiento.
 - Se recomienda a la Dirección de Cultivos de Uso Ilícito acelerar la contratación con las organizaciones comunitarias y operadores locales de insumos agrícolas y de asistencia técnica, que permita avanzar con el cumplimiento de los proyectos productivos que no se les ha cumplido a los más de 67.630 cultivadores y 14.612 no cultivadores, beneficiarios del PNIS.
- En cuanto a la atención de los 16.855 recolectores desde la suscripción de los acuerdos de sustitución de sus actividades ilícitas por acciones de gestión comunitaria, se tiene un avance del 44 %, lo que significa que 7.420 beneficiarios alcanzaron a celebrar contratos de prestación de servicios.

- Se recomienda a la Dirección de Cultivos de Uso Ilícito evaluar la situación económica y social de las personas con acuerdos individuales de sustitución, vinculadas como recolectores, para considerarlas en las actividades de gestión comunitaria desarrolladas en los municipios. Esto incluye la implementación de los PDET y PISDA, así como la ejecución de la política de drogas 2023-2033.
- A pesar de que se han ejecutado y comprometido dos billones de pesos para la implementación del PAI, se presentaron irregularidades como sobrecostos en la adquisición de insumos, artículos y especies de animales entregados en mal estado, maquinaria inservible sin garantías de cambio, y una asistencia técnica que no fue integral.
 - Se recomienda a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito que, en el marco de la Junta de Direccionamiento Estratégico, implementen adecuadamente acciones y soluciones con metas definidas, presupuesto y cronograma de actividades, para resolver los incumplimientos y fallas ampliamente identificadas de la implementación del PNIS.
- Se considera que el proceso de renegociación de la entrega directa de los \$19 millones de los proyectos productivos para los cultivadores y no cultivadores constituye un riesgo de que se monetice este programa y no permita alcanzar el cumplimiento del propósito para el cual fue creado, que es resolver de manera integral la afectación de los cultivos de uso ilícito en los territorios rurales con presencia de éstos.
 - Se recomienda a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito que, en el marco de la Resolución 0021 del 16 de julio de 2024, socialice de manera clara el procedimiento para renegociar los proyectos productivos del PNIS y ponga en marcha el Sistema de Proveedores Locales autorizado por la misma DSCI.

- Se recomienda a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito a acelerar la ruta de ajuste del componente productivo acordada en la instancia de la Junta de Direccionamiento Estratégico del día 30 de agosto de 2024, en la que fue concertada una ruta que garantice que 82.242 cultivadoras y no cultivadoras cuenten con asistencia técnica e insumos necesarios para el desarrollo los proyectos productivo donde sean priorizadas las líneas agro sostenibles; y que los 16.855 recolectores sean atendidos a través de las ofertas laborales.
- Se recomienda a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito apostar por iniciativas que solucionen de forma colectiva y estructural las afectaciones en los territorios causadas por la presencia de cultivos de uso ilícito. En ese orden, a tener una mayor articulación con los entes territoriales y una colaboración armónica con el sector privado, entre otras estrategias, para cumplir con las más de 80.000 personas que, estando en los acuerdos colectivos de sustitución, aún no han recibido una atención por el Estado.
- Se identifica que el 14,12 % (13.995) de las 99.097 familias vinculadas al PNIS se encuentran retiradas, es decir, con actos administrativos de cesación de beneficios y el 0,04 % (43) suspendidos.
- Entre las causales más recurrentes de retiro del programa se encuentran: personas fallecidas sin beneficiarios registrados, retiros voluntarios, personas no validadas por las asambleas comunitarias, multifiliaciones en el SISBEN, baja densidad de los cultivos de uso ilícito, registro en el régimen contributivo de salud e inasistencias a las actividades requeridas por el programa.
- Se recomienda a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito avanzar en la revisión de los más de 13.995 actos administrativos de cesación de beneficios del programa; esto, con el objeto de verificar si se garantizó y respetó el

debido proceso, así como identificar las causas que dieron lugar los incumplimientos en la erradicación, la inasistencia a las actividades requeridas por el programa y la no acreditación de los beneficios.

- Se recomienda a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos acelerar la conformación de los expedientes de los retiros del programa de los departamentos de Nariño, Putumayo, Cauca y Norte de Santander, a fin de cumplir con lo dispuesto en la Sentencia 545 de 2023.
- En cuanto al cumplimiento de los Planes Integrales de Desarrollo Alternativo (PISDA) de los 48 municipios PDET con implementación del PNIS, de las 812 iniciativas contenidas en estos planes, 419 tienen ruta de implementación activa, lo significa que tienen asociados gestiones, proyectos y contratos.
 - Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio, en articulación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, que ejecuta la política de drogas 2023-2033, disponer acciones orientadas a la transformación integral de los territorios afectados por las economías ilícitas, contribuyendo así al avance en el cumplimiento de los PISDA.
- En cuanto al avance del PISDA en los ocho municipios con implementación del PNIS que no coincidieron con los PDET, pese haberse formulado más de mil iniciativas, solo 154 (10,66 %) tienen ruta de implementación asociadas a gestiones o proyectos. De estas 154, 10 presentan formulación de proyectos.
 - Se recomienda a la Agencia para la Renovación del Territorio y a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito establecer alianzas de colaboración entre las entidades del gobierno nacional y territorial, con el fin de avanzar en la ejecución completa de los PISDA en los ocho

municipios donde se implementa el PNIS y que no cuentan con la ejecución de los PDET.

- El Programa de Sustitución de Economías Ilegalizadas (PSEI) es una iniciativa del Gobierno nacional, creada en cumplimiento del artículo 9 de la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Este programa busca resolver las fallas del PNIS y atender a la población que, habiendo manifestado su intención de sustituir los cultivos de uso ilícito, aún no ha sido atendida. Actualmente, el programa se encuentra en proceso de rediseño para lograr una mayor alineación y concordancia con los pilares de la política de drogas.
 - Se recomienda a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito avanzar en la reglamentación y socialización del Programa de Sustitución de Economías Ilegalizadas con las comunidades rurales; además, establecer un plan de acción para su ejecución, priorizar los territorios a intervenir y la definición de asignación el presupuesto correspondiente.
 - Se recomienda a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito tener en cuenta los pilares y estrategias de la Política de Drogas 2023 – 2033 en la definición y puesta en marcha de la Política de Sustitución de Economías Ilegalizadas (PSEI).
- La Sentencia de Unificación 545 del 6 de diciembre de 2023 de la Corte Constitucional, publicada el 4 de abril de 2024, estableció órdenes estructurales para solucionar las deficiencias en la planificación y ejecución del PNIS en los departamentos de Putumayo, Norte de Santander, Cauca y Nariño.
 - Se recomienda a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito publicitar las acciones de forma trimestral que permiten avanzar con el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia SU 545 de 2023.

- Se recomienda a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito definir acciones para implementar proyectos de desarrollo alternativo que permitan atender a las más de 80 mil familias incluidas en los acuerdos colectivos de sustitución suscritos entre 2017 y 2018, las cuales no lograron formalizar acuerdos individuales.
- Como resultado del seguimiento adelantado por la Procuraduría, se puede evidenciar que las distintas entidades involucradas en el fallo de la sentencia SU 545 de 2023 han iniciado las acciones correspondientes para dar cumplimiento a las órdenes de la misma. Sin embargo, a la fecha de este informe, no se observan avances significativos en cuanto a las dos decisiones estructurales, debido a la falta de una articulación interinstitucional clara y un cronograma para la ejecución de estas órdenes.
 - Se recomienda a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, la Agencia para la Renovación del Territorio, el Ministerio de Defensa, la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior y la Agencia Nacional de Tierras establecer acciones de articulación interinstitucional y un plan de acción para dar cumplimiento a las órdenes de la Sentencia SU 545 de 2023.
- A la fecha de corte de este Informe no se ha creado y reglamentado el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas.
 - Se recomienda al Ministerio de Salud y Protección Social avanzar en la formulación del acto administrativo de conformación del Programa Nacional de Intervención Integral de Consumo de Drogas Ilícitas, el reglamento interno y la definición del plan de trabajo.
- Sobre el sistema de seguimiento y evaluación de las acciones que se adelantan en materia de consumo, el Ministerio de Salud indica que actualmente se viene trabajando con el instrumento virtual de

auto reporte, creado por la Resolución 089 de 2019, que indaga por los diez hitos estratégicos del ciclo de gestión territorial.

- Se recomienda al Ministerio de Salud y Protección Social fortalecer las acciones de seguimiento y evaluación de los entes territoriales sobre la política prevención y atención del consumo de las drogas ilícitas.
 - Se recomienda al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Justicia y del Derecho establecer acciones de articulación interinstitucional, de modo que las acciones de seguimiento y evaluación de la política de prevención al consumo de drogas ilícitas se realicen bajo los ejes de la política de drogas 2023-2033.
- Dentro del proceso de creación y reglamentación del Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas señalado en el Punto 4.2.1.2 del Acuerdo de Paz, se encuentra pendiente la construcción del indicador para su seguimiento.
 - Se recomienda al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Salud avanzar en la reglamentación y ajustes a la metodología de seguimiento del Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas.
- El Ministerio de Justicia informa que, frente a la Estrategia Territorializada contra el Crimen Organizado (ETCO), se ha avanzado en actividades asistenciales técnicas y socialización en las regiones de Norte de Santander, Arauca, Guaviare, Putumayo y Chocó.
 - Se recomienda al Ministerio de Justicia establecer métodos de evaluación de impacto y resultados de la Estrategia Territorializada contra el Crimen Organizado (ETCO),

establecida en los indicadores del PMI con códigos D.297 y D.298.

- En cuanto a las estrategias lideradas por MinJusticia para el control de insumos y precursores químicos utilizados en la producción ilícita de drogas, se desarrolló el primer comité técnico de sustancias químicas a inicios de marzo; además, se realizaron capacitaciones a usuarios internos y externos y se suscribió un acuerdo de cooperación voluntaria y no vinculante con la Cámara Colombiana de Cemento y del Concreto.
 - Se recomienda al Ministerio de Justicia fortalecer las acciones de seguimiento y control de los insumos de precursores químicos que se utilizan para la producción de las drogas ilícitas como la cocaína, y medir los impactos de las acciones adelantadas en el marco del cumplimiento de los indicadores D.307, D.308 y D.87 del PMI.
- Sobre los procesos investigados por el delito de conservación y financiación de las plantaciones ilícitas, desde la firma del Acuerdo de Paz de noviembre 24 de 2016, la Fiscalía General informa un total de 15.286, de los cuales un 22 % se encuentran activos y el resto inactivos.
 - Se recomienda a la Fiscalía General de la Nación establecer acciones que midan el impacto de las investigaciones llevadas a cabo por el delito de conservación y financiación de plantaciones ilícitas desde la firma del Acuerdo de Paz hasta la fecha.
 - Se recomienda a la Dirección de Cultivos de Uso Ilícito establecer acciones de colaboración y articulación con la Fiscalía General de la Nación, para la remisión de los casos de incumplimientos de la erradicación voluntaria de los cultivos de uso ilícito.

**Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto:
Sistema Integral De Verdad, Justicia, Reparación y No
Repetición; y Compromiso sobre Derechos Humanos**

Descripción

El quinto punto del Acuerdo de Paz tiene el propósito de avanzar en la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición; así como en el compromiso con la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos. En este punto se encuentra el Sistema Integral para la Paz (SIP), del cual hacen parte los mecanismos judiciales y extrajudiciales - uno de los cuales ya finalizó su vigencia - así como las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición.

A siete años y medio de la firma del Acuerdo de Paz, este punto registra en el SIPO un avance general del 49,68 %, mientras que sus pilares: I) justicia y verdad; II) reparación integral para la construcción de paz; y, III) derechos humanos reportan el 100 %, 36,77 % y 65,85 % de avance, respectivamente.

En el presente capítulo se expondrá el estado de implementación de dichos pilares a través de seis secciones, siendo importante mencionar que, a pesar de que la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) ya finalizó su período de vigencia, este capítulo dará cuenta de algunas acciones de difusión de su Informe Final y el estado de su Fondo Documental, realizará una aproximación al estado de implementación de las recomendaciones de dicho informe, así como los logros y desafíos del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV (CSM).

Después, se presentará un estado de avance del mandato asignado a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), de acuerdo con los diferentes momentos que integran ese proceso en el marco y en el contexto del conflicto armado: I) recolección de información para la búsqueda; II) análisis y verificación de la información; III) prospección, recuperación e identificación; IV) entrega digna y reencuentro. De igual manera, se presentarán los avances y dificultades en la garantía de participación de las personas y

organizaciones buscadoras y respecto a la articulación interinstitucional para la búsqueda. En este apartado también se hará énfasis en los Planes Regionales de Búsqueda que se encuentran en implementación en los departamentos de Caquetá, Meta y Norte de Santander, gracias al apoyo técnico del Programa de Apoyo a la consolidación de la paz en Colombia (ProPazII) de la Cooperación Alemana para el desarrollo GIZ y del Equipo Colombiano Interdisciplinario de Trabajo Forense y Asistencia Psicosocial (EQUITAS).

A continuación, se realizará un análisis sobre los avances y retos de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en el cual se ofrecerá una mirada a las novedades organizativas y estratégicas que ha adoptado la JEP gracias a los avances en etapas procesales, las consecuentes decisiones que ha tomado su instancia de gobierno, y un asunto particular frente al ejercicio de su competencia. También se presentará el estado de implementación de los principales trámites: macrocasos ante la SRVR, participación de víctimas, medidas cautelares y de protección, gestión del régimen de condicionalidad y los Trabajos, Obras o Actividades con contenido Reparador-Restaurador (TOAR).

Luego, con base en los principales hallazgos del Informe de Seguimiento al Congreso de la República que presenta la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, se presentará un análisis respecto de los avances y dificultades en la implementación de las medidas de reparación integral para la construcción de paz: reparación colectiva, rehabilitación psicosocial, retornos y reubicaciones, donde se incluye a los connacionales en el exterior, adecuación y fortalecimiento participativo de la política pública de víctimas, y la entrega de bienes de las extintas FARC-EP con el objeto de contribuir a la reparación integral.

Posteriormente, se hará énfasis en la articulación de las entidades que conforman el SIP y de éstas con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y el Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

Para finalizar el presente capítulo, se abordarán los logros y desafíos en el cumplimiento del compromiso con la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, de acuerdo con lo establecido en el punto 5.2. del Acuerdo de Paz.

Legado de la 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) finalizó su vigencia en agosto de 2022. Para ese momento, ya había hecho entrega de la totalidad de los tomos de su Informe Final y entraba en funcionamiento el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM) a la implementación de sus recomendaciones.

El Informe Final de la CEV se compone de 10 tomos y una declaración, con lo cual, cumplió con el mandato asignado por el punto 5.1.1.1 del Acuerdo de Paz y el artículo 11 del Decreto Ley 588 de 2017. Respecto a este informe, la Procuraduría ha insistido en la necesidad de garantizar su apropiación social a partir de su amplia divulgación con la sociedad colombiana.

Dicho informe incorpora un capítulo de hallazgos y recomendaciones, que constituyen un referente importante en la reparación a las víctimas y las garantías de no repetición, pues como lo ha señalado previamente la Corte Constitucional, éstas últimas, que pueden ser de variada índole, contribuyen en la realización de las acciones de reparación a las víctimas y pueden orientar las reformas institucionales necesarias para evitar que los hechos de violencia vuelvan a ocurrir (Corte Constitucional, 2018). En este sentido, dicho capítulo del Informe Final contempla un total de 67 recomendaciones para avanzar en la construcción de paz y el buen vivir, las cuales son objeto del seguimiento del CSM durante un periodo de siete años y se dirigen tanto a las distintas ramas del poder público como a la sociedad colombiana.

Las labores a cargo del CSM se establecen en la Resolución 019 de 2022, dentro de las cuales se encuentran: I) aprobación de la metodología de seguimiento y monitoreo; II) publicación de informes semestrales de seguimiento y monitoreo a las recomendaciones, los cuales deberán incorporar los enfoques territorial, diferencial y de género; III) amplia difusión de los informes semestrales; IV) definición y

desarrollo de una estrategia de relacionamiento, interlocución e incidencia; y, V) establecimiento de su propio reglamento (CEV, 2022b).

A continuación, se presentará el estado de implementación con corte al 31 de marzo de 2024 en lo referente a algunas acciones de difusión del Informe Final y el estado del Fondo Documental de la CEV, una aproximación al cumplimiento de las recomendaciones de dicho informe, así como un balance en la ejecución de las funciones asignadas al CSM.

Estado de implementación

Difusión del Informe Final y Fondo Documental de la CEV

De acuerdo con la Corte Constitucional “el informe final de la comisión deberá hacerse público en su integridad y ser difundido lo más ampliamente posible” (Corte Constitucional, 2018). Es por esto que, en el Cuarto y Quinto Informe, la Procuraduría indicó que el plazo en el que efectivamente tuvo lugar la divulgación del Informe Final de la CEV fue limitado, lo que tuvo un impacto en su apropiación social. En este sentido, se ha considerado importante que el Gobierno nacional garantice su divulgación y apropiación, teniendo en cuenta que de la efectividad de esto último depende el proceso de incidencia y veeduría que las organizaciones sociales y de víctimas realicen a la implementación de las recomendaciones de la CEV.

De cara a lo sugerido por la Procuraduría (2023) en el Quinto Informe, respecto del desarrollo de acciones para garantizar la publicación y divulgación masiva del Informe Final de la CEV, la Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (UIAFP) afirmó acoger parcialmente la recomendación, sobre lo que indicó:

- La UIAFP cuenta con una estrategia comunicativa del legado de la CEV, la cual se desarrolla en redes sociales y consiste en la difusión de contenidos asociados al trabajo realizado por esa entidad, sus resultados y las recomendaciones formuladas en términos de paz.

- La Unidad de Implementación guarda contacto y apoya actividades desarrolladas por las organizaciones que conforman el equipo de Legado de la Comisión de la Verdad.
- Se tiene la expectativa que, para 2024, la Consejería Presidencial de Reconciliación Nacional asuma las labores relacionadas con el proceso de legado de la CEV (UIAFP, 2023).

Si bien estas actividades significan un aporte para la divulgación masiva del Informe Final de la CEV, las mismas resultan insuficientes ya que, como lo indicó la UIAFP, “por temas de capacidad institucional esta Unidad acompaña itinerantemente” (UIAFP, 2023).

De otro lado, el punto 5.1.1.1.4 del Acuerdo de Paz estableció que “las conclusiones de la Comisión deberán ser tenidas en cuenta por el Museo de la Memoria” (Mesa de Conversaciones, 2016). A propósito de ello, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) indicó dificultades para el cumplimiento de esta disposición en la medida en que el guion museológico del Museo de la Memoria de Colombia (MMC) había sido construido entre 2011 y 2017, y el Informe Final de la CEV fue presentado en 2022 (Procuraduría, 2023).

No obstante, el CNMH acogió totalmente la recomendación realizada en el Quinto Informe, de “realizar un estudio riguroso de las recomendaciones del Informe Final de la CEV y definir una ruta de trabajo para la incorporación de las que considere pertinentes, en la estructuración y actualización del plan museológico del MMC” (Procuraduría, 2023). Para ello, indicó el CNMH que durante 2024 implementaría una “ruta metodológica para analizar el guion curatorial del legado de la CEV” (CNMH, 2023a).

Respecto de dicha ruta metodológica, el CNMH indicó que se enmarca en el alcance al guion museológico del MMC con lo cual se actualizará el guion temático y consecuentemente los temas, subtemas y mensajes del MMC. Para este trabajo general se contemplaron siete etapas y 19 fases, para ser ejecutadas entre mayo de 2023 y junio de 2024, con lo que se espera obtener un “documento consolidado del

Guion temático estructurado en una propuesta de temas, subtemas y mensajes, que integre el proceso histórico de la construcción del Guion Museológico del MMC, el proceso expositivo VTC y el Legado de la CEV” (CNMH, 2024).

De acuerdo con la respuesta brindada por el CNMH al requerimiento de este Órgano de Control, el análisis del guion curatorial de la exposición “Hay futuro si hay verdad” de la CEV se incluye en la sexta etapa de la ruta metodológica, la cual contempla tres fases: I) análisis del esquema y contenidos de la exposición; II) comparación entre los hallazgos frente al esquema y contenidos, y la propuesta de temas, subtemas y mensajes de la actualización del guion temático; y, III) ajuste al guion temático propuesto (CNMH, 2024). Cabe recalcar que, para el periodo analizado en el presente informe aún no había finalizado esta etapa, por lo que no es posible realizar algún análisis respecto de la incorporación del Informe Final de la CEV en el guion temático del MMC.

Ahora bien, la acción 4.20 del CONPES 4031 de 2021 establece que, entre los segundos semestres de 2022 y 2024 el CNMH deberá diseñar una estrategia de análisis y divulgación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV con la ciudadanía. De manera anticipada a la temporalidad dispuesta en el CONPES, en diciembre de 2023²⁰² el CNMH presentó dicha estrategia en un evento público realizado en Bogotá, en el cual también participó el CSM; este último indicando los avances en su gestión de acuerdo con las funciones señaladas en la Resolución 019 de 2022 de la CEV.

La estrategia de análisis y divulgación diseñada por el CNMH tiene como objetivo:

Implementar un plan de análisis y divulgación del legado de la Comisión de la Verdad, particularmente de sus hallazgos y recomendaciones, de conformidad con las competencias del Centro Nacional de Memoria Histórica; que contribuya a la difusión y apropiación social por parte de diferentes actores, sectores y públicos

²⁰² Cabe mencionar que, si bien la estrategia fue presentada en diciembre de 2023, el documento enviado por el CNMH a la Procuraduría data de mayo de 2023.

de dichos aportes en materia de esclarecimiento de la verdad y comprensión social del conflicto armado y sus impactos (CNMH, 2023b, pág. 4).

Dicha estrategia cuenta con cinco componentes y 35 actividades previstas, los componentes son: I) identificación y análisis del legado; II) preservación del legado; III) pedagogía y apropiación social; IV) divulgación del Legado de la CEV; y, V) articulación interinstitucional.

En el Quinto Informe se indicó la importancia de que las diferentes entidades del Estado apropiaran algunas metodologías y aprendizajes de la CEV, particularmente en el trabajo con las víctimas del conflicto armado y en relación con las acciones desplegadas bajo el componente de convivencia, en este sentido, se resalta que la estrategia diseñada por el CNMH fija varios mecanismos para apropiación del Legado de la CEV, por ejemplo:

- Revisión, contraste y análisis de los resultados del Informe Final de la CEV en la planeación de las investigaciones del CNMH.
- Inclusión de las conclusiones y recomendaciones del Informe Final en los estados del arte de las investigaciones, así como en la planificación de talleres y entrevistas.
- Realización de un análisis comparativo entre los hallazgos de la CEV en relación con el fenómeno paramilitar y los del CNMH en la aplicación del Mecanismo No Judicial de Contribución a la Verdad (MNJCV).
- Identificación de aprendizajes en materia de diálogo social y escucha plural.
- Inclusión del Archivo del Esclarecimiento de la CEV en el Registro Especial de Archivos de Derechos Humanos.

- Introducción del Legado de la CEV en los espacios de pedagogía del CNMH, a partir de la incorporación de información de los tomos del Informe Final, recursos pedagógicos y la transmedia.
- Incorporar el Legado de la CEV en la estrategia de nuevos mandatarios que se despliegue en el marco de la estrategia nación territorio de la política pública de víctimas.
- Divulgación en el portal web del CNMH del Informe Final de la CEV, sus metodologías y la transmedia (CNMH, 2023b).

Al indagar sobre los avances en la implementación de esta estrategia para el periodo de análisis del presente informe, el CNMH (2024) indicó los siguientes:

En cuanto a la identificación y análisis del legado

- Con base en una revisión del Informe Final de la CEV, se elaboró un análisis de resultados de esclarecimiento y se identificaron líneas temáticas de aporte a las investigaciones.
- Se consideró el Legado de la CEV en la revisión de los marcos conceptual y metodológico de las investigaciones, además, los hallazgos y recomendaciones del Informe Final de la CEV se han incorporado en los estados del arte de las mismas.
- Se definieron 78 unidades de análisis con información sobre el fenómeno paramilitar, con base en la revisión de la base de sistematización de casos y tomos de la CEV.
- Diseño de un tablero en PowerBI que consolida las cifras que dan cuenta de patrones y tendencias del conflicto armado, con base en el proyecto realizado entre la CEV, la JEP y HRDAG.

- Registro de casos reseñados en el tomo “Hasta la guerra tiene límites” en el Sistema de Información de Eventos de Violencia del Conflicto Armado Colombiano (SIEVCAC).

Sobre la preservación del legado

- Inscripción de 33 registros correspondientes a las dependencias de la CEV en el Registro Especial de Archivos de Derechos Humanos (READH).
- Catalogación de los tomos y anexos del Informe Final de la CEV.
- Revisión de un documento insumo de la política institucional del CNMH para la toma de testimonios, a la luz de los aprendizajes de la CEV.

Respecto de la pedagogía y apropiación social

- Con base en la revisión de la transmedia, se incorporó el Legado de la CEV en la construcción de espacios de pedagogía del CNMH.
- Articulación con la estrategia Juntos por el Territorio del DNP.

En relación con la divulgación del legado de la CEV

- Publicación del Informe Final de la CEV, en la página web del CNMH.

Respecto de esta estrategia, llama la atención que en la consulta realizada en el SISCONPES no se evidencian avances en cuanto a la implementación de la acción 4.20²⁰³.

203 Consulta realizada en junio de 2024 en <https://sisconpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb//AccesoPublico/Documento/?id=NDaZMSQxMS8wNj8yMDIxJFBvbMOtdGljYSBOYWNPb25hbCBkZSBDbGVuY2nDs24geSBSZXBhcmFjacOzbiBJbnRlZ3JhbCBhIEhcyBWw61jdGltYXPlvlglskaHR0cHM6Ly9jb2xhYm9yYWNpb24uZG5wLmdvdi5ib3Y9DRFQvQ29ucGVzL0Vjb27Ds21pY29zLzQwMzEucGRmJC RodHRwczo vL2NvbGFib3JhY2l vbi5kbnAuZ292LmNvL0NEVC9Db25wZX MvRW NvbsOzbWljb3MvUEFTIDQwMzEueGxzeA>

Como se ha visto previamente, el Informe Final y el legado de la CEV son recogidos por el CNMH a partir de la actualización del guion temático del Guion Museológico del Museo de la Memoria de Colombia, así como en la estrategia de análisis y divulgación de las recomendaciones. Asimismo, otra posibilidad para acoger el Legado de la CEV lo representa el Mecanismo No Judicial de Contribución a la Verdad y la Memoria Histórica (MNJCV), con la modificación que introduce el artículo 13 de la Ley 2294 de 2023.

Frente a ello el CNMH informó que diseñó una estrategia con el fin de adaptar dicho mecanismo a “las personas excombatientes de grupos armados ilegales con las cuales el Gobierno Nacional suscriba acuerdos de paz o de sometimiento a la justicia” (CNMH, 2023a), en la cual consideró tanto los aprendizajes de la CEV en la elaboración de su Informe Final, como un componente de difusión de sus hallazgos y su legado (CNMH, 2023a).

Al realizar la revisión del documento de la estrategia de fortalecimiento y adaptabilidad del MNJCV, se observa que el Informe Final de la CEV es mencionado en los componentes de I) contexto, línea base y diseño metodológico; II) esclarecimiento; y, III) contenido restaurador y enfoque restaurativo, lo que equivale al 50 % del total de componentes de la estrategia.

En su Informe Final, la CEV planteó la importancia de que la sociedad colombiana se comprometa con la implementación de cambios profundos que impidan la repetición de lo ocurrido y sienten las bases para una paz completa (CEV, 2022a); compromiso que debería concretarse en el seguimiento a la ejecución de las recomendaciones del Informe Final. En este sentido, se requiere de mayores esfuerzos para que el grueso de la sociedad colombiana conozca el aporte de la CEV al esclarecimiento de lo ocurrido en el conflicto armado, así como las que a su juicio son las medidas a tomar para la construcción de un país en paz.

En lo que corresponde al Fondo Documental de la CEV, como se indicó en el Quinto Informe, el Acuerdo 05 de 2022 la CEV estableció

que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) tendría la titularidad de su fondo documental y que el Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado (AGN) tendría a su cargo su administración, custodia y garantía de acceso a la información. Dicho fondo documental abarca los distintos tomos del Informe Final, los relatos recopilados por la comisión, los procesos implementados para cumplir el mandato asignado, así como las “decisiones, metodologías (...) que evidencian el desarrollo de las funciones” por parte de todas las dependencias de la entidad (CEV, 2022b).

En el Quinto Informe este Órgano de Control recomendó al AGN difundir el Fondo Documental de la CEV para que las entidades que desempeñan misiones similares a las que desempeñó la CEV, conozcan y apropien sus metodologías y buenas prácticas de relacionamiento con las víctimas (Procuraduría, 2023). Esta recomendación fue acogida totalmente por el AGN, para cuya ejecución anunció la realización de cuatro jornadas de socialización del Fondo Documental de la CEV en los meses de marzo, junio, septiembre y noviembre de 2024, dirigidas a entidades nacionales y territoriales, sector privado, academia, organizaciones de víctimas y público en general (AGN, 2024a).

En seguimiento a lo anterior y con miras a la construcción del presente informe, la Procuraduría requirió información al AGN respecto de las acciones desarrolladas a fin de garantizar la divulgación y acceso a la información del Fondo Documental de la CEV, cuyo traslado por parte de la CEV en Liquidación finalizó en mayo de 2023. Frente a este interrogante el AGN (2024b) informó que, en articulación con la titular del fondo documental se realizaron las siguientes actividades:

- Diseño de “herramientas audiovisuales, tales como reels, hilos de historias para Instagram y Facebook, afiches, post y videoclips promocionales sobre la Comisión y su misionalidad” (AGN, 2024b), en el marco de una consultoría.

- Revisión de instrumentos de archivística para garantizar la actualización y optimización en la recuperación de la información, lo que fortalece la respuesta a derechos de petición y solicitudes de información respecto del fondo documental. Durante el periodo comprendido entre el 27 de mayo de 2023 y el 31 de marzo de 2024, el AGN tramitó 70 solicitudes de información.
- Revisión y actualización de protocolos de acceso, lo que derivó en el inicio de un ejercicio piloto de acceso con organizaciones sociales, acceso al fondo desde el territorio y uso de herramientas para la consulta de la información allí disponible.
- Preservación y conservación documental, a partir de cuatro jornadas de intervención y una jornada de nebulización.

Cabe recalcar que el AGN declaró el Fondo Documental de la CEV como Bien de Interés Cultural de Carácter Documental Archivístico el 27 de abril de 2023 y, a través de la Resolución 420 del 26 de mayo de 2023, lo incluyó en la Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural de Carácter Documental Archivístico (AGN, 2023). Adicionalmente, en noviembre de 2023 el Fondo Documental de la CEV “fue registrado como Memoria del Mundo Regional para el Programa de la UNESCO”²⁰⁴ (AGN, 2024a). Asimismo, en agosto de 2023, el Gobierno nacional y la Confederación Suiza suscribieron el acuerdo para la salvaguarda de una copia refugio del Fondo Documental de la CEV por un plazo de 15 años, con opción a prórroga de común acuerdo entre las partes (El Tiempo , 2023).

De acuerdo con lo anterior, durante el periodo analizado el AGN realizó diversas acciones en calidad de administrador del Fondo Documental de la CEV, varias de las cuales se emprendieron

²⁰⁴ Disponible en <https://www.unesco.org/es/memory-world/lac/documentary-fund-commission-clarification-truth-coexistence-and-non-repetition-cev>.

conjuntamente con la JEP, en su calidad de titular. A propósito de lo indicado en su respuesta a la recomendación del Quinto Informe, no se proporcionó información sobre la realización de la jornada de socialización del Fondo Documental de la CEV programada para el mes de marzo de 2024, aunque en su informe de gestión, el AGN indicó que en la vigencia 2023 se elaboró “la estrategia de pedagogía y apropiación del Fondo Documental de la CEV” (AGN, 2023).

En relación con la finalización de los procesos trasladados por parte de la CEV en Liquidación, recomendación realizada en el Quinto Informe, el AGN indicó que para ello se cuenta con tres personas financiadas por Swisspeace, quienes apoyan el proceso de “alistamiento para la puesta al público de toda la información transferida” (AGN, 2024a).

Recomendaciones del Informe Final de la CEV

La Corte Constitucional ha señalado que las recomendaciones elaboradas por las comisiones de la verdad corresponden “a la situación constatada y reflejada en la memoria histórica reconstruida y al propósito de que se propicien garantías de no repetición y de compensación para las víctimas” (Corte Constitucional, 2018). En este sentido, el punto 5.1.1.1.4 del Acuerdo de Paz indicó que el Informe Final de la CEV debía contener las conclusiones y recomendaciones de su trabajo (Mesa de Conversaciones, 2016).

La construcción de las recomendaciones por parte de la CEV tuvo como base las propuestas recibidas en informes, casos y diálogos realizados bajo el objetivo de no repetición, las disposiciones del Acuerdo de Paz y su estado de implementación, así como los cambios considerados necesarios para superar el impacto del conflicto armado en la sociedad y las instituciones (CEV, 2022a). De acuerdo con la CEV, las recomendaciones son el reflejo de la voz de las comunidades que participaron en los procesos de diálogo amplios, plurales y participativos realizados por la entidad (CEV, 2022a).

En este sentido, el Informe Final incorporó el capítulo Hallazgos y Recomendaciones, que, a partir de la presentación de las conclusiones

de la CEV en el desarrollo de su vigencia, consolida el grueso de las medidas que la comisión sugiere implementar en el corto, mediano y largo plazo para avanzar en la construcción de paz y el buen vivir. Las recomendaciones del Informe Final se organizan en ocho temas: I) construcción de paz como proyecto nacional; II) víctimas; III) régimen político y participación; IV) narcotráfico; V) impunidad; VI) seguridad; VII) paz territorial; y, VIII) cultura para la paz y la educación.

Estas recomendaciones son la base del ejercicio de monitoreo que debe adelantar el CSM, razón por la cual este último realizó la sistematización y codificación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV; con base en ello se identificó la presencia de recomendaciones no sólo en el tomo “Hallazgos y Recomendaciones” sino en otros capítulos de dicho informe. Por tanto, el CSM planteó un marco conceptual²⁰⁵ para la categorización de las recomendaciones y acciones concretas sugeridas por la CEV para la no repetición, con lo cual se consolidó un total de 220 recomendaciones distribuidas en seis capítulos del Informe Final²⁰⁶, las cuales vinculan un total de 647 acciones concretas (CSM, 2024).

De acuerdo con el análisis realizado por el CSM en su sistematización, la implementación de 180 recomendaciones, correspondientes al 82 %, están dirigidas al Estado; mientras que las otras 40, es decir el 18 %, son destinadas a la sociedad civil y a la comunidad internacional (CSM, 2024). En este contexto, y teniendo en cuenta el compromiso del Gobierno nacional en la implementación de lo sugerido por la CEV (UIAFP, 2023), se requiere la definición de lineamientos para su implementación y, a su vez, un mecanismo de

²⁰⁵ Dicho marco permitió establecer un significado de las recomendaciones y acciones concretas, es así como las primeras son entendidas como “cualquier medida dada por la CEV que de forma explícita llama a tomar acción para abordar las violaciones de DDHH y establecer medidas para la no repetición”, por su parte, las acciones concretas se refieren a “la unidad más básica de una recomendación que constituye un hecho factible de implementar” (CSM, 2024).

²⁰⁶ Estos tomos son: I) Hallazgos y recomendaciones; II) Resistir no es aguantar; III) Mi cuerpo es la verdad; IV) Colombia fuera de Colombia; V) Convocatoria a la paz grande; y, VI) El campesinado y la guerra (CSM, 2024).

seguimiento que permita la consulta pública de los logros y retos asociados al desarrollo de lo recomendado por la CEV.

En la consulta realizada a la UIAFP, esta informó a la Procuraduría que, junto con el CSM y el DNP, diseñó una ruta de trabajo 2023 - 2025, que tiene como premisa la ejecución progresiva de las recomendaciones del Informe Final de la CEV. La ruta de trabajo cuenta con tres etapas:

- Estructuración del plan de trabajo para la implementación: Se definirá para cada recomendación a implementar, el responsable de su desarrollo, el alcance y temporalidad de la recomendación, las metas e indicadores correspondientes.
- Planeación de la gestión y articulación: Verificación de las condiciones financieras, normativas e institucionales necesarias para la implementación.
- Seguimiento: Inclusión en el sistema de información (UIAFP, 2023).

Para la implementación de estas etapas, la UIAFP partió por priorizar 104 recomendaciones, que representan cerca del 58 % del total de las dirigidas al Estado por parte de la CEV; estas se derivan de los tomos “Hallazgos y Recomendaciones” (89) y “Resistir no es aguantar” (15) (UIAFP, 2023), en cuanto a las que se derivan del primer tomo se tiene la siguiente distribución²⁰⁷:

²⁰⁷ Las conclusiones respecto de la distribución de las recomendaciones coinciden con el análisis realizado por el CSM, sin embargo, se encuentra una diferencia porcentual entre las cifras presentadas por el CSM y las de la Procuraduría debido a que el CSM considera todas las recomendaciones mientras que en la gráfica solamente se consideran las derivadas del tomo Hallazgos y Recomendaciones. En este sentido, el CSM indicó que “los temas estratégicos concentran el 57 % de las recomendaciones relacionadas con: 1. Reforma Rural Integral – RRI (23 %, acceso de tierras y PDET). 2. Participación (18 %, protesta social y movilización). 3. Seguridad (16 %, transformación del sector con base en la nueva visión de seguridad)” (CSM, 2024).

Gráfica No. 7 Distribución de las recomendaciones priorizadas por el Gobierno nacional, de acuerdo con los temas del tomo de Hallazgos y Recomendaciones



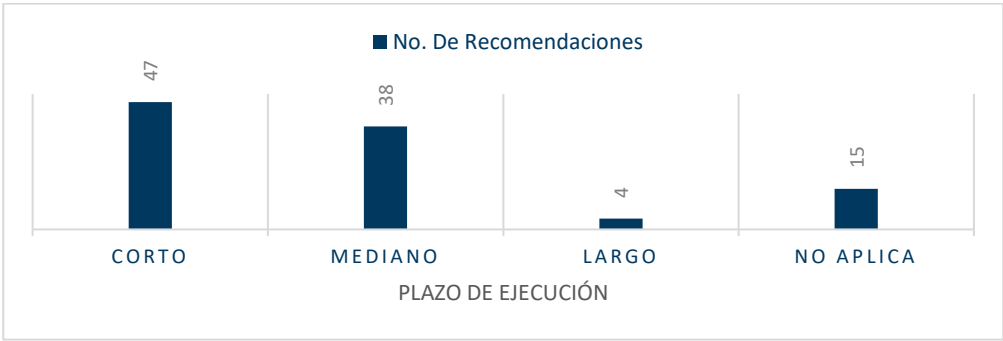
Nota: Elaboración propia basada en información de OCCP (2024).

Las recomendaciones priorizadas involucran a 21 sectores y 40 entidades nacionales, 30 de las cuales desempeñan el rol de líder en su implementación. De acuerdo con la información proporcionada por la Oficina del Consejero Comisionado para la Paz (OCCP), las entidades líderes que tienen más recomendaciones a cargo son los ministerios de Defensa y del Interior con 20 y 15 recomendaciones, respectivamente. Por el contrario, son varias las entidades que tienen a su cargo el liderazgo en la implementación de solo una recomendación, entre estas se encuentran la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), el Archivo General de la Nación (AGN), la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (CPDH), el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda), el Ministerio de Salud y Protección

Social (MinSalud), el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).

Respecto al plazo de implementación de las recomendaciones priorizadas, se encontró que la mayoría de estas (81,5 %) se deben ejecutar en el corto y mediano plazo, como se observa en la gráfica a continuación:

Gráfica No. 8 . Plazo de ejecución de las recomendaciones priorizadas



Nota: Elaboración propia basada en información de OCCP (2024).

Adicionalmente, la UIAFP indicó la conformación de un comité técnico de impulso a las recomendaciones al interior del DAPRE, conformado por la CPDH, la Consejería Presidencial para la Reconciliación, la OCCP, la Oficina de Planeación del DAPRE, la Unidad de Cumplimiento y la UIAFP (UIAFP, 2023). En consideración de los resultados de los estudios jurídicos, financieros, administrativos y técnicos, dicho comité busca promover la implementación progresiva de las 104 recomendaciones priorizadas (UIAFP, 2023).

En lo que respecta al seguimiento a la implementación de las recomendaciones, la UIAFP informó que se han contemplado dos posibles estrategias para ello: I) a partir de un sistema diseñado por el DNP que integra mecanismos de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo (PND), el PMI, CONPES y otros, al instrumento que se diseñe como resultado del desarrollo del plan de trabajo con las

entidades nacionales, el cual contempla el diseño de indicadores para cada recomendación; y, II) la articulación con el SIPO (UIAFP, 2023).

Frente a lo anterior, particularmente la segunda estrategia, el CSM reportó avances en la revisión de la información disponible en el PMI, el PND y documentos CONPES que resultó en la identificación del nivel de equivalencia entre las recomendaciones priorizadas e indicadores incluidos en los instrumentos revisados. Según el CSM, para finalizar dicho análisis se requiere “determinar el alcance de cada recomendación” e identificar los indicadores adecuados para su medición (CSM, 2024).

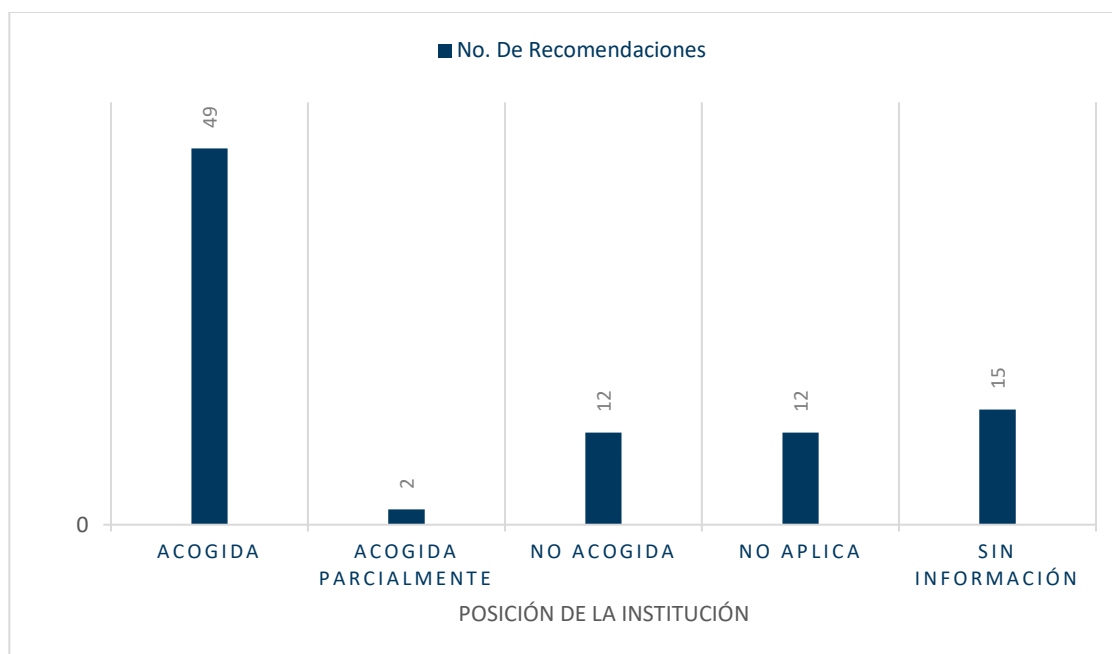
Con base en la sistematización de las recomendaciones realizada por el CSM, en abril de 2024, la Procuraduría requirió información a una muestra de 12 instituciones²⁰⁸ sobre el estado de implementación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV acogidas por ellas y un porcentaje de avance en su ejecución a corte del 31 de marzo de 2024; tres de las instituciones requeridas no contestaron a lo solicitado en este tema: Agencia Nacional de Tierras, Ministerio del Interior y la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

Con base en las respuestas proporcionadas y la herramienta de selección de recomendaciones de la CEV enviada por la OCCP, se consolidó un listado de 92 recomendaciones²⁰⁹ con alguna responsabilidad de implementación por parte de las nueve instituciones que contestaron a la Procuraduría. La gráfica a continuación presenta los resultados sobre la posición que las instituciones requeridas asumieron respecto de dichas recomendaciones:

²⁰⁸ Las entidades requeridas fueron: Agencia Nacional de Tierras, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia y el Derecho, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Oficina del Consejero Comisionado para la Paz, Secretaría General de la Cámara de Representantes y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

²⁰⁹ Cabe aclarar que dos recomendaciones se repitieron en las respuestas de las entidades, las cuales están relacionadas con la actualización de la Ley 1448 de 2011 y el fortalecimiento y adecuación de los programas de indemnización y rehabilitación de víctimas de la fuerza pública. Por esta razón, los análisis que se plantean a continuación se realizan sobre un total de 90 recomendaciones.

Gráfica No. 9 Posición de las instituciones respecto de las recomendaciones de la CEV



Nota: Elaboración propia basada en información de entidades que dieron respuesta al requerimiento de información.

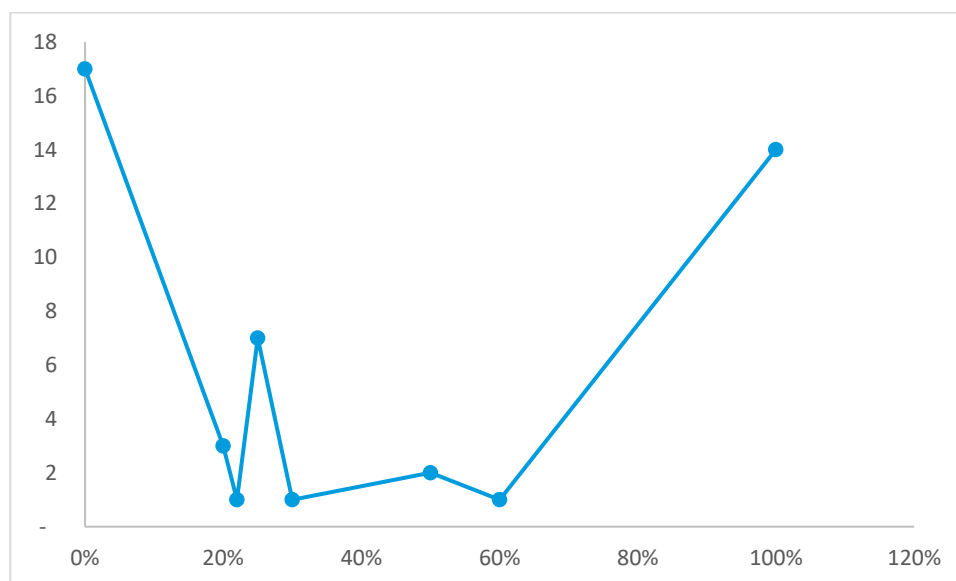
De lo anterior se concluye que:

- El 54 % de las recomendaciones reseñadas por las entidades fueron acogidas, el 13 % no y el 2 % se acogieron parcialmente.
- El 13 % de recomendaciones corresponden a casos en los que la entidad informó no tener competencia en su ejecución, por lo cual se encasillaron bajo la categoría “No Aplica”.
- En el 17 % de los casos la información proporcionada no fue explícita sobre la posición de la entidad frente a la recomendación del Informe Final de la CEV.

En cuanto al porcentaje de avance en la implementación de las recomendaciones, se identificó que para 20 de ellas no se proporcionó información y en 24 casos no aplicaba su respuesta, dado que la

recomendación no había sido acogida o la entidad mencionó que no tenía competencia en su ejecución. Asimismo, las instituciones proporcionaron un porcentaje de avance en el desarrollo de 46 recomendaciones, que se ubican en las categorías recomendación acogida, acogida parcialmente y sin información, con base en dichas respuestas se elaboró la siguiente gráfica:

Gráfica No. 10 Porcentaje de avance en la implementación de las recomendaciones



Nota: Elaboración propia basada en información de entidades que dieron respuesta al requerimiento de información.

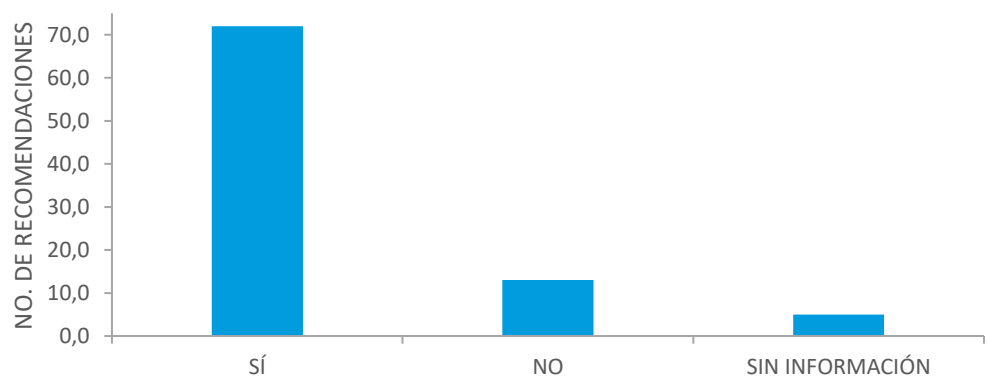
Llama la atención que la mayoría de las recomendaciones (67 %) se encuentran en dos porcentajes de avance diametralmente diferentes, en el 0 o 100 por ciento, mientras que el 33 % restante se ubican en porcentajes de avance que oscilan entre el 20 y el 60 por ciento.

Las recomendaciones con un porcentaje de avance 0 se relacionan con temas como seguridad (transformación del sector con base en la nueva visión de seguridad, empresas de seguridad privada y control de armas, archivos de inteligencia, y seguridad para la ruralidad y zonas de frontera), participación (protesta social y movilización) y reparación integral. De su parte, aquellas con un avance del 100 % se vinculan

principalmente a participación (protesta social y movilización), implementación integral del Acuerdo de Paz, seguridad, y drogas.

En el análisis realizado se verificó si las recomendaciones indicadas por las instituciones se encontraban o no dentro de las 104 priorizadas por el Gobierno nacional, los resultados de dicho contraste se presentan en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 11 Coincidencia con recomendaciones priorizadas por el Gobierno nacional



Nota: Elaboración propia basada en información de entidades que dieron respuesta al requerimiento de información.

En este sentido, se evidenció que el 80 % de las recomendaciones sobre las cuales se proporcionó información a la Procuraduría, coinciden con la priorización realizada por el Gobierno nacional.

Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM)

La creación del CSM tiene su fundamento en lo establecido en el punto 5.1.1.1.10 del Acuerdo de Paz, el cual determina que éste iniciará sus funciones luego de la entrega del Informe Final por parte de la CEV, lo que a su vez fue recogido en el artículo 32 del Decreto Ley 588 de 2017. En este orden de ideas, la CEV reglamentó el funcionamiento, duración y mecanismo de selección del CSM a través de la Resolución

019 de 2022, y posteriormente, a través del Acuerdo 005 de 2022 se conformó el CSM en agosto de 2022²¹⁰.

En julio de 2023, el CSM presentó su primer informe de seguimiento respecto de la implementación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV, en donde se planteó un análisis en cuanto a la incorporación de éstas en el PND “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, así como en los proyectos de ley que se encontraban en trámite legislativo en el Congreso de la República.

Durante el periodo de análisis, el CSM sesionó en 43 ocasiones, 16 de ellas presencialmente y 27 en modalidad virtual. En cuanto a su Secretaría Técnica, este equipo se encuentra contratado por la JEP, en cumplimiento de lo definido en la Resolución 019 de 2022, para ello la Secretaría Ejecutiva de la JEP expidió la Resolución SE-JEP 997 de 2023. El equipo ha estado vinculado de esta manera entre octubre y diciembre de 2023, y entre febrero y diciembre de 2024 (CSM, 2024).

A continuación, se presentarán los principales avances del CSM durante el periodo de análisis en el cumplimiento de las funciones que le fueron asignadas.

Metodología de seguimiento y monitoreo

Respecto de esta tarea, el CSM reportó que durante este periodo realizó la sistematización y codificación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV, como se mencionó en la sección anterior. Además de ello, la sistematización resultó en la determinación de las escalas de acción de las recomendaciones y su clasificación en acciones específicas, intermedias y estructurales; así como la identificación de beneficiarios, reforma requerida, tipo de reparación aludida, responsable de su desarrollo, enfoque diferencial y territorial (CSM, 2024).

En este punto, el CSM se articuló con la UIAFP y el DNP en un diálogo técnico alrededor de la definición de responsabilidades,

²¹⁰ En el periodo de análisis del presente informe se generó un cambio en la conformación del CSM debido a la salida de Angelika Rettberg y la posterior llegada de Olga Amparo Sánchez Gómez.

lineamientos, roles, y una propuesta de adaptación del SIPO que facilite el seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones del Informe Final (CSM, 2024). Sobre el segundo punto, el CSM analizó la correlación entre las recomendaciones y los diferentes indicadores de varios instrumentos de política pública, con lo que encontró que el 64 % de las recomendaciones tendrían algún indicador relacionado, mientras que el 35 % no (CSM, 2024).

Adicionalmente, el CSM indicó que se encuentra desarrollando un sistema de información para el procesamiento de datos a partir de los cuales se construirán los informes periódicos de seguimiento.

Publicación de los informes periódicos de seguimiento

Como se indicó previamente, en julio de 2023 el CSM presentó su primer informe de seguimiento en un evento público que a la vez conmemoró el primer aniversario de la presentación del Informe Final de la CEV. El informe de seguimiento se encuentra publicado en la plataforma transmedia de la CEV.

Respecto del segundo informe, para marzo de 2024 el CSM manifestó que aún se encontraba en proceso de elaboración²¹¹, dicho informe abarca el periodo comprendido entre el 24 de junio de 2023 y el 29 de febrero de 2024. Para su elaboración, el CSM definió un proceso compuesto por seis etapas: I) asignación de recomendaciones; II) recolección de información; III) organización de fuentes; IV) definición y aplicación de herramientas; V) redacción de nueve informes temáticos; y, VI) revisión, ajuste y aprobación (CSM, 2024). El enfoque de dicho informe tiene un carácter nacional frente al estado de cumplimiento de las recomendaciones, lo cual constituye la línea base para los informes subsecuentes.

La elaboración de dicho informe atravesó algunas dificultades relacionadas con asuntos administrativos en relación con la

²¹¹ El informe fue presentado el 26 de junio de 2024 en Bogotá.

contratación del equipo técnico y la demora de las entidades para dar respuesta a lo solicitado.

Estrategia de relacionamiento, interlocución e incidencia

Durante el periodo de análisis, el CSM (2024) informó del despliegue de una estrategia de interlocución en dos vías, una con la sociedad civil y otra con la institucionalidad. En el marco de la primera, se elaboró la Guía de apoyo a los gobiernos locales en la implementación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV, la que se acompañó de un comunicado denominado Construcción de Paz Territorial desde las recomendaciones de la CEV, suscrita por 404 organizaciones y 608 personas.

En cuanto a la interacción con la institucionalidad, además del trabajo conjunto con el DNP y la UIAFP que se ha mencionado previamente, el CSM indicó que se ha articulado con ocho entidades del nivel nacional²¹² con las cuales ha emprendido acciones de incidencia y pedagogía para la implementación de las recomendaciones.

De igual forma, con el apoyo de la cooperación internacional, el CSM realizó cinco encuentros estratégicos a nivel nacional con actores clave para la ejecución de las recomendaciones, en dichos eventos se abordó lo recomendado por la CEV en materia de economía, empresariado y paz, política de drogas, memoria, ordenamiento territorial y seguridad.

Conclusiones y Recomendaciones

- En virtud de lo establecido en el punto 5.1.1.1.4 del Acuerdo de Paz en relación con la incorporación del Informe Final de la CEV en el MMC, se identifica como avance la consideración de dicho informe – a través de la exposición “Hay futuro si hay verdad” de la CEV – en el proceso de actualización del guion temático del MMC, a propósito de ello se resalta que en dicho proceso se haya definido una etapa destinada

²¹² Estas entidades son: Consejería para la Reconciliación, Defensoría del Pueblo, Jurisdicción Especial para la Paz, Ministerio de Justicia, Ministerio de Defensa, la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas y la Procuraduría.

específicamente a la integración del Legado de la CEV al guion temático.

- Adicionalmente, el CNMH presentó en diciembre de 2023 la estrategia de análisis y divulgación a la ciudadanía de las recomendaciones del Informe Final de la CEV, en cumplimiento de lo definido en la acción 4.20 del CONPES 4031 de 2021. Se resalta la presentación anticipada de dicha estrategia, en la medida en que el CONPES había establecido que esta acción podría ejecutarse entre el primer semestre de 2022 y el segundo de 2024, adicionalmente, es de destacar que la estrategia no se enfoca únicamente en las recomendaciones del Informe Final de la CEV, sino que se extiende al Legado de la Comisión de la Verdad y define un propósito amplio de cara a su apropiación social por parte de varios sectores de la sociedad, con lo que se espera consolidar bases para la reconciliación y la no repetición.
- Se observa un liderazgo por parte del CNMH en la apropiación del Legado de la CEV a partir de al menos tres estrategias, la de análisis y divulgación de recomendaciones de la CEV, la de actualización del guion temático del Guion Museológico del MMC, y la de fortalecimiento y adaptabilidad del MNJCV. De cara a las acciones adelantadas por otras entidades, como la UIAFP se reconocen avances en materia de la implementación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV por parte del Gobierno nacional, sin embargo, se considera que podrían fortalecerse los esfuerzos en materia de divulgación del Informe Final.
- Se resalta el trabajo conjunto entre el Archivo General de la Nación (AGN) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en la administración, preservación y conservación del Fondo Documental de la CEV, bajo el cual se ha realizado: I) el diseño de contenido de divulgación; II) verificación de

instrumentos de archivística; III) revisión de protocolos de acceso; IV) trámite de solicitudes de información; y, V) jornadas de intervención y nebulización de las unidades de conservación.

- En virtud del valor de la información recopilada por la CEV y de su Informe Final en la construcción de memoria histórica y la contribución de ésta en la garantía del derecho a la verdad de los más de nueve millones de víctimas del conflicto armado, se destaca la declaratoria del Fondo Documental de la CEV como Bien de Interés Cultural de Carácter Documental Archivístico y su registro como Memoria del Mundo Regional para el Programa de la UNESCO, así como la suscripción, en agosto de 2023, entre la República de Colombia y la Confederación Suiza del instrumento internacional para la salvaguarda de la copia refugio del Fondo Documental de la CEV.
- A pesar de que el AGN indicó que durante la vigencia 2023 elaboró una estrategia de pedagogía y apropiación del Fondo Documental de la CEV, se considera que no es clara la hoja de ruta que se seguirá para su divulgación, en este sentido, se estima importante hacer pública dicha estrategia y consecuentemente implementar las acciones dirigidas a cumplir con la máxima divulgación del fondo documental, de acuerdo con lo encomendado por la CEV en el Acuerdo 05 de 2022²¹³.
 - Por lo anterior, se recomienda al Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado y a la Jurisdicción Especial para la Paz, publicar e implementar la

²¹³ En dicho acuerdo se establece que el AGN deberá cumplir con el “principio de máxima divulgación de la información pública relativa a los derechos humanos dispuesto en la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al Acceso a la Información Pública Nacional o Ley 1712 de 2014” (CEV, 2022b).

estrategia de pedagogía y apropiación del Fondo Documental de la CEV, con el fin de promover el acceso a la información compilada en dicho fondo.

- A pesar de las recomendaciones realizadas por la Procuraduría en sus informes de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, en especial el Cuarto y el Quinto Informe, en opinión de este Órgano de Control no se cuenta con una estrategia clara para el cumplimiento de las disposiciones del artículo 19 del Decreto Ley 588 de 2017 en relación con la divulgación masiva del Informe Final de la CEV, labor que han estado liderando – luego de la liquidación de la CEV – las organizaciones que conforman el equipo del Legado de la Comisión de la Verdad.
 - Por lo anterior, se recomienda a la Consejería Presidencial de Reconciliación Nacional, diseñar una estrategia de divulgación masiva del Informe Final de la CEV, orientada a la apropiación social y como garantía de no repetición, en virtud de lo informado por la UIAFP a este Órgano de Control.
- La suma de esfuerzos entre el CSM, el DNP y la UIAFP ha generado avances en la implementación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV a partir de la priorización de 104 de ellas, el diseño de lineamientos dirigidos a las entidades nacionales para su implementación y la conformación de instancias de articulación para impulsar su cumplimiento.
 - En este sentido, se recomienda a la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz para la Construcción de una Paz Estable y Duradera, acelerar el diseño y la implementación del plan de trabajo para la implementación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV, en el cual se defina el alcance de las

recomendaciones, así como los indicadores y temporalidad para el seguimiento. También se recomienda incorporar acciones en el plan de trabajo que promuevan el seguimiento ciudadano a la implementación de las recomendaciones de la CEV.

- La Procuraduría recolectó información de nueve entidades sobre los avances en el cumplimiento de lo recomendado por la CEV, en la revisión de los datos proporcionados se observaron algunas oportunidades de mejora en relación con las siguientes situaciones:
 - No se cuenta con una denominación estandarizada de las recomendaciones del Informe Final de la CEV, algunas entidades incluyen el nombre del tomo y el número de la recomendación, y otras definen su propia redacción.
 - Algunas entidades señalaron no tener competencia directa en la implementación de lo recomendado por la CEV y otras omitieron estos datos en sus respuestas a los requerimientos de información.
 - Las entidades han emprendido diversas acciones para dar cumplimiento a lo recomendado por la CEV, dentro de estas se referencian algunas previamente realizadas, o las establecidas en el PND.
 - Algunas entidades prescindieron de enviar información sobre la posición de la entidad frente a lo recomendado por la CEV, otras sobre su estado de implementación y otras sobre el porcentaje de avance. De otro lado, entidades como el Ministerio de Defensa destacan por la organización y claridad en la información enviada.
 - Respecto al porcentaje de avance, se evidencia la necesidad de definir criterios para la asignación de los

valores numéricos que reflejan el progreso en la implementación.

- Se destaca la contribución del CSM en el desarrollo del análisis que relaciona las recomendaciones del Informe Final de la CEV con los indicadores de diferentes instrumentos de política pública como el PMI, el PND y algunos CONPES. Se considera pertinente que las entidades que lideran el proceso referido a la implementación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV tengan en cuenta dichos avances.
 - Por lo anterior, se recomienda al Departamento Nacional de Planeación, definir el mecanismo de seguimiento a la implementación de las recomendaciones de la CEV en el cual las entidades nacionales y territoriales dispondrán, para consulta pública, los avances y dificultades en su cumplimiento. Así como acoger las recomendaciones del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV, que sean técnica, administrativa y legalmente viables para la adecuación del SIIPO como sistema de seguimiento al cumplimiento de lo recomendado por la CEV.
- Se destacan los ejercicios de incidencia del CSM con la institucionalidad para promover el cumplimiento de lo recomendado por la CEV en su Informe Final, a partir del diálogo técnico con el DNP y la UIAFP, la elaboración de la guía para nuevos gobiernos territoriales con el fin de orientar la incorporación de acciones dirigidas a la implementación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV a nivel territorial, entre otras.

- La información proporcionada por el CSM no dio cuenta de avances en el diseño e implementación de la estrategia de pedagogía y comunicación, de igual manera, se desconoce la manera cómo el CSM está coordinando el seguimiento a la implementación de las recomendaciones con la capacidad institucional y organizativa existente en materia del seguimiento a la ejecución del Acuerdo de Paz.
 - Con referencia a lo anterior, se recomienda al Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV, acelerar el diseño e implementación de la estrategia de pedagogía y comunicación, con lo que se promueva el seguimiento ciudadano al cumplimiento de las recomendaciones de la CEV. Y de igual forma, definir una metodología estandarizada para la construcción de los informes periódicos de seguimiento, que facilite el proceso de elaboración y presentación semestral de estos.
- A pesar de los avances del CSM en el desarrollo de sus funciones, se observa que para el periodo analizado solamente se presentó un informe de seguimiento, debido principalmente a dificultades en cuanto a la capacidad y disponibilidad del equipo técnico, así como demoras en la respuesta de las entidades.
 - Por lo anterior, se recomienda a la Jurisdicción Especial para la Paz, garantizar los recursos necesarios para realizar la contratación permanente del equipo de la Secretaría Técnica del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las recomendaciones de la CEV.

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) es otro de los mecanismos extrajudiciales creados en el punto 5 del Acuerdo de Paz, donde también se atribuye a esta entidad su carácter humanitario. Es así como la UBPD tiene la misión de coordinar, dirigir y contribuir al desarrollo de acciones humanitarias de búsqueda y localización, identificación y entrega digna (en casos de fallecimiento) de todas las personas dadas por desaparecidas con ocasión del conflicto armado (Mesa de Conversaciones, 2016).

Los logros de la UBPD luego de seis años de su creación son significativos, tanto aquellos relacionados con la definición de metodologías para el proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, como aquellos derivados del desarrollo de acciones humanitarias de búsqueda en los territorios. Es así como para el periodo de análisis del presente informe, la UBPD realizó 249 prospecciones, 223 acciones de recuperación de cuerpos, 82 entregas dignas y nueve reencuentros.

Particularmente, durante este periodo el Gobierno nacional creó el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado (SNB) a través del artículo 198 de la Ley 2294 de 2024, el cual fue reglamentado mediante el Decreto 532 de 2024. Asimismo, el Congreso de la República aprobó la Ley de 2364 de 2024 que reconoce y protege la labor y derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada. Estos esfuerzos son valorados por la Procuraduría en tanto contribuyen a la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad y la no repetición.

Por otra parte, de acuerdo con la información proporcionada por la UBPD y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), en el último año la articulación entre ambas entidades ha permitido consolidar esfuerzos conjuntos para brindar respuestas a las y los familiares y personas buscadoras, por medio de acciones conjuntas relacionadas con el Sistema de Información Red de

Desaparecidos y Cadáveres de Colombia (SIRDEC), dactiloscopia, genética y abordaje integral, jornadas de atención integral a familias buscadoras, entre otros (INMLCF, 2024) (UBPD, 2024a).

Sin embargo, ante la dimensión de la desaparición forzada en el marco y en contexto del conflicto armado colombiano, que bajo estimaciones de la UBPD es superior a las 111 mil personas dadas por desaparecidas y de acuerdo con otras proyecciones podría ser de más de 210 mil personas (CEV, 2022), los resultados siguen siendo limitados frente a las expectativas de verdad y no repetición de las y los familiares de quienes integran el universo de personas dadas por desaparecidas.

Entre septiembre de 2023 y marzo de 2024, se ejecutó el proyecto “Asistencia técnica a la Procuraduría General para el seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Búsqueda y los Planes Regionales de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas”, por parte del Equipo Colombiano Interdisciplinario de Trabajo Forense y Asistencia Psicosocial (EQUITAS) gracias a la colaboración del Programa de Apoyo a la consolidación de la paz en Colombia (ProPazII) de la cooperación alemana para el desarrollo GIZ.

Dicho proyecto identificó logros, retos y oportunidades de mejora del Plan Nacional de Búsqueda (PNB) y seis Planes Regionales de Búsqueda (PRB) de los departamentos de Caquetá, Norte de Santander y Meta²¹⁴. Adicionalmente, consolidó una propuesta para el seguimiento preventivo y de control de gestión al Plan Nacional y los Planes Regionales de Búsqueda, para lo cual se realizó una revisión del Plan Nacional de Búsqueda de la UBPD y el Plan Nacional de Búsqueda de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Por tanto, el presente capítulo incorpora las principales conclusiones y recomendaciones resultantes de la ejecución del proyecto en mención, y realizará un análisis sobre el proceso de búsqueda de acuerdo con las fases de: I) recolección de información; II) análisis de información; III)

²¹⁴ PRB Catatumbo, PRB Área Metropolitana y Frontera, PRB Caquetá Norte, PRB Caquetá Centro y PRB Caquetá Sur, y PRB Meta.

prospección, recuperación e identificación; IV) entrega digna o reencuentro; y, V) ejes transversales: participación y relacionamiento.

A continuación, se expondrá el estado de implementación del proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas de acuerdo con lo establecido en el punto 5.1.1.2 del Acuerdo de Paz con corte al 31 de marzo de 2024, con base en los resultados generales de la UBPD y cada una de las fases del proceso de búsqueda reseñadas previamente.

Estado de implementación

Resultados generales de la UBPD

Respecto del cumplimiento de las metas e indicadores del plan de acción de la UBPD, la entidad indicó que el Plan de Acción Institucional 2023 definió 32 indicadores²¹⁵, los cuales cerraron dicha vigencia con un balance final de cumplimiento del 84 %. De acuerdo con la UBPD, dicho porcentaje significa que 27 de los 32 indicadores se cumplieron parcialmente o en su totalidad²¹⁶, mientras que los cinco restantes no lograron el avance establecido para dicha vigencia (UBPD, 2024a).

En materia cualitativa, la UBPD destacó 11 logros en la implementación del Plan de Acción Institucional 2023, a consideración de este Órgano de Control sobresalen los relacionados con la agilización de los procesos de identificación de cuerpos de personas posiblemente dadas por desaparecidas; la coordinación interinstitucional para brindar acompañamiento psicosocial a las personas buscadoras; el robustecimiento de la estrategia de participación para la búsqueda; y, la incorporación de todos los municipios priorizados en la segunda parte del PNB y en los PRB que se encuentran en formulación.

²¹⁵ Respecto de lo señalado en el Quinto Informe, se registra una variación de dos indicadores, lo cual puede explicarse en la medida en que en la página web de la UBPD se encuentran publicadas cuatro versiones del plan de acción 2023.

²¹⁶ De estos 27 indicadores, 16 tuvieron un nivel de cumplimiento mayor al 90 % y 11 alcanzaron un cumplimiento entre el 70 y el 90 %.

Para la vigencia 2024, la UBDP informó que entre el último trimestre de 2023 y enero de 2024 realizó una revisión integral de su marco estratégico institucional de forma participativa. Para ello, se aplicaron 276 encuestas de percepción y se desarrollaron 11 talleres con servidoras y servidores de la UBDP (nueve de ellos con funcionarios territoriales y dos a nivel central) y uno con personas buscadoras y representantes de organizaciones de Bogotá, Neiva, Cali y Medellín, en total participaron en estos talleres 179 servidores de la UBDP y 10 personas y representantes de organizaciones buscadoras (UBDP, 2024a).

Como resultado de lo anterior, se consolidó el Marco Institucional 2024 – 2028 que “define la misión, visión y las líneas que estructuran el accionar de la Unidad, desde un enfoque estratégico en el que se establece metas puntuales y resultados a alcanzar” (UBDP, 2024a). Con base en dicho marco, la UBDP definió su Plan de Acción Institucional 2024 que comprende 33 productos, un mecanismo de seguimiento bimensual y fija las siguientes líneas de acción:

- Investigación Humanitaria y Extrajudicial para la Búsqueda.
- Gestión del conocimiento y preservación de memoria.
- Articulación interinstitucional e intersectorial para el fortalecimiento de las acciones de búsqueda humanitaria y extrajudicial.
- Sensibilización y comunicación para la búsqueda.
- Participación integral con enfoque diferencial.
- Soporte para la búsqueda.

Entre enero y febrero de 2024 la UBDP fijó la hoja de ruta y el plan de trabajo para el logro de dichos productos²¹⁷. Como balance del primer

²¹⁷ Asociados con: “i) el fortalecimiento de las capacidades y competencias investigativas y forenses, ii) la construcción de memoria sobre la búsqueda, iii) el mejoramiento de las condiciones de trabajo conjunto y coordinado con actores corresponsables en el proceso de búsqueda (local, nacional e internacional), iv) el reconocimiento de la UBDP, v) el aumento de la conciencia pública sobre la desaparición de personas en el marco del conflicto armado, vi) la participación de personas, familias y organizaciones, de manera activa, diferenciada y efectiva en el proceso de búsqueda y vii) la gestión institucional y territorial ágil, eficiente y coordinada en la prestación de servicios de búsqueda de personas dadas por desaparecidas” (UBDP, 2024a).

bimestre se informó que 28 de los productos definieron una hoja de ruta y plan de trabajo para su ejecución en 2024 y cinco aún no habían finalizado dicho proceso (UBPD, 2024a).

Al consultar el Plan de Acción Institucional 2024²¹⁸, se encontró que los 33 productos se distribuyen de la siguiente forma:

Tabla 55. Distribución de productos y actividades por línea de acción del Plan de Acción Institucional 2024 de la UBPD

Líneas de acción	No. De Productos	No. De Actividades
Investigación Humanitaria y Extrajudicial para la Búsqueda	11	49
Gestión del conocimiento y preservación de memoria	2	12
Articulación interinstitucional e intersectorial para el fortalecimiento de las acciones de búsqueda humanitaria y extrajudicial	3	13
Sensibilización y comunicación para la búsqueda	3	11
Participación integral con enfoque diferencial: Plataforma de acción para la búsqueda	3	18
Soporte para la búsqueda	11	43
Total	33	146

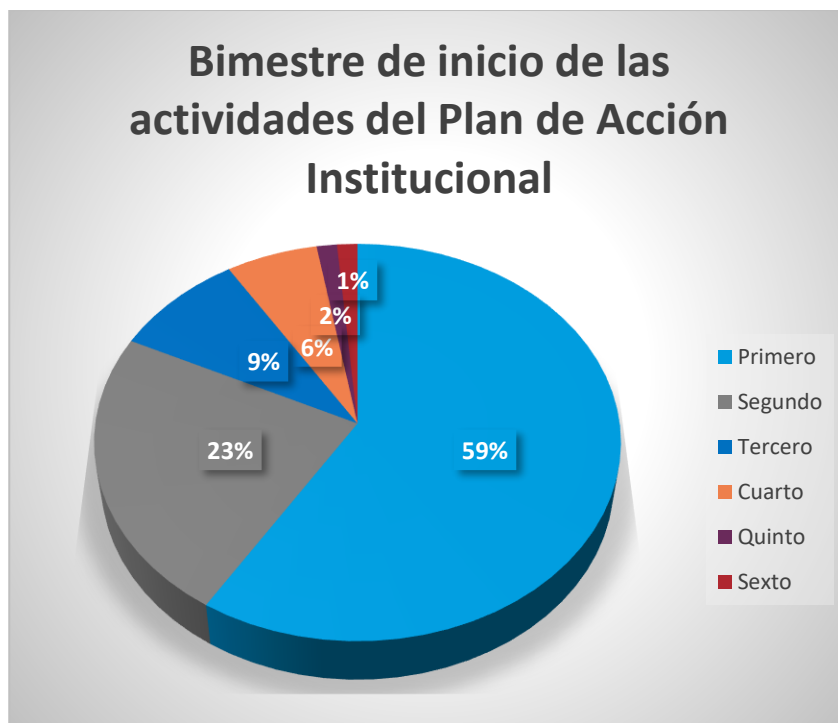
Nota: Elaboración propia basada en información de UBPD (2024b).

En cuanto a las áreas responsables de la implementación de las 146 actividades fijadas, se encontró que más de la mitad de ellas (el 52,7 %) está a cargo de cuatro dependencias de la entidad: la Dirección Técnica de Información, Planeación y Localización para la Búsqueda; la Dirección Técnica de Participación, Contacto con las Víctimas y Enfoques Diferenciales; la Secretaría General; y, la Dirección General.

Frente a la fecha de inicio de las actividades, se cuenta con la siguiente distribución por bimestre:

²¹⁸ El documento consultado fue el denominado “Plan-de-Acción_Marco-estratégico_2024-V2”, disponible en la página web de la UBPD.

Gráfica No. 12 Distribución de actividades del Plan de Acción Institucional 2024 de acuerdo con el bimestre de inicio



Nota: Elaboración propia basada en información de UBPD (2024b).

Teniendo en cuenta lo anterior, el inicio de las actividades del Plan de Acción Institucional 2024 de la UBPD se concentra en el primer semestre del año, por lo que la definición de hoja de ruta y plan de trabajo del 85 % de los productos – según informó la UBPD a este Órgano de Control - representa un avance y sienta las bases para la ejecución de lo planeado.

Recolección de información

En esta fase tienen lugar todas las actividades orientadas a la obtención, actualización y centralización de la información, lo cual incluye la recepción de las solicitudes de búsqueda. De acuerdo con la información proporcionada por la UBPD (2024a), históricamente se ha recibido un total de 32.988 solicitudes de búsqueda que corresponden a 26.352 personas dadas por desaparecidas; específicamente en 2023 la UBPD recibió 4.344 solicitudes de búsqueda que vinculan a 4.307 personas dadas por desaparecidas (UBPD, 2024c).

En cuanto a los mecanismos de recepción de dichas solicitudes, la UBPD ha dispuesto de canales de atención presenciales, telefónicos, línea fija y WhatsApp. De acuerdo con la UBPD (2024) los retos en el fortalecimiento de dichos mecanismos están relacionados con aumento de personal, ampliación de los horarios de atención, accesibilidad y actualización. A propósito de lo anterior, es importante que estos mecanismos y los canales de contacto con las personas buscadoras atiendan las características de cada territorio y con ello se facilite la comunicación en doble vía entre la UBPD y las personas y familias buscadoras.

Para ilustrar lo anterior, en el análisis realizado por EQUITAS (2024) se identificó que en el departamento del Meta las situaciones de seguridad amenazan el exitoso desarrollo de las jornadas de recolección de información, de igual forma en el departamento del Caquetá las características geográficas obligan al fortalecimiento de los canales no presenciales para la recolección de información.

De otra parte, la UBPD (2024a) informó que históricamente se ha recibido información para la búsqueda y/o localización de personas dadas por desaparecidas por parte de 3.269 aportantes, esto se considera importante debido a la relevancia que tienen los aportes voluntarios de información en las investigaciones humanitarias y extrajudiciales para la búsqueda. Según datos de la UBPD (2024a), la mayoría de aportantes de dicha información no están claramente caracterizados ya que su perfil se encuentra en revisión, no obstante, los aportantes incluidos bajo alguna categoría han sido principalmente integrantes de la guerrilla (15 %), Fuerza Pública (12 %) o civiles (11 %); mientras que la minoría se encuentran bajo la clasificación de terceros y financiadores (0,06 %), integrantes de BACRIM (0,06 %) y agentes estatales (0,42 %).

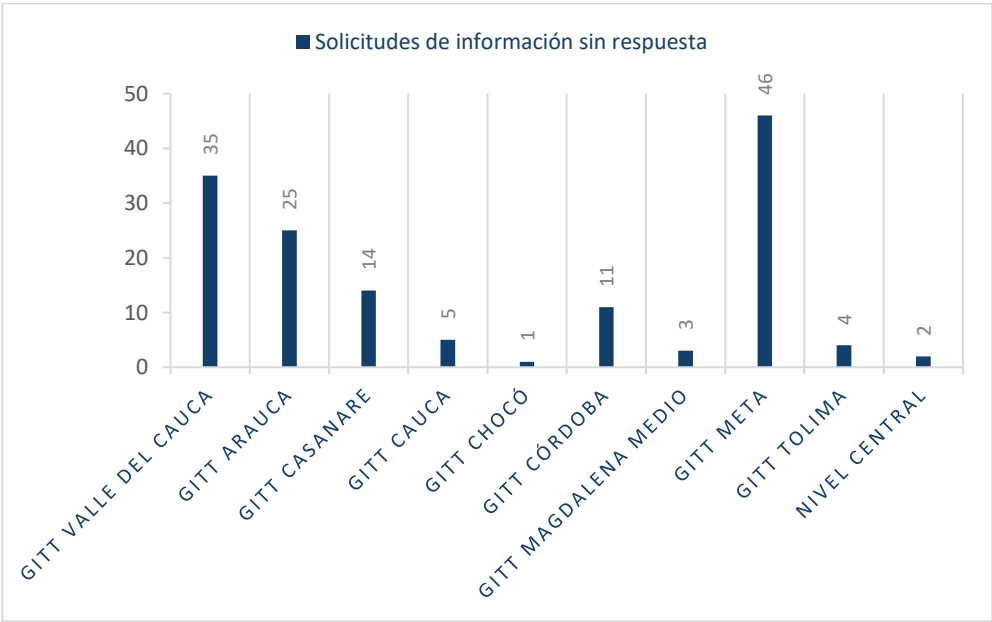
En cuanto a la localización geográfica de los aportantes de información, la UBPD (2024a) manifestó que es difícil indicar una ubicación debido a que un mismo aportante podría proporcionar información de distintos territorios, por lo que se dificulta plantear un

vínculo entre los aportantes y los PRB que se encuentran en implementación.

Paralelamente, durante su existencia la UBPD ha realizado 21.355 jornadas de recepción de información de casos de desaparición, específicamente para el periodo de análisis del presente informe se desarrollaron 4.430 jornadas lo que equivale al 21 % del total de jornadas realizadas (UBPD, 2024a).

En la presente fase el acceso a la información representa un aspecto esencial, por lo que se reglamentó en el título tercero del Decreto Ley 589 de 2017. Como se mencionó en el Cuarto y Quinto Informe, estas disposiciones son de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas del nivel nacional y territorial, al respecto llama la atención de la Procuraduría lo comunicado por la UBPD (2024a), puesto que para el periodo comprendido entre el 1° de abril de 2023 y el 31 de marzo de 2024, 146 requerimientos de información no fueron contestados, su distribución por Grupo Interno de Trabajo Territorial (GITT) de la UBPD, es la siguiente:

Gráfica No. 13 Requerimientos de información sin respuesta por Grupo Interno de Trabajo Territorial (GITT) de la UBPD



Nota: Elaboración propia basada en información de UBPD (2024a)

De lo anterior se observa que los GITT que tienen un mayor número de requerimientos de información sin respuesta son Meta, Valle del Cauca y Arauca, mientras que Chocó, Nivel Central y Magdalena Medio tienen menos de cinco solicitudes sin respuesta.

Diversos instrumentos de articulación interinstitucional pueden favorecer el acceso a información que contribuya al proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, en este sentido la UBPD (2024a) indicó que, con corte al 31 de marzo de 2024, la entidad tenía 11 convenios, protocolos o acuerdos dentro de los cuales se contemplaba el intercambio de información para la búsqueda²¹⁹.

Análisis de la información

El proceso de análisis de la información recopilada en la primera fase atraviesa cinco momentos, entre los que se encuentran la definición del universo de personas dadas por desaparecidas, la construcción del Plan Nacional y los Planes Regionales de Búsqueda y sus respectivos planes operativos, así como la centralización y articulación de los sistemas de información geográfica como el Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas (RNFCIS) (EQUITAS, 2024). En este apartado también se presentará lo relacionado con el capítulo especial del Registro Nacional de Desaparecidos (RND).

A corte del 15 de marzo de 2024, la estimación del universo de personas dadas por desaparecidas era de 111.640, lo que representa una variación del 6,3 % respecto del universo reportado en el Quinto Informe. Frente a las características de este universo, en el portal de datos de la UBD (2024) se encuentra que: I) los departamentos de Antioquia, Meta, Caquetá y Chocó concentran el mayor porcentaje de personas dadas por desaparecidas en la estimación actual del universo;

²¹⁹ Las entidades con las cuales se han suscrito dichos instrumentos son el Centro Nacional de Memoria Histórica; la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; la Fiscalía General de la Nación; el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; la Registraduría Nacional del Estado Civil; la Superintendencia de Notariado y Registro; la Alcaldía Mayor de Bogotá; la Justicia Especial para la Paz; el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; la Unidad de Restitución de Tierras; y, el Ministerio de Defensa.

II) Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada tienen menos personas dadas por desaparecidas en el universo; III) 94.218 personas dadas por desaparecidas son mujeres, 14.048 hombres y solamente se registra una persona bajo la categoría intersex; III) el hecho que aglomera un mayor número de personas dadas por desaparecidas es desaparición forzada (85.383 personas), seguido de secuestro (14.169) y reclutamiento (4.839).

En este aspecto es de resaltar la importancia que reviste la estimación del subregistro de personas dadas por desaparecidas, ya que permite evaluar la necesidad de ajustar o emprender nuevas acciones en el proceso de recepción de solicitudes de búsqueda y/o determinar si algunos de estos mecanismos de recepción de información son ineficientes de acuerdo con las dinámicas del territorio (EQUITAS, 2024).

Al respecto, en su respuesta para la construcción del presente informe la UBDP (2024a) señaló que aún no cuenta con una metodología para la estimación del subregistro, no obstante, lo propio resulta incoherente con lo previamente informado por la entidad cuando dio cuenta del abordaje de esa falencia, al señalar que “(el) subregistro de personas desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado fue estimado en el marco del proyecto conjunto JEP-CEV-HRDAG de integración de datos y estimación estadística” (UBDP, 2024).

De otro lado, el RNFCIS desempeña un rol importante en el desarrollo de las acciones humanitarias de búsqueda como la intervención o recuperación, y además contribuye a la formulación de los PRB puesto que los datos allí disponibles dan cuenta de los sitios de posible disposición de cuerpos de personas dadas por desaparecidas como "la tipología del sitio, posibles cuerpos dispuestos, posibles hechos relacionados con la disposición, temporalidad de la misma, actores armados tanto pasados como actuales" (UBDP, 2024a).

En virtud de lo anterior, en el Quinto Informe la Procuraduría realizó dos recomendaciones a la UBDP para la socialización de dicho registro

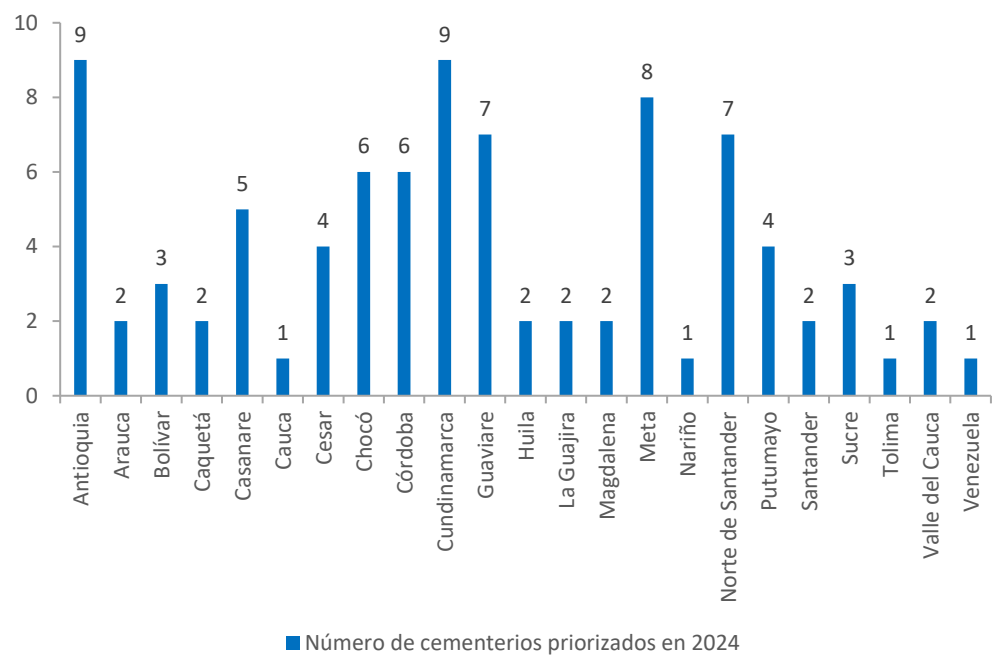
con las entidades territoriales y con actores pertinentes, con miras al fortalecimiento del RNFCIS (Procuraduría, 2023). La UBPD manifestó acoger totalmente dichas recomendaciones e informó que su implementación se realizaría a partir de los GITT en dos líneas: I) la estrategia dirigida a nuevos mandatarios territoriales que contempla la socialización de información sobre las características del registro, elementos metodológicos para el abordaje de sitios de disposición de cuerpos en cementerios, ubicación y definición del universo de Cuerpos No Identificados (CNI) y Cuerpos Identificados No Reclamados (CINR); y, II) reuniones de socialización de metodologías y criterios para el levantamiento de información del registro y la implementación de la metodología de caracterización multidimensional de cementerios (UBPD, 2024).

A corte del presente informe, de acuerdo con lo informado por la UBPD (2024) el RNFCIS cuenta con información de un total de 8.703 sitios de disposición de cuerpos, de estos 302 son sitios descartados, 338 presuntos, 943 confirmados y 7.120 referidos por fuentes documentales y testimoniales; la información de 219 sitios ha sido obtenida gracias a los aportes de comparecientes de las extintas FARC-EP y de Fuerza Pública.

En línea con los lugares y sitios de disposición, la UBPD diseñó una metodología de caracterización multidimensional de cementerios, que contribuye a la protección de los sitios de inhumación y los cadáveres no identificados que estén en riesgo (UBPD, 2024a). Dicha metodología registra los sitios de interés forense en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas y tiene como fin "establecer el universo de cuerpos no identificados (CNI) y cuerpos identificados no reclamados (CINR) allí inhumados" (UBPD, 2024a), adicionalmente incorpora un modelo para la recolección, sistematización, triangulación y análisis de la información, el cual se realiza bajo las dimensiones funcional, espacial, poblacional, contextual, gubernativa y jurídica.

Para su aplicación en la vigencia 2024, la UBPD priorizó 89 cementerios ubicados en 80 municipios y Venezuela, la distribución departamental se observa en la gráfica a continuación:

Gráfica No. 14 Cementerios priorizados para la aplicación de la metodología de caracterización multidimensional en 2024



Nota: Elaboración propia basada en información de UBPD (2024a).

Como se ve en la gráfica anterior, los departamentos con un mayor número de cementerios priorizados para la vigencia 2024 son Antioquia, Cundinamarca y Meta; por el contrario, los departamentos con menos cementerios priorizados son Cauca, Nariño y Tolima. En consideración de los datos disponibles en el universo de personas dadas por desaparecidas, se destaca la priorización de cementerios de los departamentos de Antioquia y Meta, dos de los cuales concentran el mayor número de personas dadas por desaparecidas según la estimación del universo a corte del 15 de marzo de 2024.

En materia del Capítulo Especial del Registro Nacional de Desaparecidos, éste no registró cambios durante el periodo analizado respecto a lo consignado en el Quinto Informe, es decir el cumplimiento en un 100 % de la fase de construcción y el inicio de la fase de

estabilización. Ahora bien, la UBPD informó que, para el periodo de interés del presente informe, el Capítulo Especial contaba con "55.813 nuevos registros y 44.226 ya existentes en el Universo de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado" (UBPD, 2024a). En el desarrollo de la fase de estabilización, el INMLCF y la UBPD trabajan en la identificación y corrección de datos imprecisos del cargue inicial del Capítulo; y para mejorar la calidad de los datos cargados conjuntamente, lo que implicó un proceso de homologación por parte de la UBPD.

A propósito de ello, en el Quinto Informe la Procuraduría recomendó al INMLCF y a la UBPD implementar un plan de trabajo para resolver las dificultades identificadas en la definición del capítulo especial y consecuentemente finalizar su estabilización (Procuraduría, 2023). Al respecto, dichas entidades informaron que han emprendido acciones de depuración del Registro Nacional de Desaparecidos, validación del modelo de datos necesario para que la información del capítulo especial de dicho registro efectivamente aporte al proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, e, identificación de campos en el proceso de interoperabilidad entre el Universo de Personas dadas por Desaparecidas y el Capítulo Especial (UBPD, 2024).

Acerca del Plan Nacional de Búsqueda (PNB) y los Planes Regionales de Búsqueda (PRB), la UBPD resaltó la realización de una mesa de trabajo con entidades nacionales en el primer trimestre de 2024, en donde presentó los tres ejes de acción del PNB que requieren coordinación con otras entidades nacionales en su implementación: I) gestión de información; II) acciones de búsqueda humanitaria; y, III) incidencia y relacionamiento.

A propósito de la implementación del PNB, la UBPD envió un balance frente a los indicadores de su responsabilidad, el cual evidencia que para la vigencia 2023: I) el 89 % se cumplieron; II) nueve registraron un avance superior a lo proyectado para la vigencia; y, III) los indicadores no cumplidos están vinculados con el número de personas

dadas por desaparecidas incluidas en los PRB y el número de cuerpos de personas dadas por desaparecidas identificados por el INMLCF.

En relación con los indicadores bajo responsabilidad de otras entidades, la UBPD indicó que a partir de la mesa de trabajo realizada en el primer trimestre de 2024 se espera contar con la información necesaria para elaborar un balance sobre los mismos (UBPD, 2024a).

De acuerdo con el análisis del PNB realizado por EQUITAS (2024) gracias a la colaboración de la GIZ, se encontraron los siguientes avances, retos y oportunidades de mejora para cada fase y ejes transversales:

- Para la fase de recolección de información, se resaltan la disposición de varios canales para la recepción de solicitudes de búsqueda, múltiples diálogos para facilitar el acceso a la información que la UBPD inició en el marco de la creación del SNB, y la integración de información resultante de los procesos investigativos de la JEP. No obstante, escasean datos sobre el avance en el registro y análisis de información con enfoque diferencial, y se identificaron retos en el acceso a la información de otras entidades. Adicionalmente, se considera necesario establecer mecanismos para la evaluación de los tiempos de respuesta a la información recibida sobre la búsqueda y localización, así como consolidar datos a nivel nacional sobre las jornadas de recolección de información realizadas.
- En la fase de análisis de información, sobresalen una mejor articulación con el INMLCF para el ingreso y validación de la información, realización de mesas técnicas para la coordinación de metodologías de estimación del subregistro a nivel regional, el fortalecimiento del RNFCIS en la planeación y focalización de acciones humanitarias de búsqueda, y la identificación de diversos escenarios de disposición de cuerpos a lo largo del país. Como retos, se

encontraron el fortalecimiento de indicadores sobre el avance en el proceso de registro, actualización y análisis de la información, así como la incorporación de las metodologías de escenarios complejos proporcionadas por personas y organizaciones buscadoras. Como riesgos potenciales se encontraron la ausencia de indicadores sobre la formulación de estrategias de búsqueda que incorporen el enfoque diferencial y una débil comprensión del universo de personas dadas por desaparecidas.

- En cuanto a la prospección, recuperación e identificación, se destacan la articulación emprendida para apoyar las labores de búsqueda y asegurar la custodia de sitios de interés. Varias de las dificultades de esta fase se relacionan con la información en cuanto a: I) la actualización del estado de las víctimas en SIRDEC; II) el registro de acciones de ampliación ante problemas en su calidad; y, III) la disponibilidad de datos para valorar la eficiencia en la toma de muestras y del seguimiento de la UBPD a los procesos de identificación. Un posible riesgo en esta fase corresponde a la ausencia de datos frente a la realización de entrevistas de ampliación de información, recorridos cartográficos, entre otros.
- En materia de entrega digna y reencuentro, se considera un avance la suscripción del convenio entre la UBPD, el INMLCF y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) para la corroboración interdisciplinaria y fehaciente de la identidad. Aun así, se considera como oportunidad la definición de mecanismos que midan el nivel de satisfacción de los familiares frente a los procesos de entrega digna, así como avanzar en la articulación requerida para actualizar la información sobre el estado de las víctimas en el SIRDEC.
- Sobre los ejes transversales, se valora la creación de nuevos GITT, la realización de capacitaciones para el desarrollo de

labores técnicas en campo y la definición de la estrategia de Red de Apoyo para la participación de la UBPD con organizaciones, colectivos, movimientos y plataformas (OCMP). De todas formas, se considera necesario continuar con la articulación interinstitucional alrededor del proceso de búsqueda, el robustecimiento de la difusión de los canales de contacto y estrategias de participación de la UBPD, avance en la nitidez sobre la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), mejora en la socialización y acceso a la atención psicosocial, y simplificación en el acceso, centralización, trazabilidad y uso de la información a partir de estrategias interinstitucionales.

Para el periodo analizado, la UBPD (2024a) informó que realizó un ejercicio de priorización con base en el análisis diferencial del conflicto armado en el territorio, lo que resultó en la apertura de 92 PRB, de los cuales 33 se encuentran en implementación y los 59 restantes se formularán entre 2024 y 2025 (35 en 2024 y 24 en 2025). En cuanto a los 33 PRB en implementación, 13 de ellos se encuentran en ajuste o actualización, y siete en elaboración de estudios de prelación y construcción de planes operativos.

La UBPD proporcionó información sobre las personas dadas por desaparecidas y las que buscan, asociadas a cada uno de los 20 PRB en implementación que no se encuentran en actualización, en total dichos PRB asocian a 6.680 personas dadas por desaparecidas y 8.428 personas buscadoras, de acuerdo con la consulta realizada por la UBPD en el módulo del Registro de Solicitudes de Búsqueda del Sistema de Información Misional Busquemos. Teniendo en cuenta el proceso de actualización en el que se encuentra el 39 % de los PRB en implementación, estas cifras son significativamente menores a las reportadas en el Quinto Informe respecto de los 29 PRB en implementación reportados por la UBPD.

A propósito de las líneas de investigación, la UBPD indicó que, de acuerdo con las orientaciones definidas en el documento de “Lineamientos para la formulación e implementación de los planes

regionales de búsqueda”, cada PRB debe definir distintas estrategias para la búsqueda, siendo una de ellas la investigación humanitaria y extrajudicial. En este sentido, la definición de líneas de investigación dependerá de la implementación de las investigaciones humanitarias y extrajudiciales, una vez se haya aprobado el momento de realización de estudios de prelación de solicitudes y sitios de interés forense (UBPD, 2024a).

En el marco de los PRB en implementación, la UBPD informó que durante el periodo de análisis fueron realizadas las siguientes acciones humanitarias de búsqueda: I) 1.626 muestras biológicas tomadas; II) 249 prospecciones realizadas; III) 227 cuerpos recuperados; y, IV) 223 acciones de recuperación. De igual forma, para el periodo de interés del presente informe y en el marco de medidas cautelares de la JEP, se realizaron nueve prospecciones, 129 acciones de recuperación e igual número de cuerpos fueron recuperados.

En comparación con lo reportado en el Quinto Informe, la UBPD identificó como avances en la implementación de los PRB: I) fluidez en el relacionamiento con entidades estratégicas para la búsqueda a nivel territorial; II) incidencia para la incorporación de acciones relacionadas con la búsqueda en los Planes de Desarrollo Territoriales; III) difusión de información sobre el mandato de la UBPD a nivel comunitario, local y regional. Asimismo, se reportaron progresos en la programación de diálogos con aportantes de información, apoyo en la documentación de casos por parte de organizaciones de la sociedad civil, realización de diálogos de devolución en seguimiento a casos de familiares, organizaciones y personas buscadoras, y toma de muestras genéticas a buscadores para dar impulso a la identificación (UBPD, 2024a).

De otro lado, la UBPD señaló que persisten las dificultades en materia de orden público y seguridad para el desarrollo de las acciones humanitarias de búsqueda contempladas en los PRB, encontrándose obstáculos para avanzar en el desarrollo de los planes de trabajo con aportantes debido a la incertidumbre generada por su posible rearme y condiciones de riesgo, la presencia de Minas Antipersonales o

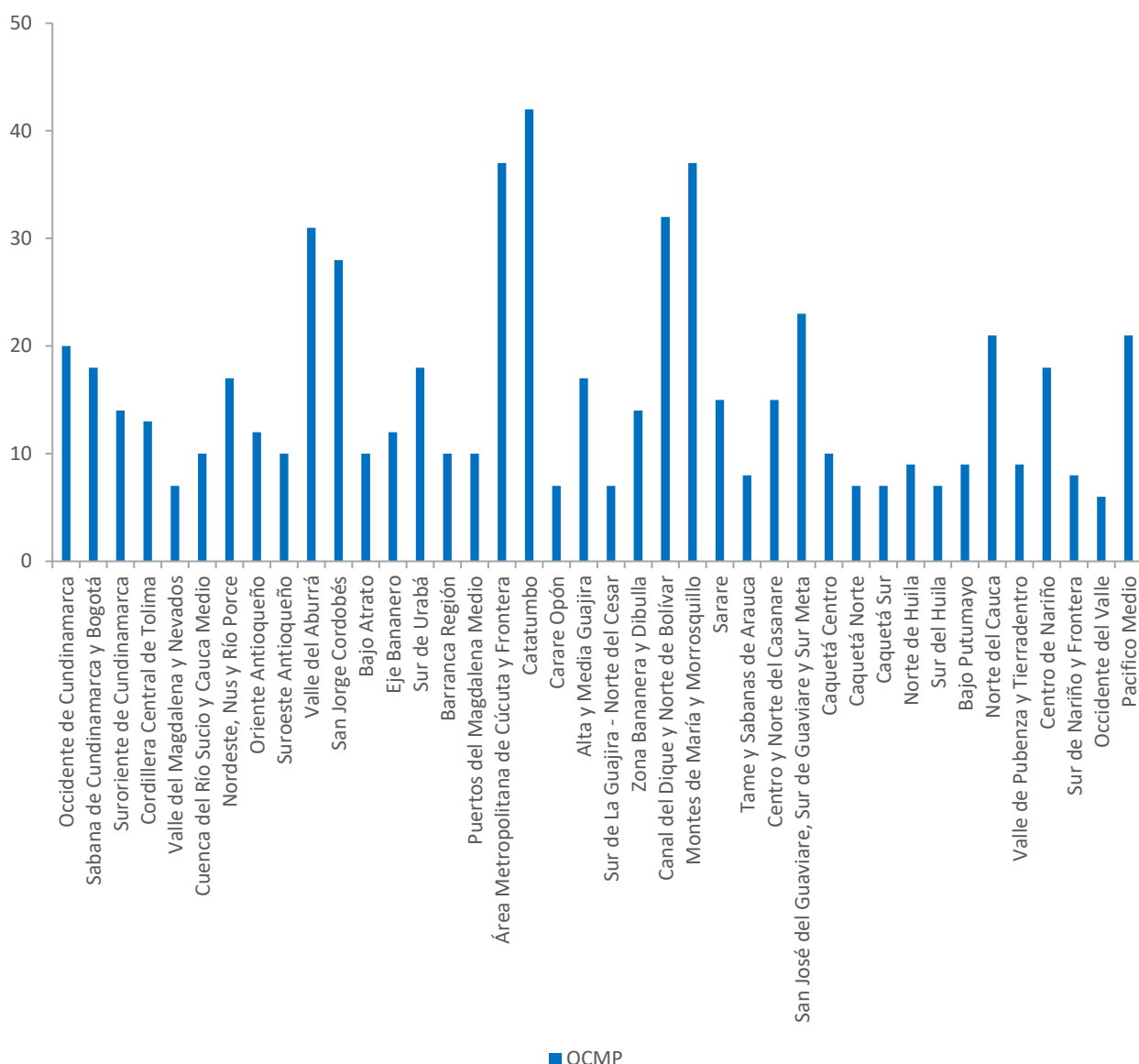
Municiones sin Explotar (MAP-MUSE) en sitios de interés forense, así como la zozobra de líderes y lideresas para contribuir a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas. Otra dificultad que se considera relevante por su impacto en la ejecución de los PRB está vinculada con el acceso a la información, lo cual se ha atribuido a un reducido entendimiento de la misión humanitaria y extrajudicial de la UBDP, y que tiene como consecuencia problemas en la estimación del universo de personas dadas por desaparecidas (UBDP, 2024a).

Teniendo en cuenta que el proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas es dinámico puesto que en la investigación humanitaria y extrajudicial permanentemente se recoge información que ocasiona ajustes en el desarrollo de las acciones humanitarias de búsqueda, se ha reconocido la importancia de que los PRB estén en constante revisión y que se actualicen cuando el caso así lo amerite. En este sentido, se solicitó a la UBDP (2024a) informar sobre la estrategia de actualización permanente de los PRB, frente a lo cual la entidad manifestó que estos ajustes se realizan cuando la dinámica territorial lo requiere y se hacen a partir de los insumos proporcionados por familiares, personas buscadoras, organizaciones, comunidades, movimientos y plataformas (OCMP) a través de la línea de atención a buscadoras y buscadores, y el despliegue territorial de los GITT.

De acuerdo con la información proporcionada por la UBDP a la Procuraduría, en la formulación e implementación de los 42 PRB han participado cerca de 471 OCMP²²⁰. Una distribución de la participación de las OCMP en cada PRB se observa en la gráfica a continuación:

²²⁰ Teniendo en cuenta que una misma organización pudo haber participado en la formulación e implementación de varios PRB, el dato presentado corresponde a una cifra aproximada resultado del procesamiento de la información proporcionada UBDP (2024a).

Gráfica No. 15 Participación de organizaciones, colectivos, movimientos y plataformas (OCMP) en los PRB



Nota: Elaboración propia basada en información de UBPD (2024a).

Como se observa en la gráfica anterior, los PRB que registran mayor cantidad de OCMP participantes en su formulación y/o su implementación son Catatumbo, Área Metropolitana de Cúcuta y Frontera, Canal del Dique y Norte de Bolívar, y Montes de María y Morrosquillo. Por el contrario, el menor número de OCMP participantes en el diseño y ejecución de los PRB se encuentran en Valle del

Magdalena y Nevados, Carare Opón, Sur de La Guajira - Norte del Cesar, Caquetá Norte, Caquetá Sur, Sur del Huila y Occidente del Valle.

Llegado a este punto, a continuación, se exponen las principales conclusiones del análisis realizado a los PRB de cada departamento priorizado en el proyecto “Asistencia técnica a la Procuraduría General para el seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Búsqueda y los Planes Regionales de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas”.

Caquetá

- Los PRB Caquetá Centro, Caquetá Norte y Caquetá Sur se destacan en la fase de recolección de información por la construcción de confianza y definición de rutas humanitarias de acceso a partir de las jornadas de recolección de información en región, también por la capacidad técnica del GITT/UBPD que se evidencia en la calidad de los datos, exhaustividad y desarrollo de entrevistas forenses. A pesar de ello, se identificaron dificultades en relación con el conocimiento y uso de los canales digitales de la UBPD, así como en la recepción de información de forma presencial. Aunado a lo anterior, llama la atención la cantidad de jornadas de recolección de información reportadas y su cobertura pues no se indican los obstáculos que sustentan su bajo número.
- En lo relacionado con el análisis de información, se observan retos en el acceso a la información primaria y secundaria de otras entidades, lo primero se atribuye a las características geográficas del departamento. En esta fase, se considera importante consolidar y actualizar las cifras del universo, al igual que las relacionadas con la implementación del PRB.
- Frente a prospección, recuperación e identificación, sobresalen la construcción de un almacén de custodia y el seguimiento de la UBPD a la identificación de los cuerpos recuperados tanto por la unidad como por otras entidades. Se observan riesgos frente a la

información disponible sobre las acciones humanitarias de búsqueda realizadas, así como la necesidad de definir estrategias para el abordaje de cementerios particularmente en materia de custodia y cuidado de CNI. Como dificultades, se identificaron la poca información sobre retos y necesidades en la toma de muestras, y respecto de las fortalezas y debilidades en los tiempos de análisis para la identificación de los cuerpos de personas dadas por desaparecidas.

- En cuanto a la entrega digna y reencuentro, las dificultades indican la importancia de fortalecer la articulación interinstitucional alrededor de la entrega digna de cuerpos y frente a la garantía de condiciones de inhumación a perpetuidad, y también la necesidad de contar con información para evaluar retos y dificultades en la consulta e ingreso al SIRDEC y en los procesos de reencuentro. En esta fase aparece como potencial riesgo la alta diferencia entre el número de cuerpos entregados y el de recuperados.
- A propósito de los ejes transversales, aparecen como avances la coordinación entre la UBPD y el INMLCF, así como la disposición al diálogo entre institucionalidad y organizaciones. Se evidencian retos en la identificación de necesidades de formación de servidoras y servidores, la pertinencia de evaluar la efectividad de los canales para obtener información sobre el estado del proceso de búsqueda y la importancia de especificar las acciones de participación desarrolladas en el departamento. Los riesgos potenciales de los PRB del Caquetá se relacionan con inconvenientes para el acceso a información sobre lugares de interés forense, coordinación con la UARIV para garantizar atención psicosocial y asistencia funeraria en las entregas dignas de personas desaparecidas en el curso de hostilidades.

Norte de Santander

- En la fase de recolección de información, los PRB Catatumbo y Área Metropolitana de Cúcuta y Frontera registran avances en la realización de jornadas de recolección de información. No obstante, se consideran como riesgos el bajo número de solicitudes recibidas mediante los diversos canales, el insuficiente personal para la recolección y complemento de información requerida para la búsqueda, así como los escasos datos disponibles sobre los procesos de recolección de información y de ingreso de la misma en el SIRDEC.
- La fase de análisis de información tiene como avance la disposición de visualizadores de información del universo. Por su parte, se observan retos en la valoración regional de la incorporación de inteligencia artificial en el proceso de gestión de los datos, la facilidad de consultar y comprender públicamente los visualizadores, la evaluación del proceso de estimación regional del universo, así como la identificación de desafíos y obstáculos en la formulación de metodologías de intervención de sitios de interés. Los riesgos identificados, se asocian con limitaciones de personal para el abordaje de la información para la búsqueda, falta de actualización de los PRB y poca evidencia de la incorporación del enfoque diferencial en la implementación de las estrategias de búsqueda.
- Frente a prospección, recuperación e identificación, sobresalen la determinación de sitios de interés forense y su asociación con medidas cautelares, avances en la construcción de sitios para la protección de cuerpos en el Cementerio Central de Cúcuta, e impulso a los procesos de identificación a partir de los resultados del Cementerio de La Gabarra. En todo caso se encuentra un reto en complementar la información de hallazgo con vida con la relacionada a casos de presunción de vida. En materia de riesgos, se encuentran pocos avances en la recuperación de cuerpos, la toma de

muestras biológicas, la protección de lugares que carecen de medida cautelar, asimismo, falta información sobre la implementación de la metodología “Verificación y correspondencia post mortem a cadáveres” en los procesos de identificación de los cuerpos recuperados en el Cementerio Central de Cúcuta.

- Respecto de la entrega digna y reencuentro, se resalta el reporte de resultados de hallazgos de personas vivas. Sin embargo, se estima pertinente analizar las posibilidades de fortalecimiento del acompañamiento integral en los procesos de entrega digna. En esta fase se encuentra como riesgo la falta de información sobre entrega digna como resultado de la implementación de la metodología “Verificación y correspondencia post mortem a cadáveres”.
- En los ejes transversales, es destacable la conformación de una mesa de trabajo para el impulso de los procesos de análisis de casos transnacionales que cuenta con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, lo que evidencia el nivel de confianza de las mismas hacía la labor de la UBPD. Teniendo en cuenta el contexto de este departamento, se consideran como riesgos la ausencia de un plan de acción para la búsqueda en los casos de desaparición transnacional, las limitaciones de información sobre extranjeros fallecidos en Colombia, la falta de datos sobre las acciones de participación y la garantía del acompañamiento psicosocial. Además, se consideran como oportunidades una mejor comunicación interinstitucional de los planes de intervención a partir de la cual se puedan conjugar esfuerzos institucionales; el fortalecimiento de los espacios de participación de comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; y la generación de un diagnóstico sobre las acciones de fortalecimiento requeridas por los equipos territoriales.

Meta²²¹

- En la fase de recolección de información, el PRB Meta sobresale por la realización de 63 jornadas de recolección de información en su primer año de implementación. No obstante, existen retos en la evaluación de efectividad de los canales de recepción de solicitudes de búsqueda para posibilitar el contacto con las personas buscadoras de cada subregión del departamento. A su vez, se considera necesario contar con información que permita valorar y definir acciones de mejora frente a los procesos y jornadas de recolección de información, así como del ingreso de datos al SIRDEC.
- En lo relacionado con el análisis de información, se destaca la formulación del PRB a partir de la división del departamento en subregiones y la incorporación de un contexto específico para cada una. En todo caso, se estima conveniente sensibilizar sobre la importancia del universo de personas dadas por desaparecidas (PDD) y que el PRB incluya los resultados del análisis de la información. De otro lado, se evidencian riesgos en la falta de información sobre el desarrollo de estrategias de búsqueda que incorporen los enfoques diferenciales.
- Frente a prospección, recuperación e identificación, hay avances en la intervención de cementerios y en el relacionamiento para la protección y custodia de cuerpos. Sin embargo, se considera importante formular estrategias para el abordaje de sitios de interés forense a partir de actores y alianzas clave. Por otra parte, se identificaron riesgos en la baja proporción de lugares de interés forense intervenidos y el

²²¹ De acuerdo con lo informado por la UBPD, este plan regional se encuentra en actualización. Cabe mencionar que el análisis realizado se hizo con base en el PRB Meta compuesto por cinco subregiones de dicho departamento.

reducido avance en los procesos de toma de muestra biológica.

- Respecto de la entrega digna y reencuentro, se consideran logros el desarrollo de análisis y diagnóstico de casos con presunción de vida. No obstante, se estima conveniente emprender acciones de mejora en la actualización de información en el SIRDEC y en la identificación de posibilidades de impulso del acompañamiento psicosocial a los procesos de entrega digna.
- En los ejes transversales del PRB Meta no se identificaron avances. Los retos versan sobre la sensibilización y coordinación con las entidades territoriales, la efectividad de los mecanismos de articulación interinstitucional para facilitar el acceso a la información sobre la búsqueda, la especificación de las acciones de participación implementadas bajo el PRB, así como una revisión de los resultados y oportunidades de mejora del acompañamiento psicosocial alrededor de la entrega digna. Asimismo, se identificaron riesgos en la difusión a nivel rural de los canales de acceso, medios de información, espacios de participación, entre otras.

Prospección, recuperación e identificación

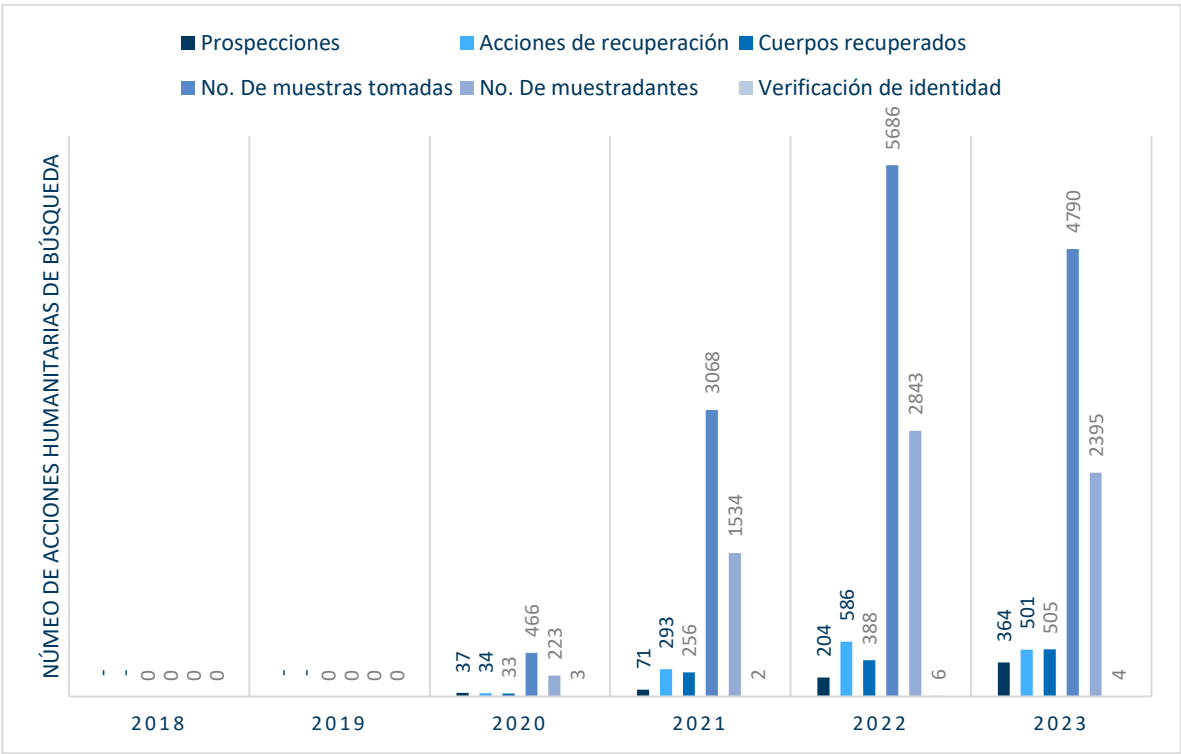
En esta fase se incluyen las labores relacionadas con: I) verificación, prospección y acciones de recuperación de cuerpos; II) promoción de medidas de protección y custodia de lugares de inhumación de PDD; y, III) identificación de cuerpos recuperados. En relación con estas acciones, en diciembre de 2023 la JEP expidió el Auto SAR-AI-080-2023 en el cual profirió la orden de que los trámites de medidas cautelares vinculadas a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas integren el documento de estándares para ese propósito. Respecto a ello, la Unidad de Búsqueda comunicó la conformación de la Mesa de Estándares Forenses en donde convergen

la UBDP, el INMLCF, la JEP y la Fiscalía General de la Nación con el fin de actualizar los estándares mínimos forenses (UBDP, 2024a).

En atención a que - según informó la UBDP - dicho documento se adoptará mediante acto administrativo, se considera importante que previo a su adopción se prevea la retroalimentación de personas y organizaciones que buscan, y en caso de que esto ya se haya llevado a cabo, se estima pertinente dar respuesta a los comentarios formulados por dichas personas y organizaciones.

Las acciones humanitarias de búsqueda han tenido el siguiente comportamiento entre 2018 y 2023:

Gráfica No. 16 Acciones humanitarias de búsqueda realizadas por la UBDP entre 2018 y 2023



Nota: Elaboración propia basada en los informes de rendición de cuentas 2018 – 2023 de la UBDP.

Como se observa en la gráfica previa, la realización de prospecciones y el número de cuerpos recuperados han aumentado progresivamente con el paso de los años, es así como entre 2022 y

2023 se observa un crecimiento cercano al 44 % en el número de prospecciones, y del 23 % en relación con el número de cuerpos recuperados. Si bien el número de acciones de recuperación, muestras tomadas, muestradantes y verificaciones de identidad ha tenido un crecimiento progresivo, se observa un descenso en la cantidad de dichas acciones entre 2022 y 2023, destaca especialmente el número de muestras tomadas, el cual tuvo una disminución próxima al 19 %.

Particularmente para el periodo de análisis del presente informe, la UBDP (2024a) informó que se intervinieron 298 lugares en donde se realizaron 249 prospecciones, 223 acciones de recuperación y fueron recuperados 227 cuerpos (176 de ellos entregados al INMLCF). En cuanto a las características de los 298 lugares intervenidos, de acuerdo con las categorías del RNFCIS la UBDP (2024c) indicó que 148 eran lugares confirmados, 115 presuntos, 20 descartados y 15 referidos.

En cuanto a las medidas de protección y custodia de lugares, la UBDP identificó más de 100 cementerios en peligro de pérdida de cuerpos de personas posiblemente dadas por desaparecidas a causa de factores antrópicos y no antrópicos. Para su protección, la entidad desarrolló acciones de pedagogía y sensibilización sobre la búsqueda y la protección de sitios de disposición; al igual que articulaciones con administradores de cementerios, empresarios y constructores para la implementación de medidas de protección de sitios y cuerpos de personas posiblemente dadas por desaparecidas (UBDP, 2024a).

En relación con lo anterior, en 2021 la Procuraduría expidió la Directiva 024 en donde se exhorta a las entidades territoriales a acatar las medidas destinadas al cuidado, la protección y preservación de cementerios y lugares en donde podrían encontrarse cuerpos de posibles víctimas de desaparición forzada en el marco y con ocasión del conflicto armado; a través de diferentes acciones como el encerramiento perimetral de cementerios, prohibición de intervención de personas o actividades, garantía de conservación, protección y preservación de cuerpos de posibles víctimas de desaparición forzada, preservación y custodia de cuerpos inhumados, entre otras.

Al respecto, durante 2023 la Procuraduría realizó seis socializaciones y seguimientos a las disposiciones de la directiva en los departamentos de Santander, Norte de Santander, Cesar y Córdoba. Tal instrumento fue difundido con los nuevos mandatarios territoriales a través de oficios de recomendaciones, así como en eventos presenciales. Por ende, se hace un llamado a las entidades territoriales para dar cumplimiento a los lineamientos de la UBPD de acuerdo con el marco de competencias que les atañe, así como acatar los exhortos realizados por este Órgano de Control.

Respecto a la identificación de cuerpos recuperados, la UBPD (2024a) informó que durante el periodo de análisis el INMLCF identificó a 37 personas gracias al desarrollo de procesos genéticos, asimismo fueron tomadas 4.834 muestras biológicas que corresponden a 2.560 muestradantes. Al indagar por las búsquedas aleatorias respecto de las 14.518 muestras tomadas históricamente por la UBPD, se indicó que dicha labor es responsabilidad del INMLCF como administrador del Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos (BPGD) y que la “última búsqueda aleatoria fue realizada el 31 de marzo de 2024 y la gestión de las coincidencias halladas, se encuentra en proceso” (UBPD, 2024a).

Teniendo en cuenta la importancia de este proceso en el cotejo de la información genética que permita la identificación de un cuerpo, se considera pertinente realizar búsquedas aleatorias de forma constante, al igual que llevar un registro de estas, los resultados obtenidos y las acciones de retroalimentación a familiares emprendidas por la UBPD. De igual forma, se estima importante indicar la relación entre el número de entrevistas técnico forenses realizadas y el número de muestras biológicas tomadas.

En materia de la toma de muestras biológicas, el INMLCF (2024) señaló como oportunidad de mejora aumentar la realización de jornadas de atención integral dirigida a familiares de personas desaparecidas en territorio, frente a lo cual Medicina Legal está formulando una estrategia para garantizar la participación y acceso de personas que se encuentren en zonas rurales y zonas rurales dispersas.

De otro lado, en el marco del convenio suscrito entre el INMLCF y la UBPD, estas entidades implementan una estrategia para la optimización de los procesos de identificación de personas dadas por desaparecidas, que se compone de cuatro líneas de acción:

- SIRDEC: Contempla la profundización del proceso de interoperabilidad con el fin de mejorar la calidad de los datos en el sistema.
- Dactiloscopia: Considera la sistematización, análisis, procesamiento y mejoramiento de las necrodactilias en custodia del INMLCF.
- Genética: Abarca la compra de equipos tecnológicos que contribuyan a la ampliación de los sistemas de perfiles genéticos, al análisis de las muestras de cuerpos no identificados y a la verificación de las coincidencias resultado de las búsquedas en el BPGD.
- Abordaje integral: Dirigido a la identificación de cadáveres sometidos a necropsia médico legal y en condición de no identificados. Comprende la inclusión de los expedientes de cuerpos no identificados, la proyección de las posibles acciones a desarrollar y la práctica de abordaje conjunto entre servidores de ambas entidades (UBPD, 2024a).

En vista de la responsabilidad del INMLCF en esta materia, se requirió información sobre las acciones adelantadas por la entidad para avanzar en la identificación de los cuerpos recuperados, sobre lo cual se indicaron las siguientes:

- Impulso de la metodología para la coordinación y el desarrollo de jornadas de atención integral dirigida a familiares de personas desaparecidas en Colombia. Durante 2023 y hasta abril de 2024 se realizaron 10 jornadas bajo esta metodología,

se atendió a 288 grupos familiares y se realizó la toma de 500 muestras biológicas.

- Liderazgo del proceso de actualización de los estándares forenses para la búsqueda de personas desaparecidas.
- Análisis prioritario de muestras de familiares obtenidas en las jornadas de atención integral y por otras entidades, muestras óseas obtenidas durante el análisis de los cuerpos, así como cuerpos con identificación orientada o necropsia previa.
- Diseño del “Plan integral y estratégico para el proceso de localización, protección, custodia e identificación de los cuerpos exhumados en el marco de las medidas cautelares”.
- Desarrollo de cinco jornadas académicas destinadas a peritos responsables del abordaje interdisciplinario forense de los cuerpos.
- Fortalecimiento del equipo técnico del Grupo Nacional de Apoyo al Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición a través de la vinculación de siete profesionales (INMLCF, 2024).

Es de resaltar que el INMLCF ha gestionado con la Sociedad de Activos Especiales (SAE) la búsqueda de un inmueble para la construcción de un laboratorio de genética para el Sistema Integral para la Paz, en atención a las limitaciones en la capacidad física para atender los requerimientos tanto de las entidades que conforman el SIP como de la Fiscalía, la Policía y el CICR. En relación con ello se hace un llamado para acelerar la consecución de dicho bien, toda vez que disponer de un laboratorio de genética para el SIP podría impulsar las labores de identificación y con ello las respuestas a familiares y personas buscadoras.

Si bien se destacan las actividades implementadas con el propósito de impulsar el proceso de identificación de las PDD que se han emprendido conjunta e individualmente por el INMLCF y la UBPD, es preciso que el Gobierno nacional dé cumplimiento integral a lo dispuesto en el parágrafo del artículo quinto del Decreto 589 de 2017 en relación con el fortalecimiento de Medicina Legal como soporte científico de la UBPD.

Entrega digna o reencuentro

En esta fase se consideran las actividades relacionadas con la localización, contacto y verificación de identidad de la persona viva; al igual que las asociadas con la entrega en condiciones de dignidad.

Durante el periodo de análisis del presente informe, la UBPD reportó la realización de 82 entregas dignas o culturalmente pertinentes, la participación de la UBPD en estas fue en el 34 % de los casos bajo el rol de dirección, en el 37 % como coordinadora y en el 29 % como colaboradora. Asimismo, durante el periodo analizado la UBPD dirigió nueve reencuentros (UBPD, 2024a).

En el marco del proyecto ejecutado por EQUITAS gracias a la colaboración de ProPazII de la GIZ, se identificó que permanecen algunos inconvenientes en la coordinación interinstitucional frente a la actualización de la información de las personas halladas con vida, ejemplo de ello es la ausencia de un campo en el SIRDEC que permita registrar la aparición con vida. Lo anterior ocurre también en la actualización por parte de la UBPD del estado de la víctima en SIRDEC cuando se encuentra fallecida, ante ello la UBPD informó que junto con el INMLCF “se encuentran creando los permisos para que la totalidad de investigadores humanitarios de la UBPD puedan realizar registros, consultas y modificación de registros de desaparecidos a nivel nacional” (UBPD, 2024a).

Frente a ello, se considera pertinente que el INMLCF acelere la adjudicación de los permisos solicitados por la UBPD, toda vez que esta última tiene el deber de fortalecer y agilizar los procesos para la

identificación de cuerpos esqueletizados en coordinación con Medicina Legal.

Con respecto a la entrega digna, las organizaciones y entidades que participaron en el grupo focal realizado bajo el proyecto ejecutado por EQUITAS gracias a la colaboración de ProPaz II, indicaron los siguientes desafíos: I) formular indicadores que cualitativamente permitan medir la satisfacción de las víctimas con el proceso de entrega en condiciones de dignidad; II) definir indicadores para conocer el número de cuerpos recuperados que fueron identificados y entregados, así como la duración de dicho proceso; y, III) revisar la garantía de inhumación en fosas a perpetuidad cuando no hayan finalizado las investigaciones.

De otro lado, el sexto numeral del artículo quinto del Decreto 589 de 2017 establece el deber de la UBPD de entregar un reporte detallado de lo acaecido a los familiares de la persona dada por desaparecida, en relación con ello la UBPD (2024a) indicó que durante el periodo de análisis del presente informe se construyeron, emitieron, aprobaron y entregaron 37 reportes de lo acaecido.

Ejes transversales

En este apartado se presentará el estado de implementación de lo relacionado con la articulación interinstitucional para la búsqueda y la garantía de participación de las personas y organizaciones buscadoras.

Para iniciar, en materia de articulación interinstitucional la UBPD (2024a) señaló que cuenta con 18 instrumentos de coordinación con otras entidades y organizaciones, que incluyen 15 convenios, dos memorandos de entendimiento y un protocolo de articulación. Estas coordinaciones se han formalizado con 10 entidades (nueve nacionales

y una territorial)²²², cuatro universidades²²³ y tres organizaciones²²⁴. Adicionalmente, la UBPD (2024) anunció la suscripción – en el primer trimestre de 2024 - de convenios interadministrativos con otras entidades como la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), la Unidad de Restitución de Tierras (URT), la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior; no obstante, dichos convenios no fueron relacionados en la información brindada para la construcción del presente informe.

Adicionalmente, en consideración de la transición de los gobiernos territoriales y la importancia de que las entidades a ese nivel cuenten con información sobre el marco de competencias en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas y definan acciones y presupuesto para su cumplimiento, en el Quinto Informe, la Procuraduría elevó dos recomendaciones a la UBPD: I) definir lineamientos para que las entidades territoriales incorporaran información sobre la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en los informes de gestión, empalmes y planes de desarrollo territoriales; y, II) articular con las entidades nacionales la difusión de dichos lineamientos (Procuraduría, 2023).

Dichas recomendaciones fueron acogidas totalmente por la UBPD, la cual informó del diseño e implementación de la estrategia de articulación e incidencia con nuevas administraciones locales para el periodo 2024 – 2027. La estrategia se compone de cinco ejes: I) construcción y difusión de una caja de herramientas para nuevos mandatarios; II) posicionamiento con los nuevos mandatarios territoriales a través de los GITT; III) alianzas interinstitucionales para la

²²² Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Centro Nacional de Memoria Histórica, Financiera de Desarrollo Territorial S.A, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

²²³ Universidad de Antioquia, Universidad de Caldas, Universidad Nacional de Colombia y Universidad de Magdalena.

²²⁴ Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos –Asfaddes, Corporación Regional para la Defensa de los Derechos Humanos – Credhos, y la Corporación para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos – Reiniciar.

capacitación a nuevos mandatarios territoriales; IV) definición de agendas territoriales de relacionamiento con nuevos mandatarios y administraciones territoriales; y, V) incidencia para la incorporación de la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en herramientas de planeación como los Planes de Desarrollo Territoriales, Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), entre otros.

En el marco de dicha estrategia, la UBPD (2024a) informó de la realización de 761 acciones de relacionamiento con nuevas administraciones territoriales entre diciembre de 2023 y marzo de 2024, en las cuales participaron 562 entidades territoriales (20 departamentos y 542 municipios). Dichas acciones se dividen en 474 de incidencia en planes de desarrollo territoriales, 231 de sensibilización y pedagogía, y 56 de formulación de planes de trabajo.

En otro orden de ideas y en atención a la experticia que requieren las diferentes fases del proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, se resaltan los esfuerzos de la UBPD en la capacitación interna de las y los servidores vinculados a la entidad, que para el periodo de análisis se traducen en la realización de nueve encuentros de capacitación, tres de ellos realizados con los GITT. En el marco de dichas acciones, sobresale la articulación de la UBPD con algunas universidades del país, que se ha materializado en la suscripción de convenios que consideran "el intercambio de información académica, las acciones especializadas con el cuerpo docente de cada universidad y la vinculación de antropólogos forenses en formación" (UBPD, 2024a), así como la disposición de laboratorios de las universidades para contribuir con la misión de la UBPD.

De igual forma, la UBPD a través de su Oficina de Gestión de Conocimiento consolidó una base de datos con la información de programas, centros de investigación, laboratorios forenses, de biología molecular, biomédicos y de genética, al igual que centros de identificación acreditados.

Se considera que la articulación de la UBPD con instituciones de educación superior para la capacitación de sus servidores y servidoras representa una valiosa oportunidad para agenciar las limitaciones de la entidad en infraestructura física y personal a lo largo del territorio. Por tanto, se hace un llamado a profundizar la articulación con las universidades y explorar diversas formas de trabajo conjunto que contribuyan en el proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas y a su vez, en la formación del capital humano requerido para dar respuesta a las y los familiares de más de 111 mil personas dadas por desaparecidas en el país.

Una de las labores estratégicas en la búsqueda que se lleva a cabo en esta fase es el acompañamiento psicosocial a familiares y personas buscadoras, en virtud de lo dispuesto en el quinto numeral del artículo quinto del Decreto 589 de 2017 la UBPD deberá coordinarse con la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV) y el Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud) en esta materia.

En este sentido, la UBPD (2024a) reportó la suscripción en diciembre de 2023 del memorando de entendimiento con MinSalud que tiene por objeto establecer los lineamientos para la articulación y coordinación interinstitucional en materia de atención psicosocial y salud integral de las personas que participan en el proceso de búsqueda humanitaria y extrajudicial, bajo dicho instrumento la UBPD informó que durante el periodo de análisis realizó siete solicitudes de atención psicosocial y cuatro en salud integral.

Frente a ello, MinSalud (2024) informó que entre 2023 y a corte de mayo de 2024 se habían recibido y atendido 14 solicitudes distribuidas así: ocho atenciones psicosociales, cuatro integrales en salud y dos integrales. Dado que los periodos de reporte de las cifras por parte del MinSalud y la UBPD no coinciden, no es posible realizar un análisis sobre el porcentaje de atención de los requerimientos realizados. Adicionalmente, MinSalud (2024) indicó que, en desarrollo de este memorando de entendimiento, se ha avanzado en claridades sobre las competencias, tiempos de intervención y actores, al igual que

identificado otros aspectos en los que se requiere coordinación como la toma de muestras, historias clínicas, necropsias forenses, etcétera.

Dado que la UBPD (2024) identificó como una necesidad en la garantía de la atención psicosocial “establecer una estrategia que permita garantizar el acompañamiento y la atención psicosocial a las personas halladas con vida, dado que en su mayoría no se encuentran incluidas en el RUV”, se consultó al MinSalud sobre los lineamientos para brindar atención psicosocial a las personas no incluidas en el RUV. Este indicó que el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) se encuentra “abierto para prestar atención psicosocial a aquellas personas que, participando de procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas con ocasión del conflicto armado, no se encuentran en el RUV” (MinSalud, 2024).

En vista de lo anterior y teniendo en cuenta el rol del MinSalud en la provisión de atención psicosocial, se estima pertinente que esa entidad socialice detalladamente con la UBPD las especificaciones, orientaciones y lineamientos asociados a la atención psicosocial a víctimas de desaparición forzada.

De otro lado, en lo referido a la articulación establecida con la UARIV, la UBPD (2024a) señaló que 32 acciones humanitarias de búsqueda contaron con acompañamiento psicosocial de la UARIV entre abril de 2023 y marzo de 2024, aquellas correspondieron a un reencuentro, 10 entregas en condiciones de dignidad y 21 prospecciones.

Sobre lo anterior, se destaca la articulación entre la UARIV y la UBPD para brindar acompañamiento psicosocial a las personas buscadoras en el desarrollo de prospecciones; sin embargo, el número de prospecciones que contaron con este acompañamiento representa tan sólo el 8 % del total las realizadas en el mismo periodo por la UBPD. Así pues, se considera necesario atender lo recomendado por la UARIV (2024) respecto de que la UBPD solicite acompañamiento psicosocial en todas las etapas del proceso de búsqueda, teniendo en cuenta la

importancia que reviste este acompañamiento en acciones humanitarias como prospecciones y recuperaciones.

Al respecto, las organizaciones participantes en uno de los grupos focales realizados bajo el proyecto adelantado por EQUITAS gracias a la colaboración de la GIZ, indicaron la necesidad de evaluar la eficacia en la articulación de las entidades responsables de brindar acompañamiento y/o atención psicosocial. Frente a este asunto, el PNB incorpora el indicador “Atención psicosocial de personas y familiares que buscan a personas dadas por desaparecidas”; no obstante, se considera pertinente que la UBPD contemple la posibilidad de incluir alguna medición para identificar el nivel de satisfacción de las personas y familiares que buscan con la atención psicosocial recibida.

Cabe mencionar que, en materia de articulación interinstitucional en el Quinto Informe la Procuraduría (2023) recomendó a la UBPD unir esfuerzos con las demás entidades responsables en la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas con el fin de brindar respuestas a las víctimas, esta recomendación fue acogida totalmente por la UBPD. En este aspecto, se destaca la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado (SNB) mediante el artículo 198 de la Ley 2294 de 2023.

A propósito del SNB, para el periodo de análisis, MinJusticia (2024) informó del desarrollo de un proceso de formulación participativa que contempló ocho encuentros que contaron con la participación de 31 entidades y 26 organizaciones sociales (46 funcionarias y funcionarios, y 37 víctimas del conflicto armado). A pesar de encontrarse fuera del periodo de análisis, se destaca la aprobación del SNB a través del Decreto 532 de 2024, al considerar que representa una oportunidad para impulsar y formalizar la articulación interinstitucional requerida para el desarrollo de la búsqueda humanitaria y extrajudicial.

Para el primer trimestre de 2024, MinJusticia (2024) indicó avances en la preparación del lanzamiento del SNB mediante coordinaciones con la UBPD y la formulación de las primeras versiones de los criterios

para la conformación de la Comisión Asesora del SNB y una primera versión del reglamento y funcionamiento de los comités técnicos.

Referente a la labor asignada al SNB en cuanto a la formulación de una política pública integral para la prevención, atención, búsqueda, identificación, reencuentro o entrega digna de las personas dadas por desaparecidas en el marco y contexto del conflicto armado, se considera relevante partir de la experiencia que diferentes entidades ya han consolidado en la materia, por lo que se destaca que en las diferentes instancias del SNB tengan participación las entidades y organizaciones que en efecto pueden contribuir a sentar las bases para que el funcionamiento del SNB tome como punto de partida los aprendizajes y oportunidades de mejora acuñados en el desarrollo previo de actividades de prevención, atención, búsqueda, identificación, reencuentro o entrega digna de las personas dadas por desaparecidas.

En línea con lo anterior y con base en la información presentada por MinJusticia y la UBPD en la primera sesión del Comité Intersectorial del SNB, se destaca que uno de los primeros pasos de la hoja de ruta para la formulación de la política pública integral, sea la elaboración de un diagnóstico sobre los aspectos normativos y técnicos relacionados con la búsqueda de las PDD, en especial aquellos relacionados con los temas asignados a los comités técnicos: I) prevención y no repetición; II) atención; III) búsqueda, identificación, reencuentro y entrega digna de cuerpos; y IV) acceso e intercambio de información.

En el Quinto Informe, la Procuraduría hizo una recomendación sobre garantizar la participación de personas y organizaciones buscadoras en la formulación de la política pública integral, que la UBPD acogió totalmente. Frente a dicha recomendación, la UBPD indicó que el SNB establece algunos mecanismos para garantizar la participación, entre los que se encuentran una comisión asesora integrada por nueve representantes de la sociedad civil, al igual que la formulación de lineamientos sobre la participación de las organizaciones y personas buscadoras en los comités técnicos y territoriales (UBPD, 2024).

De igual manera, la Unidad de Búsqueda señaló que “dentro de la hoja de ruta para la formulación de la política pública integral se estima realizar varios espacios de construcción participativa de insumos, en escenarios nacionales y territoriales, donde las víctimas y las organizaciones, particularmente mujeres y personas buscadoras, puedan participar de manera amplia e incluyente en la construcción de la política pública integral” (UBPD, 2024). En atención a la importancia de la participación de las personas y organizaciones buscadoras de manera transversal al funcionamiento del SNB, se hace una recomendación al MinJusticia y a la UBPD para dar prioridad a la formulación, aprobación e implementación de los lineamientos de participación de las personas y organizaciones buscadoras en el SNB.

En lo referido a la garantía de participación de las personas, organizaciones, colectivos, plataformas y movimientos en la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas, la UBPD señaló que durante el periodo analizado se desarrollaron 4.430 acciones de participación entre las que se encuentran “diálogos iniciales, ampliación de información, devolución de resultados, así como diálogos durante la implementación de acciones humanitarias, tales como la prospección y recuperación, además de la entrega digna o reencuentro” (UBPD, 2024a).

De otro lado, la UBPD reportó que con corte al 31 de marzo de 2024 contaba con 12 pactos regionales²²⁵ suscritos por 228 actores distribuidos así: un partido político, dos medios de comunicación, seis organizaciones de la iglesia católica, seis organismos internacionales, siete organizaciones académicas, 46 entidades y 160 organizaciones sociales.

Asimismo, durante el periodo de análisis:

- El Consejo Asesor de la UBPD se encontró en seis ocasiones, cinco de las cuales fueron en Bogotá y una en Barranquilla. Cabe

²²⁵ Antioquia, Bogotá y Cundinamarca, Barrancabermeja, Buenaventura, Caquetá, Cesar, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Puerto Berrío y Santa Rosa Sur de Bolívar.

mentonar que el 50 % de estos encuentros corresponden a las sesiones ordinarias del Consejo Asesor, mientras que el 33 % a confluencia de la sociedad civil y el 17 % de carácter institucional.

- La UBPD dio continuidad a las acciones de la estrategia Círculo de Saberes Creativos, en la cual participaron 25 personas.
- Se realizaron 370 diálogos de ampliación de información.

Referente a la participación de familiares y personas buscadoras en las acciones humanitarias de búsqueda, la UBPD informó que previo al desarrollo de las mismas, se realiza una evaluación interna de los mecanismos de participación de las personas buscadoras, con lo cual se da viabilidad al acompañamiento de personas u organizaciones buscadoras en las actividades de localización, prospección y recuperación. Particularmente, en el marco de los PRB, la UBPD (2024a) señaló el desarrollo de los siguientes espacios:

- Acciones de asesoría, orientación y fortalecimiento para la participación individual: 1.179.
- Diálogo inicial: 965.
- Diálogo de devolución de la ruta de acciones humanitarias: 870.
- Diálogos de asesoría, orientación y fortalecimiento - implementación de acciones humanitarias - contacto e identificación con personas vivas: 448.
- Diálogo de ampliación de información: 427.
- Diálogos de asesoría, orientación y fortalecimiento - implementación de acciones humanitarias - entrega informe de lo acaecido: 254.

- Diálogos de asesoría, orientación y fortalecimiento - implementación de acciones humanitarias - coordinar la entrega digna: 246.
- Diálogos de asesoría, orientación y fortalecimiento - implementación de acciones humanitarias - localización paradero: 235.
- Diálogos de asesoría, orientación y fortalecimiento - implementación de acciones humanitarias – acciones para agilizar la identificación: 179.
- Diálogos de asesoría, orientación y fortalecimiento - implementación de acciones humanitarias - prospectar y recuperar cuerpos: 148.
- Diálogos de asesoría, orientación y fortalecimiento - implementación de acciones humanitarias – reencuentro: 52.
- Diálogos y acciones de asesoría, orientación y fortalecimiento para la participación: 17.
- Estrategia Contacto: 40.
- Primer Contacto: 12.

Respecto a estas acciones, se considera importante retomar las recomendaciones de las organizaciones participantes en los grupos focales desarrollados por EQUITAS, gracias a la colaboración de la GIZ, en la medida en que se debería contar con una valoración de las y los participantes en estos espacios, con lo cual se identifiquen algunas necesidades para el fortalecimiento de su participación en el desarrollo de la búsqueda humanitaria y extrajudicial.

En cuanto a la participación de familiares y personas buscadoras en los reencuentros y las entregas dignas y culturalmente pertinentes, la

UBPD (2024a) informó que durante el periodo de análisis se contó con la participación de 1.280 personas buscadoras (92 de ellas en reencuentros y 1.188 en entregas dignas).

A propósito de la pedagogía y divulgación masiva del mandato de la UBPD, entre abril de 2023 y marzo de 2024 se realizaron 1.218 espacios de pedagogía, dentro de ellos se resaltan los encuentros de sensibilización: I) galería "El camino de la búsqueda" que alcanzó a 50.275 espectadores en 19 ciudades del país; II) toma a terminales de Bogotá que vinculó que 2.151 personas; y, III) estrategia "La escuela abraza la búsqueda y la empatía" a través de la cual se diseñaron herramientas pedagógicas para la sensibilización en materia de desaparición forzada a 1.000 docentes y estudiantes.

En cuanto al módulo que permite a las familias y personas buscadoras consultar el estado del proceso de búsqueda de su familiar dado por desaparecido(a), la UBPD informó que durante el periodo de análisis aún no se encontraba disponible para consulta pública y que su habilitación para el público se proyecta para el segundo semestre de 2024. A propósito de ello, la UBPD indicó que dicho módulo se encuentra en actualización con el fin de que - además de la consulta sobre el estado del proceso - permita autogestionar y registrar información que facilite el proceso de búsqueda (UBPD, 2024a). Adicionalmente, se informó que este módulo se articula al SIRDEC a través del universo de personas dadas por desaparecidas.

Este Órgano de Control ha insistido en la necesidad de poner en marcha cuanto antes este módulo de consulta pública, y con ello garantizar que las familias y personas buscadoras conozcan fácilmente el estado en el que se encuentra la búsqueda de sus familiares dados por desaparecidos. Esto, en atención a lo establecido en el numeral sexto del artículo 5° del Decreto 589 de 2017, frente al deber de la UBPD de entregar información a los familiares durante y al término de la ejecución del plan de búsqueda.

Por lo anterior, se considera esencial que la UBPD finalice el proceso de actualización del módulo de consulta, y que defina los

protocolos de acceso al mismo para que la consulta se realice en condiciones de seguridad y resguardo del derecho a la privacidad de las víctimas. Además, se considera importante que la UBPD defina los mecanismos de difusión a través de los cuales dará a conocer este módulo a las familias y personas buscadoras.

Conclusiones y Recomendaciones

- En la vigencia 2023, la UBPD tuvo un desempeño medio alto en el cumplimiento de los indicadores definidos en su Plan de Acción Institucional. Sin embargo, el 16 % de los indicadores registraron un porcentaje de cumplimiento inferior al 70 %.
 - Por lo tanto, se recomienda a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, concluir el proceso de implementación de los indicadores del Plan de Acción Institucional 2023 que para diciembre de dicha vigencia no habían finalizado y que abarcan temas como el despliegue territorial institucional, el plan de ampliación y mantenimiento de infraestructura física territorial, y el seguimiento a la planeación institucional.
- Actualmente la UBPD cuenta con un nuevo marco estratégico institucional producto de una revisión integral y participativa que se realizó durante cuatro meses. Con base en dicho marco se elaboró el Plan de Acción Institucional de la vigencia 2024, en donde las líneas de acción que concentran el mayor número de productos y actividades son investigación humanitaria y extrajudicial para la búsqueda, y soporte para la búsqueda. A pesar de contar solamente con tres productos asociados, la línea de acción correspondiente a participación integral con enfoque diferencial tiene 18 actividades asociadas.
 - En este sentido, se recomienda a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, publicar en su página web institucional, en virtud de lo

establecido en la Ley 1712 de 2014, el documento que contiene el Marco Estratégico Institucional 2024 – 2028, así como los documentos de seguimiento bimestral frente al cumplimiento del Plan de Acción Institucional 2024.

- De las 146 actividades del Plan de Acción Institucional 2024 de la UBDP, 133 tuvieron fecha de inicio en el primer semestre de 2024, en este sentido se destaca que en el mes de febrero el 85 % de los productos contaran con hoja de ruta y plan de acción para su implementación.
- En virtud de lo recomendado por la Procuraduría en el Quinto Informe, sobre la necesidad de promover la articulación interinstitucional y así brindar respuestas a las víctimas en satisfacción de su derecho a la verdad (Procuraduría, 2023), se considera oportuna la incorporación de tres productos bajo la línea de acción articulación intersectorial e interinstitucional para el fortalecimiento de las acciones de búsqueda humanitaria y extrajudicial en el Plan de Acción Institucional 2024 , estos productos se dirigen a: I) la consolidación de un plan de relacionamiento, articulación e incidencia para la búsqueda que abarque los niveles nacional y territorial; II) el diseño e implementación de una estrategia de acceso a territorios complejos para la implementación de acciones de búsqueda; y, III) el impulso a la implementación del Sistema Nacional de Búsqueda y la política pública integral de atención, prevención, búsqueda e identificación de las personas dadas por desaparecidas.
- Desde su entrada en funcionamiento, la UBDP ha recibido un total de 32.988 solicitudes de búsqueda que asocian a 26.352 personas dadas por desaparecidas. Durante 2023, se recibieron 4.344 solicitudes que equivalen al 13 % del total.

- La UBPD ha dispuesto de varios mecanismos para la recepción de solicitudes de búsqueda y de contacto, así como de personal capacitado para brindar orientación a las personas buscadoras. Se destaca la implementación de la política de tratamiento de datos que garantiza el anonimato de las y los peticionarios cuando sea requerido. Sin embargo, tanto los mecanismos de recepción de solicitudes como los de contacto deben fortalecerse en virtud de las características de cada territorio.
 - Por lo anterior, se recomienda a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas identificar la frecuencia y efectividad de los canales de atención a nivel regional, y con base en ello realizar los ajustes necesarios para promover su accesibilidad por parte de las personas buscadoras.
- De acuerdo con los datos brindados por la UBPD, se identificó una contribución importante de aportantes exintegrantes de la guerrilla, pertenecientes a Fuerza Pública o civiles. Con corte al 31 de marzo de 2024, la UBPD había recibido información por un total de 3.269 aportantes.
- A pesar de las disposiciones del título tercero del Decreto Ley 589 de 2017 y de la Directiva 024 de 2021, para el periodo de análisis del presente informe, la UBPD reportaba 146 requerimientos de información sin respuesta, la mayoría de ellos en los departamentos del Meta y Valle del Cauca.
- Con respecto a 2023, el universo de personas dadas por desaparecidas tuvo un aumento del 6,3 % y se estima en 111.640 personas, la mayoría de PDD son hombres, el hecho que concentra un mayor número de PDD es desaparición forzada y los departamentos con mayor número de PDD son Antioquia, Meta y Caquetá.

- A propósito de lo anterior, se recomienda a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas evaluar la posibilidad de que el Portal de Datos permita la realización de consultas con mayor agilidad, con lo cual se facilite el acceso a la información allí consignada.
- A la fecha de corte del presente informe, la UBPD no contaba con una estimación del subregistro de personas dadas por desaparecidas y tampoco con una metodología para llevar a cabo esta labor, esto llama la atención de la Procuraduría, en consideración de la importancia de dicha estimación en la evaluación de la efectividad de los mecanismos de recepción de solicitudes de búsqueda. Lo anterior, contrasta con lo informado previamente frente a que una de las fortalezas en este aspecto era la estimación de un subregistro en el departamento del Cesar como consecuencia de las medidas cautelares de la JEP al cementerio San Martín de Aguachica, y una necesidad era replicar esta metodología de cálculo en las demás regiones (UBPD, 2024).
 - En este sentido, se recomienda a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas consolidar una metodología de estimación del subregistro de PDD.
- El RNFCIS cuenta con información de 8.703 sitios de disposición de cuerpos, de los cuales 7.120 son referidos por fuentes documentales y testimoniales, 943 confirmados, 338 presuntos y 302 descartados.
- La UBPD elaboró la metodología de caracterización multidimensional de cementerios, que para 2024 priorizó 89, ubicados en 80 municipios y Venezuela, la mayoría de estos se encuentran en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Meta y Norte de Santander. Se resalta que un

número significativo de estos cementerios se encuentre en los departamentos de Antioquia y Meta, los cuales concentran el mayor número de PDD, sin embargo, llama la atención una priorización menor de cementerios para la implementación de esta metodología en los departamentos de Caquetá y Chocó que también registran un número importante de PDD.

- Durante el periodo de análisis, no se registraron cambios en el estado del Capítulo Especial del Registro Nacional de Desaparecidos, respecto a lo indicado en el Quinto Informe.
- Aunque se valora el esfuerzo por impulsar la articulación interinstitucional frente a la implementación del PNB, en vista de que la segunda parte del PNB - que abarca la priorización estratégica y territorial – fue presentada en junio de 2022, se considera que la realización de una reunión es insuficiente para avanzar decididamente en la coordinación institucional requerida para impulsar el proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas.
 - Por lo anterior, se recomienda a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas explicar cuál será el mecanismo de articulación interinstitucional en el marco de la implementación y seguimiento del Plan Nacional de Búsqueda, conforme a lo establecido en el segundo numeral del artículo 2.2.5.9.1.6 del Decreto 532 de 2024²²⁶.
- Según lo reportado por la UBPB, durante la vigencia 2023, el 89 % de los indicadores del PNB bajo su responsabilidad se

²²⁶ Artículo 2.2.5.9.1.6. Funciones del Sistema Nacional de Búsqueda. El Sistema Nacional de Búsqueda tendrá las siguientes funciones: 2. Construir el mecanismo de evaluación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado, cuya dirección, actualización y puesta en marcha está a cargo de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

cumplieron. De cuenta del análisis realizado por EQUITAS gracias al apoyo de ProPazII de la GIZ se consideran como avances del PNB los siguientes: I) disposición de diversos canales para la recepción de solicitudes de búsqueda; II) multiplicidad de diálogos para facilitar el acceso a la información; III) mejor articulación con INMLCF para el ingreso y validación de información; IV) fortalecimiento del RNFCIS en la planeación y focalización de acciones humanitarias de búsqueda; V) suscripción de convenio para la corroboración interdisciplinaria y fehaciente de la identidad; y, VI) creación de nuevos GITT.

- Algunos retos en la implementación del PNB se relacionan con el acceso a información de otras entidades; ausencia de indicadores sobre el avance en el registro, actualización y análisis de la información; falta de disponibilidad o actualización de información en cuanto a la prospección, recuperación e identificación; y ausencia de mecanismos que permitan medir el nivel de satisfacción de los familiares en los procesos de entrega digna.
- Para abordar algunos riesgos en el desarrollo del PNB, se considera pertinente adelantar acciones relacionadas con la consolidación de datos sobre las jornadas de recolección de información; definir indicadores sobre la formulación de estrategias de búsqueda que apliquen los enfoques diferenciales; organizar datos sobre la realización de entrevistas de ampliación de información, recorridos cartográficos, entre otros. Asimismo, se estima conveniente dar continuidad a las acciones de articulación interinstitucional para la búsqueda, fortalecer la difusión de canales de contacto y estrategias de participación de la UBPD al igual que definir lineamientos – junto con la UARIV – para la inclusión en el RUV.

- Por lo anterior, se recomienda a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas revisar e informar la posibilidad de implementar algunas de las acciones sugeridas para fortalecer la ejecución del Plan Nacional de Búsqueda con base en el análisis realizado por EQUITAS, gracias al apoyo de ProPazII de la GIZ.
- En cuanto a los PRB, durante el periodo analizado surgieron modificaciones en su estado, debido a que dentro de aquellos que se encuentran en implementación varios están en actualización. En este sentido, respecto a lo indicado en el Quinto Informe, hay una disminución tanto del número de PDD como del número de personas que buscan asociadas a cada PRB.
 - Por lo anterior, se recomienda a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas agilizar la conclusión del ajuste de los 13 PRB que se encuentran en esta etapa, así como dar a conocer ampliamente los documentos actualizados tanto con las organizaciones y personas buscadoras, como con las entidades vinculadas en su implementación.
- Las organizaciones, colectivos, movimientos y plataformas de la sociedad civil (OCMP) participan en la formulación e implementación de los PRB. Los PRB que registran una mayor participación de OCMP son los de Catatumbo, Área Metropolitana de Cúcuta y Frontera, Canal del Dique y Norte de Bolívar, y Montes de María y Morrosquillo. Por el contrario, el menor número de OCMP participantes en el diseño y ejecución de los PRB corresponden a Valle del Magdalena y Nevados, Carare Opón, Sur de La Guajira - Norte del Cesar, Caquetá Norte, Caquetá Sur, Sur del Huila y Occidente del Valle.

- Por lo anterior, se recomienda a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas impulsar una mayor participación de OCMP en el diseño y ejecución de los PRB Valle del Magdalena y Nevados, Carare Opón, Sur de La Guajira - Norte del Cesar, Caquetá Norte, Caquetá Sur, Sur del Huila y Occidente del Valle.
- En la revisión de los PRB de Caquetá (Caquetá Centro, Norte y Sur) se identificó un número mayor de retos que de avances y riesgos. Algunos desafíos se relacionan con el conocimiento y uso de los canales digitales de la UBPD y la recepción de información mediante canal presencial; el acceso a información primaria y secundaria para la búsqueda; insuficientes datos sobre fortalezas y debilidades en los tiempos de análisis para la identificación de cuerpos de PDD al igual que sobre la toma de muestras; fortalecimiento de la articulación interinstitucional alrededor de la entrega digna y la garantía de condiciones de inhumación a perpetuidad; ausencia de datos sobre necesidades de formación de servidoras y servidores, acciones de participación realizadas en el departamento y efectividad de los canales para obtener información sobre el estado del proceso de búsqueda.
- Los avances encontrados en los PRB de Caquetá tienen que ver con la construcción de confianza y definición de rutas humanitarias, la construcción de un almacén de custodia, el seguimiento de la UBPD a la identificación de cuerpos recuperados y una mejora en la coordinación entre la UBPD y el INMLCF.
- En cuanto a las acciones que se considera debiesen emprenderse para responder a los riesgos identificados se encuentran indicar las dificultades para la realización de las jornadas de recolección de información, consolidar y actualizar las cifras relacionadas con el universo de PDD en el

departamento y con la ejecución del PRB, definir estrategias para el abordaje de cementerios específicamente frente al cuidado y custodia de CNI, y coordinar con la UARIV la atención psicosocial y la asistencia funeraria, entre otras.

- Por lo anterior, se recomienda a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas revisar e informar sobre la posibilidad de implementar algunas de las acciones sugeridas para fortalecer la ejecución de los Planes Regionales de Búsqueda Caquetá Centro, Caquetá Norte y Caquetá Sur, con base en el análisis realizado por EQUITAS, gracias al apoyo de ProPazII de la GIZ.
- Con base en el análisis de los PRB Catatumbo y Área Metropolitana de Cúcuta y Frontera, se identificaron más riesgos que retos y avances. Dichos riesgos se relacionan con insuficiente personal para la recolección, complemento y abordaje de información para la búsqueda; el bajo número de solicitudes de información recibidas; poca actualización de los PRB; pocos avances en la recuperación de cuerpos, toma de muestras biológicas y protección de sitios que no cuenten con medida cautelar; falta de datos sobre la implementación y el número de entregas dignas realizadas bajo la metodología “Verificación y correspondencia post mortem a cadáveres” en el Cementerio Central de Cúcuta; la ausencia de información sobre extranjeros desaparecidos en Colombia así como un plan de acción para la búsqueda que responda a los casos de desaparición transnacional.
- Algunos de los avances de estos PRB son la realización de jornadas de recolección de información, disposición de visualizadores de información del universo de PDD, identificación de sitios de interés forense y su vinculación a medidas cautelares, construcción de sitios para la protección

de cuerpos, impulso a la identificación de cuerpos, el reporte de hallazgos de personas encontradas vivas, la conformación de una mesa para el impulso de los procesos de análisis de casos transnacionales, entre otros.

- En materia de retos, estos se vinculan con la importancia de contar con una valoración sobre la incorporación de la inteligencia artificial en la gestión de los datos y la facilidad de consultar y comprender los visualizadores. Asimismo, se encuentran desafíos en completar la información de hallazgo con vida en los casos de presunción de vida, al igual que analizar posibilidades para fortalecer el acompañamiento integral en los procesos de entrega digna. Para abordar este y otros retos se podría mejorar la comunicación entre entidades respecto de los planes de intervención, al igual que fortalecer los espacios de participación de comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
 - Por lo anterior, se recomienda a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas revisar e informar sobre la posibilidad de implementar algunas de las acciones sugeridas para fortalecer la ejecución de los Planes Regionales de Búsqueda Catatumbo y Área Metropolitana de Cúcuta y Frontera, con base en el análisis realizado por EQUITAS gracias al apoyo de ProPazII de la GIZ.
- Al igual que con los PRB de Norte de Santander, el PRB Meta cuenta con más riesgos que retos y avances de acuerdo con el análisis desarrollado. En este sentido, los riesgos encontrados tienen que ver con la pertinencia de valorar y definir acciones de mejora frente a las jornadas de recolección de información y los procesos de ingreso de esta al SIRDEC, desconocimiento de la importancia del universo de PDD, falta de datos sobre la implementación de estrategias de búsqueda

que incorporen los enfoques diferenciales, retrasos en la toma de muestras biológicas, baja intervención en lugares de interés forense, difusión de los canales de acceso, medios de información, espacios de participación en las zonas rurales, entre otras.

- En materia de avances del PRB Meta, se consideran como avances el significativo número de jornadas de recolección de información realizadas durante el primer año de ejecución del PRB, la división del departamento en subregiones en el diseño del plan regional, las acciones de relacionamiento para la protección y custodia de cuerpos, así como el desarrollo de análisis y diagnóstico de casos con presunción de vida.
- Para abordar los retos observados en la implementación del PRB Meta, se sugiere evaluar la efectividad de los canales de recepción de solicitudes de búsqueda para facilitar el contacto con las personas buscadoras de todas las subregiones del departamento, incluir datos sobre los resultados del análisis de la información en los balances de ejecución del PRB, diseñar estrategias para el abordaje de sitios de interés forense por medio de alianzas y actores clave, actualizar la información en el SIRDEC, sensibilizar y coordinar con las entidades territoriales, detallar las acciones de participación realizadas en el marco de la implementación del PRB, entre otras.
 - Por lo anterior, se recomienda a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas revisar e informar sobre la posibilidad de tener en cuenta algunas de las acciones sugeridas en la actualización del PRB Meta, con base en el análisis realizado por EQUITAS gracias al apoyo de ProPazII de la GIZ.
- Durante el periodo de análisis se conformó la Mesa de Estándares Forenses en atención a lo ordenado por la JEP en

el Auto SAR-AI-080-2023, según el cual los trámites de medidas cautelares vinculadas a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas deben integrarse en el documento de estándares para la búsqueda de personas desaparecidas, el cual se encuentra en actualización.

- En razón a lo anterior, se recomienda a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas facilitar la retroalimentación de las personas y organizaciones que buscan, a la propuesta de acto administrativo por medio del cual se adoptará la actualización de los estándares mínimos forenses, y en caso de haber recibido dicha retroalimentación dar respuesta oportuna a los comentarios formulados por dichas personas y organizaciones.
- En cuanto al desarrollo de las acciones humanitarias de búsqueda entre 2018 y 2023, con base en los informes de rendición de cuentas de la UBPD se identificó que el número de prospecciones y de cuerpos recuperados han aumentado progresivamente con el paso de los años, por ejemplo, entre 2022 y 2023 el número de prospecciones tuvo un crecimiento cercano al 44 % y el de cuerpos recuperados en un 23 %. Si bien el número de acciones de recuperación, muestras tomadas, muestradantes y verificaciones de identidad ha tenido un crecimiento progresivo, hubo un descenso en la cantidad de dichas acciones entre 2022 y 2023, especialmente en el número de muestras tomadas hubo una disminución próxima al 19 %.
- En cuanto a la identificación de cuerpos recuperados, durante el periodo de análisis el INMLCF identificó a 37 personas como resultado del desarrollo de procesos genéticos. En este mismo periodo fueron tomadas 4.834 muestras biológicas que corresponden a 2.560 muestradantes, la última búsqueda

aleatoria fue realizada el 31 de marzo de 2024 aunque para el momento en que la UBPD dio respuesta al requerimiento de la Procuraduría no se tenía información sobre las coincidencias halladas.

- Por lo anterior, se recomienda al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses realizar búsquedas aleatorias de forma constante, al igual que llevar un registro de estas y los resultados obtenidos.
- Asimismo, se recomienda a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas registrar las acciones de retroalimentación a familiares realizadas con base en los resultados de las búsquedas aleatorias realizadas por el INMLCF, y de igual forma indicar la relación entre el número de entrevistas técnico forenses realizadas y el número de muestras biológicas tomadas.
- El INMLCF y la UBPD han emprendido acciones de impulso a la identificación de cuerpos de personas posiblemente dadas por desaparecidas. De estas acciones se destacan la compra de equipos tecnológicos, la interoperabilidad del SIRDEC, los resultados de la implementación de la metodología para la coordinación y el desarrollo de jornadas de atención integral dirigidas a familiares de personas desaparecidas en Colombia, al igual que la gestión de un inmueble para la construcción de un laboratorio de genética para el SIP. A pesar de lo anterior, es indispensable que el Gobierno nacional dé cumplimiento integral a lo dispuesto en el parágrafo del artículo quinto del Decreto 589 de 2017 en relación con el fortalecimiento de Medicina Legal como soporte científico de la UBPD.
 - Por tanto, se recomienda a la Sociedad de Activos Especiales, agilizar la búsqueda de un inmueble que

sirva para la construcción de un laboratorio de genética para el Sistema Integral para la Paz.

- Igualmente, se recomienda a la Fiscalía General de la Nación, realizar las gestiones correspondientes con el fin de acelerar el fortalecimiento del INMLCF como soporte científico de la UBPD.
- Se observan dificultades en la coordinación interinstitucional necesaria para la actualización de estado en el SIRDEC de las personas halladas con vida, en este aspecto la UBPD y el INMLCF indicaron la realización de gestiones para que los investigadores humanitarios de la UBPD cuenten con los permisos necesarios para actualizar este y otro tipo de información en el sistema de información.
 - Por tanto, se recomienda al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses agilizar la adjudicación de los permisos solicitados por la UBPD que le permita realizar registros, consultas y modificaciones de registros de desaparecidos en el SIRDEC.
- La articulación interinstitucional para la búsqueda se ha impulsado mediante la suscripción de instrumentos de coordinación con otras entidades y organizaciones, para la fecha de corte del presente informe la UBPD informó de la existencia de 18 instrumentos de coordinación con otras entidades y organizaciones, que incluyen 15 convenios, dos memorandos de entendimiento y un protocolo de articulación.
- Entre 2023 y 2024 la UBPD desplegó la estrategia de articulación e incidencia con nuevas administraciones locales para el periodo 2024 – 2027, en su implementación se realizaron 761 acciones de relacionamiento con nuevas

administraciones territoriales que comprenden: 474 acciones de incidencia en planes de desarrollo territoriales, 231 acciones de sensibilización y pedagogía, y 56 acciones de formulación de planes de trabajo.

- Durante el periodo de análisis la UBPD realizó nueve encuentros de capacitación, en esta materia la UBPD ha formalizado alianzas con algunas universidades del país y consolidó una base de datos con la información de programas, centros de investigación, laboratorios forenses, de biología molecular, biomédicos y de genética, entre otros. Estos esfuerzos se consideran de gran valor para atender las limitaciones de la entidad en infraestructura física y personal a lo largo del territorio.
 - En este sentido, se recomienda a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas robustecer la articulación con universidades e instituciones de educación superior y explorar diversas formas de trabajo conjunto que contribuyan en el proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas y a la formación del capital humano requerido para la búsqueda humanitaria y extrajudicial.
- En diciembre de 2023 se suscribió el memorando de entendimiento entre el MinSalud y la UBPD con el fin de establecer los lineamientos para la articulación y coordinación interinstitucional en materia de atención psicosocial y salud integral de las personas que participan en el proceso de búsqueda humanitaria y extrajudicial. Al respecto se identificó que no coincidían las respuestas de estas entidades frente a los requisitos de acceso al acompañamiento y atención psicosocial.

- En este orden de ideas, se recomienda al Ministerio de Salud y Protección Social socializar detalladamente con la UBPD las especificaciones, orientaciones y lineamientos asociados a la atención psicosocial a víctimas de desaparición forzada.
- La UARIV indicó que se precisa contar con acompañamiento psicosocial en todas las fases del proceso de búsqueda de PDD, en este sentido resalta que, durante el periodo de análisis, 21 prospecciones hayan contado con acompañamiento psicosocial de la UARIV, aunque este número solamente representa el 8 % de las prospecciones realizadas durante el mismo periodo.
 - Por lo tanto, se recomienda a la UBPD solicitar acompañamiento psicosocial en todas las etapas del proceso de búsqueda, con el fin de garantizar el acceso a esta atención por parte de las personas y familias buscadoras.
- Organizaciones y personas buscadoras identificaron la pertinencia de evaluar su satisfacción con el acompañamiento y /o atención psicosocial brindada, esto fue manifestado en los grupos focales realizados bajo el proyecto ejecutado por EQUITAS gracias al apoyo de ProPazII de la GIZ.
 - En este sentido, se recomienda a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas revisar la posibilidad de definir alguna medición para identificar el nivel de satisfacción de las personas y familiares que buscan con la atención psicosocial recibida durante todos los momentos del proceso de búsqueda y específicamente en lo relacionado con la entrega en condiciones de dignidad y el reencuentro.

- Se destaca la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado (SNB) mediante el artículo 198 de la Ley 2294 de 2023 y su reglamentación a través del Decreto 532 de 2024.
 - A propósito de una de las labores de dicho sistema, en cuanto a la formulación de una política pública integral para la prevención, atención, búsqueda, identificación, reencuentro o entrega digna de las personas dadas por desaparecidas en el marco y contexto del conflicto armado, se recomienda al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas tomar como base los aprendizajes y oportunidades de mejora acuñados en el desarrollo previo de actividades de prevención, atención, búsqueda, identificación, reencuentro o entrega digna de las personas dadas por desaparecidas.
- El SNB estableció mecanismos para garantizar la participación de personas y organizaciones buscadoras, como una comisión asesora integrada por nueve representantes de la sociedad civil y la formulación de lineamientos sobre la participación de las organizaciones y personas buscadoras en los comités técnicos y territoriales.
 - En consideración de lo anterior y teniendo en cuenta que para junio de 2024 ya se había aprobado la conformación de los comités técnicos, se recomienda al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas dar prioridad a la formulación, aprobación e implementación de los lineamientos de participación de las personas y organizaciones buscadoras en el SNB.

- Durante el periodo de análisis, la UBPD informó de la realización de 4.430 acciones de participación, que comprenden diálogos iniciales, devolución de resultados, ampliación de información, diálogos durante el desarrollo de los diferentes momentos de la búsqueda, entre otros.
 - Frente a dichas acciones, se sugiere a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas diseñar mecanismos que permitan a las y los participantes valorar su participación en dichos espacios y a partir de ello identificar algunas oportunidades para su fortalecimiento.
- La UBPD informó que el módulo de consulta del estado del proceso de búsqueda de un familiar dado por desaparecido(a) aún no se encontraba disponible para consulta pública y que su habilitación para el público se proyecta para el segundo semestre de 2024.
 - Por tanto, se reitera la recomendación a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas de finalizar el proceso de actualización del módulo de consulta pública y definir los protocolos de acceso al mismo para garantizar condiciones de seguridad y resguardo del derecho a la privacidad de las víctimas en el marco de las consultas que se realizarán.

Jurisdicción Especial para la Paz

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) es el componente judicial del SIP, a través del cual se persigue la aplicación de una justicia que busca la restauración del daño causado, la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto y la seguridad jurídica de quienes cometieron delitos en el contexto y en razón del conflicto armado.

Para el año 2024, la JEP entró a su sexto año de funcionamiento con necesidades institucionales y organizativas cambiantes, en buena medida por el avance hecho en los múltiples procesos que adelanta para materializar la visión trazada en el Acuerdo de Paz por vías estratégicas y jurídicas.

El ejercicio de análisis que aquí se presenta surgió luego de examinar dos planos: el jurídico, dado que todas las actuaciones y decisiones de la JEP tienen el deber de ceñirse al marco normativo que define su competencia, y uno operativo o táctico, en clave de los métodos utilizados para alcanzar los objetivos que recaen en este órgano, toda vez que acciones a nivel de estructura organizativa, de reparto de cargas masivas de trabajo y de garantía de los derechos de las víctimas, de los comparecientes y el esclarecimiento de lo ocurrido en el marco del conflicto armado interno integran el ejercicio del mandato encomendado.

A la fecha, la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SRVR) ha proferido, al menos, cuatro resoluciones de conclusiones en dos de los 11 casos priorizados, por lo que apenas en 2023 se activó propiamente la competencia del Tribunal en sus Secciones de Primera Instancia y, como resultado, se han emitido dos autos que han determinado la correspondencia de estas, una en el macrocaso 01 y otra en el macrocaso 03.

En la primera parte de este acápite, se ofrece una mirada a las novedades organizativas y estratégicas que ha adoptado la JEP gracias a los avances en etapas procesales, particularmente con ocasión de la creación de la denominada “Ruta No Sancionatoria”, las consecuentes

decisiones que ha tomado su instancia de gobierno, y un asunto particular frente al ejercicio de su competencia. En la segunda parte, se presentan algunos avances y retos en la gestión de los principales trámites: macrocasos ante la SRVR, participación de víctimas, medidas cautelares y de protección, gestión del régimen de condicionalidad y los Trabajos, Obras o Actividades con contenido Reparador-Restaurador (TOAR).

En la tercera parte, se plantean conclusiones y recomendaciones surgidas de la observación, las cuales pueden orientar la toma de decisiones de la JEP y de otras instancias e instituciones que participan de la implementación del punto 5 del Acuerdo de Paz.

Estado de implementación

Desarrollo organizativo de la JEP

Para el cumplimiento de sus funciones, la JEP está sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica²²⁷ que le permite administrar justicia transitoria y autónomamente con el fin de cumplir con el deber de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) que tuvieron lugar en el contexto y en razón del conflicto armado.

Esta labor se realiza en cumplimiento de unos factores de competencia temporal, personal y material que responden a su mandato específico en relación con los exintegrantes de las FARC-EP, de la Fuerza Pública, terceros civiles o agentes del Estado que se sometan de manera voluntaria; conductas cometidas en relación con el conflicto armado y ocurridas antes del 1° de diciembre de 2016 - o posteriores cometidas por exmiembros de las FARC-EP en el marco del proceso de dejación de armas (Congreso de la República, 2017). Son presupuestos que delimitan el actuar de la JEP y rigen su proceder sin excepción alguna.

²²⁷ De acuerdo con el artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2017.

Luego, situaciones como la presentada en el caso del señor Salvatore Mancuso son complejas no solo debido a la connotación que tuvo este actor del conflicto, sino por la confluencia de la competencia de otro tribunal de justicia transicional como Justicia y Paz.

En efecto, la decisión de haber aceptado a esta persona como compareciente de la JEP por cuenta de su calidad de “bisagra” - en tanto no solo colaboró ocasionalmente con la Fuerza Pública, sino que desempeñó un papel crucial en la coordinación y comunicación entre la organización ilegal y el cuerpo estatal para integrar efectivamente el grupo armado en actividades ilegales al servicio del Estado - demostró ser difícil porque los asuntos de esta persona debían - y deben - ser conocidos por otra jurisdicción que se constituyó como su juez natural: Justicia y Paz.

Justamente, este fue el sentido del pronunciamiento hecho por la Corte Constitucional al dirimir este conflicto de jurisdicciones en el sentido de establecer que la competencia para investigar, juzgar y sancionar a Salvatore Mancuso Gómez como máximo responsable de violaciones a derechos humanos y al DIH es de las autoridades judiciales de Justicia y Paz (Corte Constitucional, 2024).

Así, la principal forma de dotar de legitimidad y seguridad jurídica a las decisiones de la JEP es la ejecución de sus funciones dentro del marco legal y constitucional que delimita sus competencias de forma clara.

Ante estos escenarios, la participación de la Procuraduría no es excepción: con base en el mandato de garantizar los derechos de las víctimas, de los comparecientes y el orden jurídico, y el principio de separación de poderes propio de un Estado de Derecho²²⁸, de acuerdo

²²⁸ En tal sentido se manifestó la Corte Constitucional: «El modelo de intervención de la Procuraduría General de la Nación en los trámites que se surten en la Jurisdicción Especial para la Paz debilita el sistema de frenos y contrapesos, y por esta vía introduce una limitación desproporcionada a los principios, valores y derechos a los que atiende la intervención de dicho

con el artículo transitorio 12 del Acto Legislativo de 2017²²⁹ y el artículo 77 de la Ley 1957 de 2019²³⁰, la presencia del Ministerio Público es constante y conoce de primera mano lo relativo al funcionamiento, curso, evolución y transformaciones que se han dado dentro de los asuntos de la JEP, particularmente durante el período de análisis del presente informe.

De manera que, atendiendo a los esfuerzos presentes para la materialización de las finalidades propias del SIP, se hace necesario analizar el estado de avance de la JEP, que busca satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al logro de una paz estable y duradera; y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno, aspectos que deben entenderse en el contexto y vigencia temporal aludidas (Congreso de la República, 2017).

De otra parte, en materia de organización, la JEP ha replanteado y rediseñado componentes claves en su funcionamiento para la consecución de sus objetivos, sobre todo los relacionados con el componente restaurativo, ya que se acerca la imposición de sanciones.

organismo de control en los procesos jurisdiccionales, especialmente en lo que toca a los derechos de las víctimas. Ello, en la medida en que el inciso segundo del artículo transitorio 12 condiciona la intervención de este organismo en los trámites que se surten en la Jurisdicción Especial para la Paz, a que alguno de los magistrados de dicha jurisdicción así lo solicite. De este modo, aunque el Acto Legislativo 01 de 2017 mantiene nominalmente la potestad de intervención prevista en el artículo 277.7 de la Carta Política en los trámites y procedimientos de la JEP, la circunstancia de que dicha mediación se supedita a la propia voluntad de los miembros de la instancia controlada anula la eficacia de dicho mecanismo, y vacía de contenido las competencias constitucionales de esta agencia estatal.». Ver: Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena, Sentencia C-674 de 14 de noviembre de 2017. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²²⁹ «[...] El Procurador General de la Nación, por sí o por sus delegados y agentes, a solicitud de alguno de los magistrados de la sección que conozca del caso, podrá intervenir en las diligencias que el magistrado establezca, para la defensa de los derechos fundamentales de las víctimas en los procesos que se sigan ante la Jurisdicción Especial para la Paz.».

²³⁰ Al respecto indica el artículo 77 de la Ley 1957 de 2019: «El Procurador General de la Nación, por sí o por sus delegados y agentes, podrá intervenir en las actuaciones y los procesos que se surtan en la JEP, de conformidad con el artículo 277 de la Constitución Política, en defensa de los derechos de las víctimas y el orden jurídico. La ley establecerá la estructura y los recursos requeridos para que la Procuraduría General de la Nación cumpla con lo establecido en el Acto Legislativo No. 01 de 2017 y la presente ley.».

Además de los múltiples instrumentos que ha adoptado el Órgano de Gobierno de la JEP para hacer más eficiente el desarrollo de la práctica judicial, como los acuerdos de movilidad vertical y horizontal²³¹, o las designaciones de relatoría dentro de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas para la instrucción de los nuevos macrocasos, están las modificaciones hechas para el funcionamiento del Sistema Restaurativo o la implementación de la Ruta No Sancionatoria en la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ).

En concreto, para adecuar la infraestructura necesaria para poner en marcha el Sistema Restaurativo, el Órgano de Gobierno modificó la composición de la Secretaría Ejecutiva mediante el Acuerdo AOG No. 012 de 2023 y creó la Oficina Asesora de Justicia Restaurativa, la Oficina Asesora de Monitoreo Integral, la Oficina Asesora de Memoria Institucional y del Sistema Integral para la Paz y la Oficina Asesora de Estructuración de Proyectos.

De igual manera, creó la Subdirección del Sistema de Justicia Restaurativa para orientar la formulación e implementación de las políticas, la ejecución de los planes, programas y actividades relacionadas con el Sistema Restaurativo mediante Acuerdo AOG No. 020 de 2024.

Así, la estructura del Sistema Restaurativo en la Secretaría Ejecutiva de la JEP se consolidó de acuerdo con la normativa vigente y asentada en la articulación y apoyo a la gestión institucional interna y externa de las oficinas creadas.

A su vez, la SDSJ puso en marcha la “Ruta No Sancionatoria” como una estrategia integral que permite resolver definitivamente la situación jurídica de la mayor parte de comparecientes sometidos a la JEP, que no tuvieron una participación ni un rol determinante en la comisión de crímenes de guerra y de lesa humanidad.

²³¹ La lista de movilizaciones verticales y horizontales definidas por el Órgano de Gobierno se pueden consultar en: https://www.jep.gov.co/Paginas/Normativa_/Organo-de-Gobierno-n.aspx

Este es un mecanismo diseñado para definir si estos no seleccionados son merecedores de los beneficios no sancionatorios que otorga la SDSJ, o de sustitución de la sanción por una sanción propia o alternativa para los condenados, previo cumplimiento de condiciones en punto de aporte a la verdad, acciones de reparación proporcionales y relacionadas con el daño que causaron, además del ofrecimiento de garantías de no repetición.

Para efectos de su conducción, la SDSJ distribuyó la carga de esta labor en seis subsalas regionales, que abarcan todo el territorio nacional, así:

- PSDSJ 003 de 2023: Costa Caribe, Catatumbo y Casanare.
- PSDSJ 021 de 2023: Subsala 1, 2 y 3.
- PSDSJ 003 de 2024: Conocimientos completos de subsalas 1, 2 y 3. Adicionó las previas.
- PSDSJ 004 de 2024: Subsala Especial de Conocimiento y Decisión para comparecientes voluntarios y, para comandantes paramilitares incorporados funcional y materialmente a la Fuerza Pública -SUBCVCP (Grupos de trabajo A, B y C) y Subsala Especial de Conocimiento y Decisión para los exintegrantes de las FARC-EP y comparecientes voluntarios que colaboraron a ese grupo armado ilegal -SUBFARC.

Tabla 56. Subsalas de la SDSJ²³²

Nombre de la subsala	Asunto de conocimiento	Composición
	Comparecientes que integraban las unidades militares en la región Costa Caribe que no fueron seleccionados como máximos responsables.	
Subsala Especial de Conocimiento y Decisión Costa Caribe	Miembros de la Fuerza Pública adscritos al Batallón de Artillería La Popa entre 2002 y 2005, al Batallón de Contraguerrillas No. 79 de la Brigada Móvil No. 11 y al Batallón de Contraguerrillas No. 26 Arhuacos de la Brigada 17 por hechos perpetrados entre 1997 y 2006 en el departamento de Antioquia.	Claudia Rocío Saldaña Montoya José Miller Hormiga Sánchez
	Comparecientes que integraban las unidades militares en la región Catatumbo que no fueron seleccionados como máximos responsables.	
Subsala Especial de Conocimiento y Decisión Catatumbo	Miembros de la Fuerza Pública adscritos a la Brigada Móvil 15, al Batallón de Infantería No. 15 “General Francisco de Paula Santander” y a las demás unidades militares que hubieran operado en el departamento de Norte de Santander, estén o no priorizadas por la SRVR.	Mauricio García Cadena Pedro Elías Díaz Romero
	Comparecientes que integraban las unidades militares en la región Casanare que no fueron seleccionados como máximos responsables.	
Subsala Especial de Conocimiento y Decisión Casanare	Miembros de la Fuerza Pública que hubieran estado adscritos a la Brigada XVI y las demás unidades militares que hubieran operado en el departamento de Casanare, esté o no priorizadas por la SRVR.	Sandra Jeanette Castro Ospina Heydi Patricia Baldosea Perea

²³² Con corte a 11 de abril de 2024.

Nombre de la subsala	Asunto de conocimiento	Composición
Subsala Especial de Conocimiento y Decisión de la Ruta No Sancionatoria comparecientes de la Fuerza Pública Primera (SUB1NSFP)	Comparecientes no seleccionados como máximos responsables que integraban los territorios de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Huila, La Guajira, Magdalena, Sucre y Tolima.	
	Las Divisiones y Brigadas del Ejército Nacional: Primera División (Segunda Brigada, Décima Brigada Blindada y Fuerza de Tarea Conjunta Sucre) y Quinta División (Sexta Brigada y Novena Brigada.	
	Macrocasos: 01, 03 (subcaso Caribe y subcaso Huila), 06, 07, 08 (Gran Magdalena y Montes de María), 09 (Sierra Nevada), 10 y 11.	Claudia Rocío Saldaña Montoya José Miller Hormiga Sánchez
	Miembros de la Fuerza Pública adscritos a unidades militares en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cauca, Cesar, Huila, La Guajira, Magdalena, Sucre y Tolima, estén o no priorizadas por la SRVR, incluidos los hechos perpetrados por miembros del Batallón de Artillería No. 2 “La Popa” antes del año 2002 y después del año 2005.	

Nombre de la subsala	Asunto de conocimiento	Composición
Subsala Especial de Conocimiento y Decisión de la Ruta No Sancionatoria comparecientes de la Fuerza Pública Segunda (SUB2NSFP)	Comparecientes no seleccionados como máximos responsables que integraban los territorios de Antioquia, Cauca, Chocó y Valle del Cauca.	
	Las Divisiones y Brigadas del Ejército Nacional: Séptima División (Cuarta Brigada, Décima Primera Brigada, Décima Cuarta Brigada, Décima Quinta Brigada, Décima Séptima Brigada y las Fuerzas de Tarea Conjunta Ares y Titán) y Tercera División (Tercera Brigada, Vigésima Tercera Brigada, Vigésima Novena Brigada, Comando Específico del Cauca y Fuerza de Despliegue Rápido -FUDRA-).	Pedro Elías Díaz Romero Heydi Patricia Baldosea Perea
	Macrocasos: 01, 03 (subcaso Antioquia), 04, 05, 07, 08, 09 (Chocó, Buenaventura, Dagua) y 10.	
	Miembros de la Fuerza Pública adscritos a unidades militares en los departamentos de Antioquia, Chocó, Córdoba y Valle del Cauca, esté o no priorizadas por la SRVR.	

Nombre de la subsala	Asunto de conocimiento	Composición
Subsala Especial de Conocimiento y Decisión de la Ruta No Sancionatoria comparecientes de la Fuerza Pública Tercera (SUB3NSFP)	Comparecientes no seleccionados como máximos responsables que integraban los territorios de Amazonas, Arauca, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Meta, Nariño, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Vaupés y Vichada.	
	Las Divisiones y Brigadas del Ejército Nacional: Segunda División (Quinta Brigada, Trigésima Brigada, Primera Brigada y la Fuerza de Tarea Vulcano), Cuarta División (Séptima Brigada, Vigésima Segunda Brigada, Trigésima Primera Brigada), Quinta División (Octava Brigada, Décima Tercera Brigada y Sexta Brigada), Sexta División (Décima Segunda Brigada, Vigésima Sexta Brigada y Vigésima Séptima Brigada), Octava División (Décima Sexta Brigada, Vigésima Octava Brigada, Décima Octava Brigada y Fuerza de Tarea Quirón).	Sandra Jeanette Castro Ospina Mauricio García Cadena
	Macrocasos: 02, 03 (subcaso Meta), 07, 08, 09 (Amazonas) y 10.	
	Miembros de la Fuerza Pública adscritos a unidades militares en los departamentos de Amazonas, Arauca, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Meta, Nariño, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Vaupés y Vichada, estén o no priorizadas por la SRVR.	
Subsala Especial de Conocimiento y Decisión para comparecientes voluntarios y, para comandantes paramilitares incorporados funcional y materialmente a la	Grupo de trabajo A: Conductas punibles, graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en que hayan incurrido terceros y AENIFPU que participaron en los patrones de macrocriminalidad de la Estructura macrocriminal: Autodefensas Unidas de Colombia, Bloque Norte”, así como de las realizadas por los comandantes	Pedro Elías Díaz Romero Sandra Jeannette Castro Ospina Mauricio García Cadena Claudia Rocío Saldaña Montoya

Nombre de la subsala	Asunto de conocimiento	Composición
Fuerza Pública - SUBCVCP.	paramilitares que pertenecieron a dicha estructura paramilitar, incorporados funcional y materialmente a la Fuerza Pública, que se hayan presentado como comparecientes voluntarios.	
	Grupo de trabajo B: Conductas punibles, graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en que hayan incurrido terceros y AENIFPU que participaron en los patrones de macrocriminalidad de la Estructura macrocriminal: Autodefensas Unidas de Colombia, Autodefensas Unidas Córdoba y Urabá”, así como de las realizadas por los comandantes paramilitares que pertenecieron a dicha estructura paramilitar, incorporados funcional y materialmente a la Fuerza Pública, que se hayan presentado como comparecientes voluntarios.	Heydi Patricia Baldosea Perea Pedro Elías Díaz Romero Mauricio García Cadena José Miller Hormiga Sánchez
	Grupo de trabajo C: Conductas punibles, graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en que hayan incurrido terceros y AENIFPU que solicitaron ser aceptados como comparecientes voluntarios y participaron en los patrones de macrocriminalidad de estructuras paramilitares, distintas al Bloque Norte de las AUC y a las ACCU, así como los comandantes paramilitares incorporados funcional y materialmente a la Fuerza Pública, que hubieran solicitado ser admitidos en la JEP. También este grupo de trabajo conocerá de los comparecientes forzosos, así como de los AENIFPU y terceros que no fueron seleccionados como máximos responsables de las conductas más graves y representativas perpetradas durante el conflicto armado interno en el caso N°06 “Victimización de la UP”.	Heydi Patricia Baldosea Perea Pedro Elías Díaz Romero Sandra Jeannette Castro Ospina Mauricio García Cadena José Miller Hormiga Sánchez Claudia Rocío Saldaña Montoya

Nombre de la subsala	Asunto de conocimiento	Composición
Subsala Especial de Conocimiento y Decisión para los exintegrantes de las FARC-EP y comparecientes voluntarios que colaboraron a ese grupo armado ilegal -SUBFARC.	Conocerá de las conductas punibles no amnistiabiles, graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH en que hayan incurrido exintegrantes de las FARC-EP, así como los terceros y AENIFP que participaron en los patrones de macrocriminalidad de ese grupo armado ilegal, priorizadas o no por la SRVR.	La SUBFARC estará integrada por magistrados o magistradas titulares en movilidad que autorice el Órgano de Gobierno, así como por las magistradas o los magistrados auxiliares itinerantes -MAI- adscritos a la Presidencia de la JEP creados con el Acuerdo del Órgano de Gobierno AOG N°040 de 14 de diciembre de 2023, asignados a este proyecto, quienes harán Grupos de Trabajo con una de las magistradas o uno de los magistrados de la SDSJ que conozcan de los territorios a que se refieren las Subsalsas Costa Caribe, Catatumbo, Casanare, SUB1NSFP, SUB2NSFP y SUB3NSFP creadas con las Resoluciones PSDSJ N°003 y

Nombre de la subsala	Asunto de conocimiento	Composición
		021 de 18 de abril y 13 de diciembre de 2023, respectivamente.

Nota: Elaboración propia basada en información tomada de la JEP.

Estas medidas facilitan el funcionamiento de las Salas de Justicia y representan acciones transversales para el avance de los correspondientes macrocasos y procedimientos de la jurisdicción.

Estado de avances de las actuaciones de los macrocasos en las Salas y Secciones

A la fecha han sido emitidos Autos de Determinación de Hechos y Conductas (ADHC) por la Sala de Reconocimiento en los macrocasos 01, 03, 02, y 05; a su vez, en los dos primeros se han proferido Resoluciones de Conclusiones parciales. Se está a la espera de las imputaciones en los macrocasos inicialmente priorizados (04, 06 y 07), el inicio y continuación de la etapa de recopilación de información en los macrocasos 08, 09, 10 y 11, además de las nuevas fases de instrucción en los macrocasos 01 y 03. La Procuraduría se ha pronunciado frente a cada uno de los Autos, entre otros, principalmente buscando la aclaración, profundización y complementación de las decisiones tomadas por la Sala. Dentro de las solicitudes realizadas a la JEP, se incluyen peticiones de ampliación de la base fáctica, temporal y territorial en la instrucción de macrocasos.

Macrocaso No. 01: “Toma de rehenes, graves privaciones de libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por parte de las FARC-EP”

Priorizado en 2018, este macrocaso ha emitido cuatro Autos de Determinación de Hechos y Conductas desde 2021, cuando profirió el primero, mediante los cuales ha atribuido responsabilidad a los integrantes del antiguo Secretariado de las FARC-EP, a exmiembros del Comando Conjunto Central, del Comando Conjunto de Occidente o Bloque Occidental y del Bloque Noroccidental. Asimismo, ha visto

determinada la correspondencia de la única resolución de conclusiones que ha proferido hasta el momento, respecto de los comparecientes que pertenecieron al último Secretariado de las FARC-EP.

En atención a estos avances realizados, la instrucción se realiza por parte de la Sala de Reconocimiento y ante la Sección de Reconocimiento de Responsabilidad (SeRVR).

A nivel judicial, en sede de la SRVR, se ha continuado con la práctica de versiones voluntarias - colectivas e individuales - a comparecientes que pertenecieron a distintas estructuras de las FARC-EP, con el propósito de recaudar una mayor cantidad de información sobre los patrones a partir de los cuales se cometieron, de manera masiva, los crímenes objeto de la investigación, con miras a satisfacer los derechos y demandas de verdad de las víctimas.

Así mismo, se realizaron 12 jornadas de observaciones de víctimas a las versiones voluntarias colectivas rendidas por exintegrantes de las FARC-EP²³³, en las que las víctimas tuvieron la oportunidad de hacer comentarios sobre los aportes a la verdad hechos por los comparecientes y elevar requerimientos de ampliación de estos.

Por otra parte, a nivel extrajudicial ante la SRVR, se han realizado varios procesos de preparación para la realización de audiencias públicas de reconocimiento, como los hechos con comparecientes y víctimas del CCC el 1° de marzo y 3 de abril de 2024. Igualmente, se han llevado a cabo talleres preparatorios con comparecientes del antiguo Bloque Occidental entre el 26 de septiembre y el 18 de octubre.

Ahora bien, ante la SeRVR, a nivel judicial, se han desarrollado actuaciones en torno a la declaración de correspondencia de la Resolución de Conclusiones No. 02 de 2022, en tanto los comparecientes determinados como máximos responsables allí

²³³ Realizadas en 11 sesiones de varios días desde el 4 de marzo al 5 de julio de 2024.

presentaron solicitud de nulidad y recurso de reposición en contra del auto que la resolvió favorablemente²³⁴.

Adicionalmente, se han realizado espacios propiciados por la Oficina Asesora de Justicia Transicional y la Sección de Reconocimiento, encaminadas a fomentar una ruta restaurativa que facilite el diálogo entre víctimas y comparecientes, de cara a la construcción de proyectos de sanción propia para que sean tenidas en cuenta en la sentencia.

Macrocaso No. 02: “Prioriza la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas”

Abierto en 2018, este macrocaso se basa en una priorización territorial en la que son sujetos de su competencia exintegrantes de las FARC-EP y de la Fuerza Pública en paralelo. El 5 de julio de 2023, se profirió el Auto No. 03 de 2023, mediante el cual se determinaron los hechos y conductas ocurridas en su zona de competencia, cometidos por quienes fueron integrantes de la extinta guerrilla.

Como consecuencia de esta atribución de responsabilidades, se realizaron cinco Espacios de Interacción Dialógica; cuatro de estos con víctimas acreditadas y uno con comparecientes, para que los sujetos procesales e intervinientes especiales formularan observaciones sobre las imputaciones hechas y solicitaran las aclaraciones, modificaciones o adiciones que estimaran pertinentes²³⁵.

En paralelo, se adelantaron versiones voluntarias con comparecientes que pertenecieron a la Fuerza Pública, dentro de las líneas de investigación que sigue la magistratura frente a este actor del conflicto²³⁶. Igualmente, se presentó Macroconcepto de observaciones al Auto No. 03 de 2023, en el que se solicitó incluir la estrategia de

²³⁴ Lo que motivó una intervención del Ministerio Público el 17 de junio de 2024 para advertir que los motivos de la nulidad no estaban cumplidos y se debía continuar el trámite.

²³⁵ Esta labor vino precedida de cuatro (4) espacios dialógicos preparatorios de las diligencias con representantes de víctimas y el Ministerio Público, realizados entre el 6 de diciembre de 2023 y el 18 de marzo de 2024, convocados inicialmente por el Auto SRVBIT-245 de 2023.

²³⁶ Sobre las que se presentaron observaciones el 9 de febrero de 2024, de acuerdo con lo ordenado en Auto SRVBIT-258 de 2023.

“infundir terror” como parte de la política de control social y territorial que tuvo las FARC-EP en el territorio priorizado, la imputación de la violencia reproductiva bajo la tipología de “otros tratos inhumanos” del Estatuto de Roma y la ampliación del patrón de destrucción al medio ambiente por cuenta de la modalidad de intervención en la cadena productiva de cultivos de uso ilícito²³⁷.

A su vez, el equipo de defensa de algunos exintegrantes de las FARC-EP presentó recusación a la magistrada relatora del macrocaso 02, lo que motivó a pronunciamiento por parte del Ministerio Público el 18 de junio, orientado a la valoración de las causales de impedimento alegados en el escrito recusatorio para evidenciar cómo en la situación particular de la magistrada no existe un interés personal en la instrucción del macrocaso y tampoco un beneficio que pueda obtener a partir de su posición, no sin antes hacer la advertencia frente al peligro de ciertos argumentos presentados por la defensa en relación con la identidad étnica de la togada. Estas actuaciones fueron resueltas por la SRVR por medio de Auto N0. 01 de 2024 y confirmado en sede de apelación por Auto TP-SA 1818 de 2024.

Posteriormente, el equipo de defensa de algunos exintegrantes de las FARC-EP presentó solicitud de nulidad parcial contra el Auto No. 03 de 2023, específicamente sobre el Patrón de Macrocriminalidad No. 4: Violencia sexual y de género contra mujeres y niñas y violencia por prejuicio contra personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas o no normativas (OSIEGD), alegando irregularidades que afectaron el debido proceso de sus defendidos, lo que motivó a que el 8 de octubre el Ministerio Público presentara intervención solicitando su negativa (Procuraduría, 2024).

Además, se han adelantado acciones de seguimiento a las siete medidas cautelares colectivas que se han decretado en favor de sujetos colectivos étnicos - comunidades Awá, Eperara Siapidaara y consejos comunitarios - mediante dos mecanismos: la Instancia Mixta de Verificación y el Comité Técnico de Seguimiento, creadas mediante

²³⁷ Escrito radicado el 22 de abril de 2024.

Auto SRVBIT-106 de 2024. Esta última sesionó el 31 de julio hogaño y, como resultado, se emitieron órdenes a entidades del nivel nacional, departamental y municipal para que cumplan con los requerimientos hechos por la SRVR, según sus competencias.

De igual manera, con el objetivo de profundizar en la investigación y esclarecimiento de los hechos, las conductas, los daños y desarmonías causadas por la Fuerza Pública en la comunidad Awá entre 1990 y 2016, especialmente abordadas desde una perspectiva de género que permita ampliar el espectro de violencias basadas en género que han padecido las mujeres y niñas del Pueblo Awá, el 25 de julio el Ministerio Público acompañó diligencia territorial realizada con integrantes de estas comunidades y el 26 de julio se atendió espacio dialógico para la presentación del Proyecto Restaurativo presentado por la Organización Campesina de Tumaco.

En este marco, se está a la espera de la emisión de la providencia que dé respuesta a las observaciones presentadas por los sujetos procesales e intervinientes especiales frente al Auto No. 03 de 2023 y a la realización de un Espacio de Interacción Dialógica adicional con cinco comparecientes determinados como máximos responsables para que hagan sus manifestaciones sobre la imputación realizada.

Macrocaso No. 03: “Asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”

La Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVDHC), mediante Auto No. 005 de 2018, avocó conocimiento del macrocaso 03.

El 12 de febrero de 2023, a través del Auto No. 033, la Sala hizo pública la estrategia de priorización interna exponiendo un universo tentativo inicial de 6.402 víctimas que presuntamente fueron muertas ilegítimamente para ser presentadas como bajas en combate en todo el territorio nacional entre 2002 y 2008.

Hasta la fecha se han priorizado ocho subcasos, con los que se busca crear la muestra representativa que permita esclarecer, juzgar y

judicializar a los máximos responsables del fenómeno a nivel regional y nacional, en los que naturalmente ejerce su intervención el Ministerio Público. Estos son: I) Antioquia; II) Norte de Santander; III) Costa Caribe; IV) Meta; V) Casanare; VI) Huila; VII) Caso conjunto 03 y 04 - Cementerio Las Mercedes de Dabeiba; y, VIII) Fase nacional.

En cada uno de estos subcasos se ha avanzado en la instrucción y, para el 2024, se tienen seis autos de determinación de hechos y conductas y tres resoluciones de conclusiones, de manera que, al igual que el macrocaso 01, su trámite avanza en la Sala de Reconocimiento y en el Tribunal para la Paz, ante sus secciones.

Subcaso Antioquia

Mediante Auto SRVR-SUB-D-062 de 2023 se determinaron los hechos y conductas en este subcaso; en el entretanto, continúa la instrucción del segundo período (2005-2007), de manera que se están recibiendo las versiones voluntarias - 29 en lo corrido de este año -, en las que se interviene en garantía del orden jurídico, los derechos de víctimas y comparecientes, procurando el esclarecimiento de la verdad, acompañando las demandas de las víctimas e indagando con suficiencia para evidenciar las responsabilidades penales que procedan.

Igualmente, se han presentado observaciones a las versiones voluntarias rendidas por personas adscritas a la Cuarta Brigada del Ejército Nacional e intervenido en las audiencias de observaciones de las víctimas en la fase 2 de instrucción: en estas actuaciones los pronunciamientos han girado en torno a la necesidad de cumplir las garantías de los comparecientes, la debida argumentación de la selección positiva y solicitudes probatorias orientadas al apoyo de las investigaciones macrocriminales y con enfoque de macrovictimización.

Subcaso Norte de Santander

Mediante Auto SRVR 125 de 2021 se determinaron los hechos y conductas en esta investigación y se emitió la Resolución de Conclusiones No. 01 de 2022, lo que activó el proceso ante el Tribunal

para la Paz – SeRVR -, de manera que el Ministerio Público presentó solicitud de declaración de correspondencia condicionada de la Resolución de Conclusiones No. 1 de 2022, supeditada a que se abra la segunda fase del subcaso por cuanto una omisión en este sentido resultaría en una vulneración de los derechos de las víctimas.

Además, en esta segunda fase se apuntaría al esclarecimiento de: I) hechos de MIPCBE en Norte de Santander, especialmente la subregión del Catatumbo, ocurridos antes de 2007; II) la eventual responsabilidad de los comandantes de los Batallones de Contraguerrilla adscritos a la BRIM No. 15 y el Plan Meteoro entre 2007 y 2008; III) la responsabilidad de integrantes de la Segunda División; IV) el estado mayor de la BRI30; y, V) las personas (funcionarios públicos, militares o civiles) que habrían participado en la fase de encubrimiento del patrón macrocriminal identificado en el Auto No. 125 de 2021.

Subcaso Costa Caribe

Mediante Auto SRVR 128 de 2021 se determinaron los hechos y conductas en esta investigación y se emitió la Resolución de Conclusiones No. 03 de 2023.

En este subcaso hay actuaciones judiciales abiertas ante varios órganos de la JEP: ante la SRVR se han presentado observaciones sobre 130 versiones voluntarias de comparecientes que pertenecieron a distintas unidades militares, mientras se continúan rindiendo diligencias con otras personas; ante la SeRVR se tramita el debate sobre las sanciones propias a imponer a quienes fueron determinados como máximos responsables del BAPOP; ante la SDSJ se vienen agrupando los comparecientes que han sido objeto de selección negativa para resolver su situación jurídica, y ante la Sección con Ausencia de Reconocimiento se desarrollan dos juicios adversariales contra coroneles que decidieron no aceptar responsabilidad, uno ya tiene instalado el juicio oral y el otro está en segunda sesión.

Subcaso Meta

La investigación se encuentra en fase de acopio probatorio, por lo que se están recibiendo versiones voluntarias relacionadas con hechos asociados a: I) Gaula Meta; II) el BCG No. 7 “Héroes de Arauca”; III) Brigada VII; y, IV) los testimonios de los integrantes del CACOM 2 de la Fuerza Aérea Colombiana y el Batallón Pantano de Vargas No 21. Hay un total de 40 diligencias, siete son testimonios y el resto versiones voluntarias durante el periodo 2024, en los que ha intervenido el Ministerio Público.

Además, en relación con el compareciente Juan Carlos Rodríguez Agudelo, se adelantaron actuaciones dentro del trámite de incidente de verificación al cumplimiento del régimen de condicionalidad que se abrió en su contra, toda vez que el 10 de abril de 2024 fue capturado luego de haberse encontrado en su poder armas de fuego y haber intentado ofrecer dinero a personal de la policía para evadir su detención y el 21 de abril siguiente se tuvo noticia de su fuga. En esta actuación incidental se presentaron solicitudes probatorias, alegatos de conclusión solicitando la exclusión de esta persona del SIP por la gravedad de sus incumplimientos (Procuraduría, 2024). Finalmente, esta fue la decisión que tomó la Jurisdicción mediante Auto ARA-307 de 14 de agosto de 2024 (JEP, 2024).

Subcaso Casanare

Luego de la determinación de hechos y conductas realizada en Auto SRVR SUB-D No. 055 de 2022, el proceso se ha concentrado en las actuaciones referentes a la selección de comparecientes y las audiencias de aporte a la verdad.

Frente a las primeras, el Ministerio Público recurrió el Auto SUB-D-Casanare 028 de 2023, mediante el cual realizó la selección negativa de comparecientes en el subcaso, el 20 de febrero de 2024, por cuanto se excluyó del listado a un compareciente que fue jefe de la sección de inteligencia de la Brigada XVI y se considera debe ser declarado máximo responsable porque su participación fue determinante. Además, mediante observaciones a los reconocimientos presentados por los comparecientes en audiencia pública, se propuso una

metodología para potenciar el carácter dialógico de las propuestas de los proyectos restaurativos con miras a la Resolución de Conclusiones y a las sanciones propias.

Subcaso Huila

Como consecuencia de la determinación de los hechos y conductas realizada en Auto SUB-D-SUBCASO HUILA-081 de 2023, el proceso ha pasado a la etapa de reconocimiento, en la cual se han presentado observaciones sobre la providencia de imputación; participado en los encuentros de víctimas; encuentros preparatorios para la audiencia pública de reconocimiento e intervención en la diligencia el 8, 9 y 10 de agosto en Neiva.

En esta audiencia, se valoró positivamente la postura y el reconocimiento de responsabilidad de 30 comparecientes, el respeto que mostraron por las demandas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las víctimas; sin embargo, también enfatizó a los comparecientes que los compromisos adquiridos con el Sistema y las víctimas, deben tener un nivel de fortalecimiento conforme avanza el proceso dialógico para que se les defina su situación jurídica de cara a la determinación de una sanción propia, en cumplimiento al régimen de condicionalidad, como fundamentos de la justicia restaurativa.

Caso conjunto 03 y 04 Cementerio Las Mercedes de Dabeiba

Mediante Auto No. 01 de 2022 se determinaron los hechos y conductas en esta investigación y se emitió la Resolución de Conclusiones 04 de 2023.

Como parte de la instrucción conjunta de los macrocasos 03 y 04, el Ministerio Público ha participado en ceremonias de entrega digna de los restos de personas desaparecidas a sus familiares, con el fin de asegurar un proceso respetuoso y simbólicamente adecuado, en consonancia con la atribución de responsabilidades establecida.

En este sentido, solicitó la remisión de dos comparecientes a la ruta de no reconocimiento porque no aceptaron responsabilidad y ha

intervenido en la fase de juicio del subcaso con miras a la futura Audiencia de Verificación, donde se examinará el cumplimiento, entre otros, de los siguientes asuntos: I) correspondencia de los hechos; II) correspondencia de las conductas; III) correspondencia de las pruebas; IV) correspondencia de las calificaciones; V) correspondencia de los responsables; y, VI) correspondencia de las sanciones.

Además, en audiencia de observaciones a la resolución de conclusiones, celebrada en la ciudad de Medellín los días 25 y 26 de julio del presente año, se señaló que los TOAR presentados en la actualidad no cumplen con los criterios aplicables a este tipo de iniciativas, como parte del componente restaurador de las sanciones propias.

Subcaso fase nacional

La SRVR, mediante Auto OPV 305 del 14 de julio de 2023, dispuso la apertura de la fase nacional del macrocaso, en el cual, hasta la fecha, se han recibido versiones voluntarias y declaraciones juradas de personal militar y civil, respectivamente, con el fin de cumplir los objetivos planteados.

Durante el proceso de instrucción, se han realizado diligencias con generales de la República, se han recabado testimonios reservados y se ha promovido la materialización de los derechos de participación de las víctimas, incluyendo aquellas que residen fuera del país.

Procesos adversariales

Llegado a las instancias de imputación en los subcasos, hay comparecientes que no han reconocido responsabilidad, por lo que se activó la ruta adversarial de acuerdo con lo establecido en la Ley 1957 de 2019.

Este procedimiento se da en los supuestos de ausencia de reconocimiento de verdad y de responsabilidad, y conlleva que los comparecientes y las víctimas adelanten una controversia probatoria, regulada especialmente por la Ley 1922 de 2018, con la finalidad de

desvirtuar la presunción de inocencia del compareciente, de manera similar a como ocurre en el proceso penal ordinario.

A la fecha, la SRVR ha remitido un total de nueve comparecientes para iniciar el trámite adversarial ante la UIA. El primer juicio oral producto de este proceder inició el 18 de septiembre del año en curso, contra el señor Coronel (r) Publio Hernán Mejía²³⁸, que ha contado con la intervención del Ministerio Público y ha advertido los vacíos o imprecisiones que presenta la Ley 1922 de 2018, respecto a este procedimiento, como por ejemplo, cuestiones procedimentales relacionadas con la acumulación de procesos, criterios de conexidad, práctica de pruebas anticipadas, acuerdos o estipulaciones probatorias, así como aspectos relacionados con la exclusión de víctimas, tan ampliamente regulados por la Ley 906 del 2004 y la jurisprudencia del trámite ordinario, no están contemplados en las normas de procedimiento de la JEP.

Así mismo, se ha acompañado la práctica de pruebas, previa solicitud, y en las audiencias que se están desarrollando se realizan preguntas complementarias, como garante del debido proceso y de los derechos de las víctimas.

Macrocaso No. 04: “Prioriza la situación territorial del Urabá”

Este macrocaso investiga las conductas ocurridas en el marco del conflicto armado en la región del Urabá, particularmente los municipios de Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá y Dabeiba en Antioquia y El Carmen del Darién, Riosucio, Unguía y Acandí en Chocó, ejecutadas por ex integrantes de la Fuerza Pública y las otrora FARC-EP, entre el 1° de enero de 1986 y el 1° de diciembre de 2016, referidas a muertes violentas, desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado, violencia sexual, privación grave de la libertad, métodos y medios de guerra prohibidos por el DIH, omisiones de la Fuerza Pública, daños ambientales y, daños a bienes de la población civil.

²³⁸ Consultado en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/inicia-el-juicio-adversarial-transicional-contra-el-coronel-en-retiro-publio-hernan-mejia.aspx>

La instrucción de esta situación territorial continúa a la espera de la imputación a exintegrantes de las FARC-EP, la Fuerza Pública y terceros civiles. A pesar de haberse emitido el Auto No. 01 de 2022, que determinó los hechos y conductas en el caso conjunto 03 y 04, se debe tener en cuenta que no sigue ninguna de las cuerdas procesales de los macrocasos (JEP, 2024), por lo tanto, para los municipios priorizados en la región de Urabá se mantiene la etapa de recopilación de información y las actuaciones se enmarcan allí aún.

Así mismo, se han realizado jornadas de atención integral a víctimas e intervención del Cementerio Municipal de Mutatá, diligencias de exhumación y recuperación de cuerpos de personas sin identificar en Carepa, Antioquia, y dos diligencias de prospección en los cementerios Apartadó y Mutatá.

Macrocaso No. 05: “Prioriza la situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca”

Con ocasión de la emisión del Auto 01 de 2023, la Sala de Reconocimiento determinó los hechos y conductas que son atribuibles al primer grupo de comparecientes (10 firmantes) de las Columnas Móviles Jacobo Arenas y Gabriel Galvis de las extintas FARC-EP. Dentro del análisis realizado por la Sala, se estableció que las estructuras de las extintas FARC-EP, que tenían como área de influencia los 17 municipios priorizados en el macrocaso en cuestión, realizaron ataques a la población civil de forma sistemática, los cuales afectaron el derecho a la identidad cultural de los pueblos ancestrales indígenas y afrocolombianos, y a las comunidades campesinas que habitaban el territorio.

En consecuencia, se presentaron ante la magistratura las observaciones sobre esta providencia, en las que se manifestó que: I) se cometieron vulneraciones generalizadas que van mucho más allá de la calificación del caso dada por la JEP; II) al interior del proceso se hallan hechos ilustrativos que demuestran una política concertada por parte de las antiguas FARC, de tal suerte que la recurrencia e intensidad de la violencia puso en riesgo de exterminio a las comunidades étnicas;

III) con base en el estudio de otras conductas imputadas por la JEP, constitutivas de persecución, como reclutamiento forzado de menores de edad, confinamientos, desplazamiento forzado y lingüicidio, se demuestra la configuración de la desarmonía Nasa ***fxi'zenxis pfxityuçxa peba ikhna yuwe wee*** (el que viene a destruirnos); y, IV) para el caso particular de reclutamiento forzado de menores de edad indígenas, luego de revisados 419 casos, se determinó que, además de la comisión de este delito, las víctimas también fueron sometidas a hechos de violencia y esclavitud sexual, planificación reproductiva forzada y abortos forzados so pena de fusilamiento (Procuraduría, 2024).

También se continuó la intervención en la práctica de diligencias para la recopilación de información como versiones voluntarias y testimonios, y la presentación de observaciones sobre estas diligencias hechas con comparecientes que pertenecieron a la Fuerza Pública, que se ocuparon de recopilar información sobre ejecuciones extrajudiciales cometidas por unidades que pertenecían a la Tercera Brigada y Tercera División del Ejército Nacional.

De igual forma, mediante Autos 141 y 318 de 2023, el despacho relator se ha orientado a realizar labores de investigación concentradas en violencia sexual y otras violencias basadas en género ocurridas en los municipios priorizados. Esto generó que el 29 de febrero se presentara escrito de solicitud de tratamiento de información de los casos de violencia sexual que se presentaron en las diligencias en comento. En consideración, se exhortó a la magistratura a aplicar los mecanismos y estándares de protección, que garanticen la confidencialidad y privacidad de la información relatada por las participantes, en garantía de sus derechos y que tengan la mayor certeza que sus relatos serán totalmente anonimizados y reservados.

Macrocaso No. 06: “Victimización de miembros de la Unión Patriótica”

A través del Auto No. 27 del 26 de febrero de 2019, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de

los Hechos y Conductas de la JEP dispuso avocar conocimiento de los hechos victimizantes ejercidos en contra de los miembros del partido político Unión Patriótica. Tal decisión se fundamentó en tres informes: I) Informe No. 3 de la Fiscalía General de la Nación denominado *“victimización de miembros de la Unión Patriótica (UP) por parte de agentes del Estado”*; II) Informe de la Corporación Reiniciar denominado *“¡Venga esa mano, país! Memoria viva de una vergüenza nacional”*; y, III) el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica denominado *“Todo pasó frente a nuestros ojos. El genocidio de la Unión Patriótica 1984-2002”*.

El caso cuenta con 365 personas acreditadas como víctimas, correspondientes a 201 mujeres y 164 hombres, y cuatro colectivos que intervienen en el proceso: partido político de la Unión Patriótica (UP), Partido Comunista Colombiano (PCC), Sintraminergetica y CENAPROV (Provivienda).

Actualmente se avanza en las diligencias de versión voluntaria relacionadas con el territorio de Urabá, región donde ocurrió una gran serie de asesinatos selectivos, desapariciones y masacres, contra comunistas y militantes de la UP, a manos de miembros de la Fuerza Pública y de grupos paramilitares auspiciados desde el Gobierno nacional y entidades departamentales. Dentro de estas actuaciones se han realizado labores conjuntas entre los macrocasos 06 y 08.

Macrocaso No. 07: “Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado”

A la fecha de elaboración del presente informe, se está a la espera del primer auto de determinación de hechos y conductas por las conductas cometidas por exintegrantes de la otrora guerrilla de las FARC-EP. No obstante, se han presentado intervenciones relevantes por parte del Ministerio Público en diferentes frentes de la instrucción que hace la Sala de Reconocimiento.

Primero, en cuanto a la acreditación y participación, se han realizado actuaciones enmarcadas en el principio *províctima* para definir adecuadamente el escenario procesal que permita la intervención de

los afectados cuando sus hechos corresponden a los casos 10 y 11, por ejemplo, o en situaciones en las que se les han impuesto cargas probatorias adicionales para demostrar su parentesco con las personas directamente afectadas por las conductas.

Segundo, se ha adoptado una línea estratégica en favor de las víctimas denunciantes de violencia sexual, de género, reproductiva y por discriminación en razón del género ante la JEP para que se mantenga la reserva legal absoluta de sus identidades por vía de la anonimización de sus relatos. Producto de estas actuaciones se emitió un pronunciamiento por parte del Tribunal para la Paz en el que se le recordó a la Sala de Reconocimiento que en toda investigación en la que los denunciantes sean niños y niñas y víctimas de violencia sexual y de género se debe mantener la reserva de las identidades, así como de sus datos personales.

Tercero, se han activado diferentes ejes de acción en materia de gestión preventiva del riesgo para que se aplique el deber de prevención y la presunción de riesgo extraordinaria, cuando sea el caso, además de pronunciarse sobre estudios de riesgo adelantados por la UIA para que se adoptaran medidas de protección urgentes sin la necesidad de agotar trámites preliminares y solicitar directamente medidas cautelares para víctimas en situación de peligro, incluso activando la vía de acción de tutela en los casos más apremiantes.

En particular, se ha buscado la atención del riesgo para los pueblos indígenas que están acreditadas en este macrocaso, como el Pueblo Motilón Barí, Pueblo Hitnü y Pueblo Koreguaje para que se implementen las acciones y gestiones necesarias para la implementación de las medidas de protección en respeto de sus garantías como sujetos colectivos.

De igual manera, en virtud de las acciones de articulación y relacionamiento entre el Pueblo Cubeo y el Ministerio Público, se radicó solicitud de acreditación de este como víctima colectiva dentro del macrocaso. En el documento presentado ante la JEP se hizo alusión al origen y cosmovisión de esta comunidad étnica, sus autoridades y

formas organizativas, los hechos victimizantes que padecieron en el marco del conflicto armado y el daño desproporcional que estas violencias les han ocasionado.

Macrocaso No. 08: “Crímenes cometidos por la fuerza pública, agentes del Estado en asociación con grupos paramilitares o terceros civiles en el conflicto armado”

Con la priorización hecha el 30 de agosto de 2022, se investigan las relaciones que tuvieron miembros de la Fuerza Pública, otros agentes del Estado, terceros civiles y paramilitares que se asociaron para cometer crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra contra la población civil.

Este macrocaso adelanta la investigación por homicidios, masacres, desplazamientos y desapariciones forzadas, torturas, amenazas, casos de violencia sexual y detenciones ilegales. Las cifras preliminares indican que: I) hay 15.710 víctimas de hechos atribuidos a miembros de la Fuerza Pública; II) 56.502 atribuidos a paramilitares; y, III) 280 atribuidos a otros agentes del Estado (JEP, 2024).

Las cinco zonas priorizadas preliminarmente son: I) Montes de María; II) Ariari – Guayabero – Guaviare – Caguán - Florencia; III) Gran Magdalena (Cesar, La Guajira y Magdalena); IV) Magdalena Medio; y, V) Antioquia.

Subcaso Montes de María

Actualmente en la etapa de recopilación de información, este año los esfuerzos de la magistratura para obtener aportes se han dirigido a la práctica de diligencias de versión voluntaria con comparecientes y declaraciones de exintegrantes de las AUC para determinar el nexo entre los miembros de las unidades militares y grupos de autodefensas y paramilitares con la Fuerza Pública.

Debido a la cantidad de personas vinculadas al macrocaso, se ha optado por la presentación de versiones escritas, sobre las cuales el Ministerio Público ha remitido cuestionarios para que se trasladen a los comparecientes y los respondan dentro del término otorgado para tales

efectos. Además, se ha participado en mesas técnicas y encuentros con víctimas en la región y aquellas relacionadas con medidas cautelares dentro de la región como la de San Benito Abad, el Cementerio Central de Sincelejo, entre otras.

Subcaso Ariari – Guayabero – Guaviare – Caguán – Florencia

El subcaso se encuentra en la etapa de recopilación de información, de manera que se están recibiendo versiones voluntarias a los comparecientes vinculados a la investigación. Por eso, se ha requerido el traslado de estas diligencias realizadas entre agosto de 2023 y agosto de 2024 y se ha participado en las audiencias de observaciones a estas por parte de las víctimas.

También, el Ministerio Público presentó solicitud al despacho relator del Subcaso Ariari para el decreto de medidas cautelares sobre el cementerio municipal de Miraflores (Guaviare), tomando en consideración las declaraciones recibidas hasta la fecha, en las diligencias de versión voluntaria de 23 comparecientes. El objeto de esta petición no fue otro que el de proteger los derechos tanto de las víctimas directas como de las víctimas indirectas, teniendo en cuenta, sobre todo, a los familiares de personas cuyos cuerpos no han logrado ser recuperados, quienes están aún sin identificar y las desaparecidas en general, en el marco del conflicto armado, en el cementerio de Miraflores.

Subcaso Gran Magdalena

En el transcurso del año 2024, la SRVR ha practicado cerca de 30 versiones voluntarias entre militares, terceros y exintegrantes de las AUC a las cuales ha comparecido el Ministerio Público. En lo que resta del año, la Sala tiene programado un número elevado de diligencias a fin de contar con los elementos de juicio suficientes que le permitan adoptar una decisión de fondo que cumpla con las líneas de investigados identificadas al momento de dar apertura al macrocaso.

Subcaso Magdalena Medio

La JEP ha llevado a cabo múltiples diligencias, incluyendo versiones voluntarias de individuos vinculados con los crímenes cometidos en el marco del conflicto armado por miembros de la Fuerza Pública y otros actores estatales o paramilitares, que participaron o facilitaron acciones violentas en territorios como Barrancabermeja, por ejemplo.

Además, se han realizado actuaciones en trámites de medidas cautelares de protección para organizaciones de víctimas y se han acompañado actos de solicitud de acreditación, como el hecho al río Magdalena en su calidad de víctima del conflicto armado, donde también se lanzó el documental “Las heridas del río”.

Subcaso Antioquia

Se encuentra en la fase de recopilación de la información, en la que se están desarrollando múltiples diligencias con exintegrantes de grupos paramilitares y exmiembros de la Fuerza Pública con el fin de obtener y contrastar información relevante que permita comprobar la existencia y el funcionamiento de alianzas entre estos dos actores armados para la comisión de conductas punibles.

Macrocaso No. 09: “Crímenes contra pueblos y territorios étnicos en el conflicto armado”

Hasta el momento, la Sala de Reconocimiento tiene en etapa de concentración cuatro regiones en las que ha identificado 375.967 víctimas que se ubican en Buenaventura, Dagua y Pacífico Medio (190.607); Sierra Nevada de Santa Marta y zonas adyacentes (89.994); Amazonía y Orinoquía (33.540); y Chocó en la zona de influencia del Medio Atrato (61.826).

En este contexto, la intervención del Ministerio Público se ha concentrado en la materialización de las medidas cautelares en beneficio de los pueblos y territorios étnicos: se lideró la solicitud de protección del territorio ancestral de la Sierra Nevada de *Gonawindua* (Santa Marta), en especial del sistema vital de los **348 sitios sagrados** que conforman e interconectan la “Línea Negra”; así como de los líderes, lideresas y las autoridades indígenas espirituales y/o político -

administrativas, de las estructuras organizativas propias de los pueblos indígenas *Iku* (Arhuaco), *Kággaba* (Kogui), Wiwa y Kankuamo, ante la JEP, en aplicación el enfoque de mujer, familia y generación.

Además, se puso de presente que, para el llamamiento a audiencias públicas, la JEP debe dar aplicación a los instrumentos de coordinación y articulación entre los pueblo étnicos y la Jurisdicción, y promover acciones concretas para evitar la revictimización o la materialización de acciones con daño, como por ejemplo, sensibilizar a los testigos respecto de su lenguaje y expresiones – de modo que con ello no se genere una afectación a las víctimas acreditadas y al pueblo como sujeto colectivo - y la posibilidad de que las diligencias sean de naturaleza reservada, de acuerdo con las consideraciones de las comunidades étnicas.

En adición a lo anterior, el Ministerio Público ha intervenido en defensa de las garantías de participación de las víctimas, empezando por su acreditación, como ocurrió en el caso de la Red de Consejos Comunitarios del Caribe (REDECOM), a cuyos miembros se reconoció la calidad de intervinientes especiales de forma parcial - a 18 de los 20 consejos comunitarios -; por lo que se recurrió dicha decisión y se obtuvo la acreditación completa del colectivo.

Macrocaso No. 010: “Crímenes no amnistiabiles cometidos por miembros de las extintas FARC-EP por causa, con ocasión, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado colombiano”

El caso 10 se encuentra actualmente en fase de acreditación de víctimas, por lo que no se ha adelantado ninguna diligencia de versión colectiva o individual. En este sentido, la Procuraduría ha enfocado sus esfuerzos en la revisión de los Autos de Acreditación que han proferido los despachos relatores con dos propósitos: I) conocer los criterios de instrucción que actualmente se encuentran desarrollando los despachos; y, II) proteger y garantizar el derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado colombiano.

En el macrocaso se han presentado solicitudes dirigidas a acceder al Universo Provisional de Hechos, emitir consideraciones sobre la

metodología de participación de las víctimas planteada por los despachos relatores, elevar preguntas a los comparecientes en relación con el atentado al Club El Nogal y solicitudes de aclaración sobre autos de acreditación.

De particular relevancia resultan las observaciones a la metodología de participación, porque se presentaron algunas alertas para que tomasen en consideración, con el fin de que las medidas que adopte la magistratura se hagan en función de respetar el principio de estricta temporalidad que rige el sistema de justicia, y que no restringiera desproporcionadamente el derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado a participar activamente en el proceso.

Macrocaso No. 011: “Violencia basada en género, sexual y reproductiva, y otros crímenes por prejuicio basados en la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género diversa”

El 6 de septiembre de 2023, luego de la interposición de una acción de tutela por parte del Ministerio Público y las peticiones de múltiples organizaciones, se abrió este macrocaso, que actualmente se encuentra en las etapas iniciales de su instrucción, sin que aún se haya emitido auto de acreditación alguno o se haya convocado a diligencias de versión voluntaria.

Aunque preocupa el tiempo disponible para la instrucción de esta investigación, debido al principio de estricta temporalidad de la JEP, es claro que es el escenario procesal propicio - y necesario - para la adopción de los enfoques diferenciales en toda su extensión.

Además de adelantar sus actuaciones teniendo en cuenta el enfoque de género y el enfoque étnico, al igual de los demás macrocasos, en reconocimiento de la diversidad de las víctimas y garantizando el respeto de los derechos individuales y colectivos de cada una de las personas que participan en los procesos de la

jurisdicción, se debe conocer con claridad cómo será la operación del macrocaso, pues aún se desconoce²³⁹.

A pesar de lo anterior, la vocería que ha tomado el Ministerio Público ha llevado a propiciar espacios de acercamiento con organizaciones de víctimas, representantes judiciales y diversas instancias al interior de la JEP, para consolidar acciones que enriquezcan el abordaje del caso, así como para identificar los daños y conocer posibles acciones reparatoras.

Participación de las víctimas

En el marco de los procesos judiciales transicionales que se adelantan en la JEP, se debe desarrollar un mandato de corte restaurativo, cuya esencia se fundamenta en el principio de la centralidad de las víctimas, lo que significa que son actores que tienen un papel protagónico en todo el SIP (Congreso de la República, 2019).

En este sentido, una de las principales finalidades de la JEP es la materialización de la participación efectiva de las víctimas en todos sus procedimientos de manera completa e integral.

Sobre este punto, la atención inicial se concentra en la acreditación de las víctimas, como acto que reconoce la calidad de interviniente especial para actuar en los trámites, toda vez que uno de sus principales efectos es ser el mecanismo habilitante para que inicie la participación de las víctimas. Por tanto, actuaciones como las surtidas en el macrocaso 01, donde la SRVR cerró la posibilidad de presentar nuevas solicitudes de acreditación de parte de quienes hayan sido victimizadas por el Bloque Noroccidental, generan grandísima preocupación²⁴⁰.

²³⁹ Lo que ha motivado múltiples actuaciones del Ministerio Público como la presentación de un derecho de petición en el mes de abril para que se inicien las acciones encaminadas a lograr la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, y así evitar una posible afectación al principio de estricta temporalidad de la JEP.

²⁴⁰ De ahí que el Ministerio Público se manifestara en el sentido de advertir que dicha decisión carece de fundamento jurídico, vulnera los derechos de participación y crea un trato desigual frente a otros macrocasos en curso, donde no se ha tomado medida alguna en el mismo sentido.

También lo ocurrido en los casos 10 y 11, que, mediante Auto JLR-MGM-10 No. 002 y Auto JLR11 002-OPV 479 de 2024, han establecido pautas para la participación de las víctimas en las que se delimitan tiempos para la solicitud de intervención en diligencias judiciales o la forma de hacerlo, entre otras, o en el caso 7, donde se ha tenido que intervenir por parte del Ministerio Público, en clave del principio *pro víctima*, para la no imposición de requisitos adicionales para demostrar tal calidad por parte de las personas, siempre en aplicación de los enfoques diferenciales presentes en cada situación particular.

Por otra parte, frente a los parámetros de gestión y protección de la información sensible de las víctimas, se han presentado situaciones en las que, por ejemplo, se ha trasladado información a los comparecientes sin que se haga la anonimización de los datos de identificación, sobre todo, en los eventos en los que se trata de quienes han padecido la violencia sexual o violencia basada en género²⁴¹, es decir, que se cumplan los requisitos de reserva aplicables.

Con todo, aunque la JEP cuenta con universo de víctimas acreditadas muy amplio y el avance propio de los procesos judiciales ha habilitado espacios nuevos para que ejerzan sus derechos, no basta con que se produzcan las decisiones de acreditación y las personas tengan la oportunidad de ejercer las atribuciones que legal y constitucionalmente les asisten; es necesario que las Salas y Secciones de la JEP contribuyan al acceso a una tutela judicial efectiva por parte de estas personas, de manera que se debe potenciar y facilitar, no restringir.

En particular, se debe prestar especial atención a la participación de las víctimas de conductas de violencia sexual y basada en género para que los ejercicios y dinámicas que se adopten respeten la integridad de las víctimas y permitan mantener sus intervenciones en los procedimientos.

²⁴¹ Como ocurrió en el caso 07 a través de Auto SRVR-LRG-T-208-2024, que fue aclarado debido a las actuaciones del Ministerio Público.

Medidas cautelares y de protección

Las medidas cautelares son instrumentos jurídicos temporales diseñados para proteger un derecho en controversia durante el proceso judicial, asegurando que las decisiones sean efectivas y se ejecuten correctamente. En el contexto de la JEP, estas medidas constituyen un mecanismo para la protección de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno.

De acuerdo con lo estipulado en la Ley 1922 de 2018, las medidas cautelares buscan: I) evitar daños irreparables a personas y colectivos; II) proteger y garantizar el acceso a información en riesgo inminente de daño, destrucción o alteración; III) asegurar la efectividad de las decisiones; IV) proteger a las víctimas y restablecer sus derechos; y, V) garantizar las medidas judiciales necesarias para la asistencia, protección y restablecimiento de los derechos de las víctimas.

En este sentido, la efectividad de las medidas cautelares depende de su pronta adopción y de un seguimiento riguroso. La JEP es responsable de actuar ante posibles incumplimientos, incluyendo la apertura de incidentes de desacato para asegurar su cumplimiento. La implementación oportuna de estas medidas es esencial para garantizar la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no repetición, contribuyendo a la construcción de una paz duradera en el país.

Este mecanismo ha surgido como uno de los principales procedimientos en las Salas y Secciones de la JEP, permitiendo la consolidación de los objetivos de verdad y reparación, y ha demostrado un nivel superior de respuesta judicial en comparación con otros procedimientos de la justicia transicional.

Asimismo, en cumplimiento del Acto Legislativo 01 de 2017, que confiere a la Procuraduría General de la Nación funciones de intervención especial para salvaguardar los derechos fundamentales de las víctimas, el Ministerio Público ha realizado seguimiento a las medidas cautelares y de protección.

Mediante funciones preventivas y de intervención, y dentro de los límites constitucionales y legales, la Procuraduría ha apoyado la labor de la magistratura en diversos escenarios. En múltiples ocasiones, estas acciones han activado mecanismos para proteger la vida de quienes acuden a la jurisdicción, han facilitado la custodia de información y documentación esencial para la construcción de la verdad, y han contribuido a la reconciliación y a la construcción y sostenimiento de la paz.

Las Salas y Secciones de la jurisdicción impulsan diversos procedimientos en esta materia, tales como medidas de protección personal, protección de lugares donde se presume han sido inhumadas víctimas no identificadas o identificadas no reclamadas, y custodia de información clave.

Actualmente hay varias medidas cautelares activas en varios de los macrocasos y otras que son transversales, entre esas se encuentran trámites en Neiva (Cementerio Central); Paz de Ariporo, Casanare (cementérios); Medellín (La Escombrera – La Arenera); Buenaventura (Estero de San Antonio); Cúcuta (Cementerio Central); Riosucio y Supia, Caldas (Resguardo Indígena San Lorenzo); Magdalena Medio (cementérios en Caldas); y a nivel nacional sobre desaparición forzada.

En los distintos procesos se han acompañado audiencias públicas y actos restaurativos derivados, se ha solicitado la implementación de mecanismos de búsqueda urgente y la optimización de la participación de las entidades que se puedan relacionar con estas labores, así como impulsar el seguimiento para la gestión de mecanismos dirigidos a completar los datos de las víctimas y sus familiares, porque son trámites cuyo objeto es expreso: proteger la participación ante la JEP.

Ciertamente, muchas de estas medidas representan retos de naturaleza institucional para articular las competencias de las entidades involucradas y materializar la protección, y de implementación de enfoques diferenciales como el territorial, étnico y de género, porque esto añade grados de análisis particulares para que la garantía de protección y salvaguarda se cumpla efectivamente.

Muestra de ello son las actuaciones que la Sección con Ausencia de Reconocimiento (SAR) ha venido adelantando a corte de 31 de agosto de 2024: ha realizado 70 audiencias, recibido 142 testimonios y sostenido 288 reuniones con víctimas (JEP, 2024).

De igual manera, en cada uno de los macrocasos el Ministerio Público ha visto la necesidad de materializar la protección de víctimas con medidas cautelares así:

- En el trámite del macrocaso 02, aunque se han proferido medidas tendientes a la protección individual, colectiva y territorial de los sujetos étnicos colectivos, se ha intervenido en clave de advertir sobre el tiempo concedido para el cumplimiento de las órdenes, ya que este ha sido suficiente para que haya un avance significativo en todas las ordenes, y preocupa que hay algunas medidas que aun presentan rezagos considerables.
- En el trámite del macrocaso 04, se participó en la Mesa de Trabajo Interinstitucional convocada por el Ministerio del Interior en el marco de las medidas cautelares decretadas en el Auto 175 de 2019 en favor de las comunidades de las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curbaradó, donde se advirtió la necesidad de adelantar articulaciones intrainstitucionales a nivel Procuraduría.
- En el trámite del macrocaso 05, producto de diálogos interculturales, intercambio de información y procesos de consulta con las autoridades del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), se presentó solicitud de medidas cautelares debido a los múltiples riesgos para la existencia cultural y física que presenta el Pueblo Nasa, y se participó en audiencia de seguimiento a medidas cautelares realizada el 10 y 11 de septiembre en Popayán para advertir la necesidad de una implementación célere y la toma de decisiones definitivas en estos trámites.
- En el trámite del macrocaso 07, se han adelantado múltiples actuaciones en el marco de la gestión preventiva del riesgo para que la celeridad sea la regla general al momento de realizar

análisis de riesgo por parte de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la JEP, se han presentado directamente solicitudes de medidas cautelares cuando es notoria la inminencia de perjuicios irremediables contra las víctimas.

- De igual forma, se han elevado solicitudes producto de procesos de articulación y actuación conjunta con pueblos y territorios étnicos como el Motilón Barí, Hitnü, Koreguaje y Pamiva (Cubeo), dirigidas a prevenir la destrucción y garantizar la no repetición de las conductas asociadas a los daños efectuados en contra de los bienes culturales (materiales e inmateriales) y de sus territorios ancestrales, sagrados y colectivos; y prevenir las vulneraciones y proteger los derechos a la vida, la libertad, la seguridad y la integridad de los líderes, lideresas y las autoridades indígenas tradicionales, jurisdiccionales, político - administrativas y/o espirituales, entre otras, según corresponda a las estructuras organizativas propias de los pueblos. Esto, en estricta aplicación del deber de prevención.
- En el trámite del macrocaso 09, en sentido similar al recién descrito, se lideró la solicitud de protección del territorio ancestral, sagrado y colectivo de la Sierra Nevada de Gonawindua (Santa Marta), especialmente, a través de la protección del sistema vital de los 348 sitios sagrados que conforman e interconectan la “Línea Negra” y de los líderes, lideresas y las autoridades indígenas tradicionales, jurisdiccionales, político - administrativas y/o espirituales, entre otras, según corresponda a las estructuras organizativas propias de los pueblos indígenas Iku (Arhuaco), Kággaba (Kogui), Wiwa y Kankuamo²⁴², entre otras.

Régimen de condicionalidad

El régimen de condicionalidad, como elemento transversal a los comparecientes ante la JEP que contiene las principales obligaciones

²⁴² En virtud de que estos pueblos indígenas y su territorio ancestral, involucran a los macrocasos Nos. 01, 03 (subcaso Batallón la Popa I, Batallón La Popa II, Costa Caribe y Fase Nacional), 08, 09 (subcaso Sierra Nevada de Santa Marta y zonas de influencia) y 10.

de verdad, reparación y garantías de no repetición, está entrando en fases nuevas de su valoración porque el momento de la definición de situaciones jurídicas se ha acelerado por cuenta de las decisiones de selección negativa que se están produciendo en la Sala de Reconocimiento.

Por ello, como ya se vio, la organización de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas se ha dispuesto para atender las cargas de valorar los mecanismos de terminación del proceso en los casos de personas que no fueron determinados máximos responsables en crímenes de lesa humanidad y de guerra o a quienes no les es exigible responsabilidad penal.

Atado a una obligación de brindar seguridad jurídica a los comparecientes y resolver su situación jurídica, se han emitido decisiones como la SENIT No. 5 de 2023 y el Auto TP-SA 1580 de 2023, en las que se han definido reglas relacionadas con los alcances del régimen de condicionalidad como base de la aplicación de mecanismos resolutorios de la situación jurídica.

En efecto, la renuncia a la persecución penal y otros beneficios definitivos se sustentan en el cumplimiento de las obligaciones propias del régimen de condicionalidad, de manera que a nivel jurisprudencial la JEP está allanando el camino para facilitar la aplicación de estos mecanismos, aunque está por verse su aplicación sobre comparecientes que pertenecieron a las FARC-EP.

Sin embargo, es claro que existen retos relevantes frente al seguimiento del cumplimiento de las obligaciones y para ello la JEP debe concentrarse en desarrollar procedimientos que permitan hacer una vigilancia adecuada al respecto de las condiciones que tienen los comparecientes como requisito de mantenimiento de las prerrogativas transicionales a las que pueden acceder o hayan accedido.

De este modo, además de las actuaciones tradicionales y previstas legalmente como el incidente de incumplimiento al régimen de condicionalidad, previsto en el artículo 67 de la Ley 1922 de 2018, que se continúa adelantando en aquellos casos en los que es de

conocimiento que hay posibles infracciones a las obligaciones propias del SIP - como ocurrió recientemente con los comparecientes Juan Carlos Rodríguez Agudelo y Arlez Porras Gómez (W Radio, 2024) -, se requiere que la JEP, en el marco de sus competencias y atendiendo el principio de estricta temporalidad que rige su permanencia, tome medidas que permitan agilizar el estudio de las propuestas de los potenciales beneficiarios porque son el inicio y, seguramente, la base de las medidas reparatorias que deban ejecutar.

Acciones reparatorias-restauradoras y Trabajos, Obras o Actividades con contenido Reparador-Restaurador (TOAR)

Los TOAR que pueden desarrollar los comparecientes se hacen como: I) consecuencia de la imposición del régimen de condicionalidad; II) acciones realizadas de forma previa a la imposición de una sanción, es decir, como un TOAR anticipado; y, finalmente, III) como cumplimiento de las sanciones propias impuestas en la sentencia.

Para su ejecución, se han trazado algunos requisitos como la participación personal, directa y activa en la ejecución del TOAR por parte del compareciente; que sean acciones con contenido reparator y restaurador, compatibles con el listado no taxativo que trae el artículo 141 de la Ley 1957 de 2019, y que permitan la aplicación de los enfoques diferenciales; que haya una participación efectiva de las víctimas; que se atiendan las afectaciones causadas y que sean aptas para alcanzar la reintegración de las personas a la sociedad, por ejemplo (JEP, 2022).

Así las cosas, en clave de acciones restauradoras, en 2024 entró en funcionamiento el Sistema Restaurativo de la JEP, como instancia que garantiza que los responsables de los graves crímenes lleven a cabo acciones que contribuyen a restaurar y sanar el daño causado durante el conflicto armado (JEP, 2024).

El Sistema arrancó con tres proyectos restaurativos: I) Siembras de Vida, para la restauración ecológica en el corredor ambiental Chingaza-Sumapaz; II) Horizontes Seguros, que se ha desarrollado en los municipios de Dabeiba, Mutatá, Frontino y Murindó (Antioquia) con el

objetivo de promover la Educación en el Riesgo de Minas (ERM); y III) Armonizándonos, donde los comparecientes y firmantes del Acuerdo de Paz han trabajado en la construcción de infraestructura que permitirá el acceso y restauración de la Casa de la Sabiduría ‘Marcos Paí’ del Pueblo Awá.

Aunado a ello, se establecieron siete líneas de proyectos restaurativos en los que podrán trabajar los comparecientes que han aportado verdad y vienen cumpliendo con sus obligaciones: I) Acción Integral contra las Minas (AICMA); II) Medio ambiente, naturaleza y territorios; III) Infraestructura rural y urbana; IV) Memorialización y reparación simbólica; V) Educación, alfabetización y capacitación; VI) Búsqueda de personas dadas por desaparecidas; y, VII) Daños diferenciales y macrovictimización.

Lo anterior es también un marco de referencia para la implementación de sanciones propias que impondrá el Tribunal para la Paz y las medidas de reparación que impondrá la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas como parte de las condiciones que deben cumplir los comparecientes que no fueron partícipes determinantes para resolver su situación legal.

A pesar de haber una estrecha relación entre los TOAR y las sanciones que impondrá la JEP, aún no ha sido posible dilucidar la forma en la que se harán compatibles entre sí al momento de imponer una pena, en los casos que así se deba hacer; no obstante, esto no ha sido impedimento para que haya grandes avances en relación con proyectos restaurativos que están inmersos en macrocasos así:

- En el marco del caso 02, se desarrolla el Proyecto Restaurativo “Armonizándonos”, una iniciativa de reparación y restauración colectiva para el pueblo Awá en el resguardo Tortugaña Telembí, Nariño, desarrollada en coordinación entre las autoridades indígenas, la JEP y el PNUD. El proyecto se lleva a cabo en tres fases:

Fase 1: Adecuación de un camino ancestral hacia la Casa de Sabiduría Marcos Pai, con la participación de 13 exintegrantes de las FARC-EP en mingas (trabajo comunitario).

Fase 2: Adecuación de la Casa de Sabiduría y conservación de una zona natural. Incluye capacitación técnica a líderes Awá.

Fase 3: Creación de un área de conservación y entrega de recursos a la guardia indígena, junto a formación ambiental.

El proyecto también incluye mesas de diálogo para abordar la seguridad y acuerdos con autoridades y empresas. Se desarrolló un Protocolo de Seguridad Intercultural con la participación de múltiples entidades, para proteger a las víctimas, la comunidad y los participantes del proceso. La Procuraduría y otras instituciones supervisan las actividades y seguridad en el proyecto, cuya implementación busca la salvaguarda de derechos y la restauración del territorio.

- En el marco del caso 05, entre el 8 y el 10 de mayo de 2024, en Santander de Quilichao (Cauca), la JEP organizó una reunión para definir un proyecto restaurativo para víctimas de violencia sexual (VS) y violencia basada en género (VBG) de comunidades indígenas y afrodescendientes.

Las discusiones incluyeron la construcción de cinco casas de salud y tres casas de sanación en los municipios afectados. También, la Procuraduría y otras entidades trataron temas de seguridad y compartieron sus experiencias sobre la planeación, ejecución y supervisión de las fases del proyecto "Armonizándonos" del caso 02.

Igualmente, el 16 y 17 de mayo de 2024, en Cali, se realizaron Encuentros Dinamizadores para diseñar un proyecto restaurativo, con el apoyo de la ONU y otras organizaciones. En julio, la Global Survivors Fund organizó un encuentro en Cali para que mujeres afrodescendientes víctimas de VS y VBG diseñaran medidas de reparación.

En síntesis, este es un componente esencial en la labor de la JEP, pero aún está pendiente de desarrollarse por completo. Seguramente

se acelerarán los resultados una vez se empiecen a emitir sentencias y se deban ejecutar proyectos restaurativos como parte de las penas impuestas a los comparecientes.

En todo caso, no se debe perder de vista que las acciones que se realicen deben adecuarse al daño concreto que se haya causado, que venga precedido de procesos adecuados de intercambio con las víctimas y cuente con la intervención de la Procuraduría, que ya ha llegado a presentar observaciones frente a la formulación y evaluación de propuestas de esta naturaleza.

Conclusiones y recomendaciones

- El ejercicio de competencia de la JEP debe atender y ceñirse estrictamente a las disposiciones legales y constitucionales que la delimitan.
 - Por tanto, se recomienda a la Jurisdicción Especial para la Paz ejercer los mandatos encomendados como órgano judicial del SIP, en el estricto marco competencial delimitado para ello.
- La Sala de Definición de Situaciones Jurídicas implementó la Ruta No Sancionatoria y reorganizó su estructura para mejorar la eficiencia y alinearse con su función de resolver los casos de los comparecientes no seleccionados como máximos responsables.
- Los avances en las investigaciones a gran escala que se adelantan en los macrocasos han llevado a la producción de imputaciones en los casos 01, 02, 03 y 05, lo que ha permitido también el progreso en el reconocimiento de verdad y responsabilidad; sin embargo, se está a la espera de atribuciones de responsabilidad y evolución en los demás macrocasos - principalmente aquellos que hacen parte de la primera fase de priorización, como el 04, 06 y 07 -.

- Es necesario que en asuntos de tanta relevancia como el reclutamiento ilícito de menores, que conoce el macrocaso 07, se agoten etapas procesales para iniciar a esclarecer lo ocurrido y acceder a acciones afirmativas de reconocimiento y reparación.
 - En este sentido, se recomienda a la Jurisdicción Especial para la Paz avanzar en la toma de decisiones dentro de los macroprocesos, sobre todo aquellos que hacen parte de la primera ronda de priorización y aún no cuentan con autos de determinación de hechos y conductas ni siquiera (casos 04, 06 y 07).
 - Respecto del macrocaso 11, se recomienda a la Jurisdicción Especial para la Paz iniciar la etapa de llamamiento a los comparecientes para que rindan versiones voluntarias, ya que es importante tener en cuenta el principio de estricta temporalidad de la JEP, el cual resulta ser desfavorable para esta investigación, que está en desventaja en cuanto el tiempo que resta para lograr investigaciones e imputaciones que permitan esclarecer los hechos con sentido de justicia.
- Los procesos adversariales, aunque excepcionales, deben adelantarse bajo las estrictas obligaciones del debido proceso y deben llenarse de contenido en cuanto a sus reglas de procedimiento ante los vacíos de regulación que lo acompañan, como la práctica de pruebas anticipadas, los acuerdos o estipulaciones probatorias y la participación de las víctimas.
 - Por lo anterior, se recomienda a la Jurisdicción Especial para la Paz consolidar los contenidos procedimentales de los juicios adversariales transicionales en aras de la garantía del derecho al debido proceso que asiste a los comparecientes y a todos los intervinientes ante la JEP.

- El principio de centralidad de las víctimas se enfoca en facilitar la participación efectiva de estas y asegurar su rol protagónico, aunque persisten desafíos en proteger y gestionar la información sensible relacionada, especialmente en casos de violencia sexual y de género.
 - Por lo cual resulta necesario que al interior de la JEP se materialicen los enfoques diferenciales de manera interseccional, de modo que el escenario transicional no perpetúe patrones de invisibilización, como ha ocurrido con la violencia intrafilas de los grupos armados o las víctimas de violencia sexual y violencias basadas en género. En esa línea, se recomienda a la Jurisdicción Especial para la Paz la aplicación de criterios prácticos en todas las etapas del proceso, es decir, desde los primeros acercamientos con los grupos de especial protección constitucional hasta la determinación de los mayores responsables de sus hechos victimizantes.
- La eficacia de las medidas cautelares, en tanto herramienta para proteger derechos de las víctimas, depende de la rápida adopción de estas y de un seguimiento riguroso por parte de la JEP.
 - La coordinación interinstitucional para los diversos fines que tiene la JEP se debe optimizar y emplear las rutas de coordinación ya existentes buscando obtener su mayor provecho y economizar la realización de procesos abordados previamente y con mecanismos ya definidos.
- En materia de régimen de condicionalidad aún está por verse la primera decisión de renuncia a la persecución penal o mecanismos no sancionatorios para determinar en debida forma los criterios que orientarán estas determinaciones.

- Los TOAR son una herramienta clave para que los comparecientes contribuyan a la reparación de las víctimas y a la restauración de las comunidades afectadas y la implementación del Sistema Restaurativo contribuye a estos fines, pero se debe continuar su implementación para potenciar sus efectos positivos deseados.
 - Debe haber mayor agilidad en la valoración de los proyectos TOAR presentados por las víctimas acreditadas ante la JEP, muchas de estas propuestas quedan en una aparente indeterminación.
 - La participación de los máximos responsables en los proyectos TOAR es deseable y se debe promover para generar un mayor impacto a nivel restaurativo con su involucramiento.
- La participación de las víctimas como elemento esencial de la formulación y definición de proyectos TOAR y sanciones propias es imprescindible y se debe atender para que su intervención sea efectiva en estas instancias.
 - Los proyectos restaurativos se deben desarrollar, en la mayor medida posible, en los territorios en los que se sufrieron los daños directamente por parte de las personas y las comunidades.
 - El diseño de las medidas de reparación debe contar con la participación activa de las víctimas para entender sus necesidades y aspiraciones. Las vías para ello deben ser efectivas y producir resultados en estas definiciones, no es deseable que no trasciendan de manifestaciones formales que no producen consecuencias o son valoradas por la JEP.

- Las medidas cautelares están estrechamente relacionadas con la participación de las víctimas a los procesos y a la misma efectividad de las decisiones de la JEP, de modo que hacen parte esencial de este modelo de justicia restaurativa.
 - Se deben implementar mecanismos de seguimiento eficaces a las órdenes impartidas dentro de los trámites para que se cumplan los objetivos de salvaguarda que dan lugar a su aplicación.
 - Al analizar situaciones de riesgo, la JEP debe tener en cuenta el deber de prevención para promover medidas que neutralicen o permitan superar las causas y circunstancias generadoras del riesgo para los intervinientes ante la JEP.
- El principio de centralidad de las víctimas impone no solo habilitar las vías formales de acceso a la JEP, sino que se deben brindar las herramientas reales que garanticen los derechos de las personas que acuden ante la justicia.
 - Dado que en los macrocasos 07, 10 y 11 hay líneas y sublíneas de investigación que coinciden entre sí, resulta necesario que en virtud del principio *províctima*, la JEP defina un mecanismo efectivo dentro del procedimiento de acreditación que permita la atención especializada cuando se dé este escenario. Ello permitirá que la víctima pueda manifestar su voluntad de participación contando con un consentimiento previo, libre e informado.
- La aplicación de los enfoques diferenciales es transversal a todas las actuaciones de la JEP, por lo que su adecuado cumplimiento redundará en la satisfacción de los derechos de las víctimas.
 - Se deben realizar diligencias con el acompañamiento psicosocial permanente y adecuado, así como garantizar a

las víctimas una atención integral en materia de salud física en los territorios, que permita la recuperación de sus cuerpos, sobre todo a aquellas personas que han sufrido violencia sexual y violencias basadas en género.

Medidas de Reparación Integral

Frente a las medidas de reparación integral, para víctimas del conflicto, en informes anteriores se han identificado problemáticas en la implementación de este punto del Acuerdo, como por ejemplo, el incumplimiento del Punto 5.1.3.3 frente a la reparación colectiva; la falta de acceso de la población rural dispersa a la rehabilitación sicosocial; la persistencia de barreras de acceso a las medidas a las que tienen derecho las víctimas que se encuentran en el exterior y, finalmente, el incumplimiento del punto 5.1.3.5, relativo a los procesos de retorno y reubicación, que implican la estabilización socioeconómica de las personas desplazadas forzosamente, quienes equivalen a poco más del 17% de la población colombiana y se encuentran desde hace 20 años en un estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004.

La Procuraduría reconoce el trabajo realizado por la ART en las actualizaciones de los PATR, no obstante, aún no es posible determinar los efectos de dicho proceso, en la superación de las problemáticas identificadas en reparación colectiva, por lo que el presente informe analizará el cumplimiento de las recomendaciones en esta materia y de los indicadores del SIIPO. Además, se hará referencia a lo observado por la PGN en los espacios territoriales de actualización de los PATR en los que participó.

Para el componente de rehabilitación psicosocial se resalta el avance en la redacción del proyecto de Decreto, *“Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 1 de la parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, en relación con el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición”*, necesario para reglamentar dicho plan, tal y como se ha reiterado en informes anteriores. Min Salud señala que este acto administrativo establecerá el alcance, los enfoques, las líneas de trabajo y el Comité Técnico del citado Plan. Al respecto la Procuraduría realizó las respectivas observaciones considerando ajustes que son necesarios para dar claridad a dichos lineamientos.

finalmente, la Procuraduría evidencia que continúan sin focalizarse para la implementación de los PATR y de los Planes Sectoriales Nacionales

a los 398 procesos de retorno y reubicación comunitarios en jurisdicción de municipios PDET. De igual manera, se advierte una disminución en la cifra reportada por la UARIV de las acciones de los Planes de Retorno y Reubicación (PRyR) que coinciden con iniciativas PATR. Lo anterior evidencia la ausencia de un enfoque de superación del Estado de Cosas Inconstitucional de la población desplazada en la implementación de la Reforma Rural Integral.

Estado de implementación

Reparación colectiva

En el informe anterior, la PGN advirtió el incumplimiento de lo establecido en el Punto 5.1.3.3 del Acuerdo de Paz, puesto que, en términos generales se identificó que:

- No se estaban fortaleciendo los procesos ni los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), sino por el contrario se mantenía la tendencia regresiva en el alcance de este componente establecido en la Ley 1448/11 y el Decreto 1084 /15²⁴³, como consecuencia de la implementación de la Resolución 3142/18, la cual no había sido modificada.
- Persistían las debilidades en el carácter reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), al no incorporar las acciones de los PIRC de manera suficiente²⁴⁴.

Así las cosas, la PGN presentó recomendaciones orientadas a: i. articular las gestiones para garantizar la priorización de esas acciones en la implementación de los PDET, ii. mejorar la asociación entre los PIRC y los PDET y iii. diseñar sistemas de información para la gestión,

²⁴³ Art. 151 y 152 de la Ley 1448 de 2011 y los Arts. 2.2.7.8.1, 2.2.7.8.3. y 2.2.7.8.3. del Decreto 1084 de 2015.

²⁴⁴ En el Quinto Informe la PGN identificó que solo el 22,62 % (1.295) de las acciones de los PIRC pendientes por implementar en territorio PDET (5.723) coincidía con iniciativas PATR.

y seguimiento de la oferta estatal orientada a garantizar el derecho a la reparación colectiva de las víctimas del conflicto armado. Para lograrlo, este órgano de control considero crucial el proceso de actualización de los PATR, que inició en 2023 y concluiría en 2024.

Teniendo en cuenta que aún no es posible determinar los efectos de dicho proceso, en la superación de las problemáticas identificadas²⁴⁵, este aparte presentará el estado del arte de la reparación colectiva a partir del análisis del cumplimiento a las recomendaciones y de los indicadores del SIPO. No obstante, se hará referencia a lo observado por la PGN en los espacios territoriales de actualización de los PATR en los que participó.

Actualmente, se encuentran en ruta 997 SRC, de los cuales 520 están ubicados en jurisdicción de municipios PDET (UARIV, 2024).

Tabla 57. Sujetos de Reparación Colectiva en la Ruta de Reparación Colectiva por fase

Fase Ruta Reparación Colectiva	Étnicos	No étnicos	Organizaciones / Grupos	Total por fase	% por fase
Identificación	205	7	9	221	22,17
Alistamiento.	216	17	12	245	24,57
Diagnóstico o caracterización del daño	96	21	3	120	12,04
Diseño y formulación del PIRC	76	42	12	130	13,04
Implementación	111	86	27	224	22,47
Implementados	2	52	3	57	5,72
Total.	706	225	66	997	100%

Nota: Elaboración propia con base en información de la UARIV, (2024).

²⁴⁵ Al momento de elaboración del documento no había concluido el proceso y no se conoce el resultado del mismo.

Tras 12 años de haberse creado el Programa de Reparación Colectiva y seis de implementación del Acuerdo de Paz, persisten los rezagos en el cumplimiento de la ruta: El 58,77% (586) de los SRC se encuentra en las tres fases iniciales y tan solo el 5,72% (57) tiene su PIRC implementado (UARIV, 2024).

Adicionalmente, solo se ha cumplido con el 24,57% (3.058) del universo de acciones (12.442) incluidas en los planes formulados desde que empezó a implementarse el Programa. Si bien la mayoría (85,64%) se ejecutó entre 2018 y 2024, la PGN advierte que ese incremento no es resultado de la implementación del Acuerdo sino de la reducción del alcance de los PIRC a partir de la expedición de la Resolución 3143/18, sobre lo cual se ha pronunciado ampliamente la CSMLV²⁴⁶.

Tampoco se observa que en las zonas PDET se esté presentando una implementación significativamente más acelerada que en las demás regiones del país, como se observa a continuación:

Tabla 58. Acciones de PIRC implementadas

Periodo de implementación	2014 - 2017	Entre 2018 - 2024	Total	% ejecutado 2018 – 2024
Zona PDET	179	1235	1414	87,34
Zona No PDET	260	1384	1644	84,18
Total	439	2619	3058	85,64

Nota: Elaboración propia con base en información de la UARIV, (2024)

Los rezagos en la ejecución de acciones de PIRC, afectan el cumplimiento de dos de los tres indicadores relacionados con la reparación colectiva de sujetos no étnicos que contiene el PMI. En el de “Sujetos de Reparación Colectiva con Plan de Reparación Colectiva

²⁴⁶ En el Séptimo Informe de la CSMLV se evidenció que, a partir de la expedición de dicha Resolución, la UARIV inició un proceso de ajuste de los PIRC formulados antes de 2018, en el que se presentó la eliminación o sustitución de acciones relacionadas con: infraestructura social, comunitaria, deportiva, vías, educación, salud y vivienda; así como acciones con nexo causal como los reconocimientos de responsabilidad. Esta eliminación afectó el enfoque reparador y transformador de los PIRC. En el Noveno Informe se insiste que la mayoría de acciones de los PIRC son del resorte de la UARIV pues “...corresponden a las de un catálogo de productos que no requieren de otras entidades del SNARIV para su materialización”.

implementado” (E.315), aunque se presenta un incremento de cinco puntos porcentuales en su cumplimiento respecto a 2022²⁴⁷, en 2023 solo se cerraron tres PIRC, que equivalen al 14,29% de lo proyectado para esa anualidad²⁴⁸.

Al respecto, se identifica un problema de planificación que puede implicar un incremento en los rezagos históricos en este indicador²⁴⁹, pues, a diferencia del PND 2018-2022, los indicadores de reparación colectiva del PND 2022-2026 no se encuentran articulados con el PMI ya que ninguno contempla en cumplimiento al 100% de los PIRC²⁵⁰.

El otro indicador que se afecta es el de “Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos” (E.316), que reporta 0% de cumplimiento de su meta, debido a que los SRC no cumplieron con los requisitos para acceder al programa creado para su fortalecimiento²⁵¹, situación que la CSMLV advirtió desde la expedición de la Resolución 1177/21²⁵² la cual no ha sido modificada²⁵³.

Por el contrario, el indicador “Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la

²⁴⁷ 9,52 %

²⁴⁸ DNP - SIPO. Consultado en: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/X0uleKwSYwAbcYqSq7I7> el 19/06/2024. Fecha de actualización: 10/06/2024. Fecha de corte: 31/12/2023.

²⁴⁹ En el periodo 2018-2022 solo se cumplió el 36,80 % de la meta de este indicador que era de 144 SRC.

²⁵⁰ Planes de reparación colectiva en implementación (ID 36) y Planes de reparación colectiva formulados y concertados con los sujetos (ID 37).

²⁵¹ DNP - SIPO. Consultado en: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/X0uleKwSYwAbcYqSq7I7> el 19/06/2024: “Se presentaron inconsistencias con los sujetos focalizados, ya que, las resoluciones de fortalecimiento se encuentran detenidas por el no cumplimiento de los requisitos preliminares para acceder a las mismas, por lo cual, se presenta una revisión al interior de La Unidad para articular los requisitos que tienen a la fecha y así complementar las acciones con lo sujetos focalizados, por tal motivo se incumple el indicador.” (subrayado fuera del texto).

²⁵² En el Noveno Informe la CSMLV advirtió que dicha Resolución establecía barreras de acceso a las Resoluciones de Fortalecimiento, sin que fueran claras las problemáticas que suscitaron su expedición, ni si estas efectivamente se resolvieron. Como consecuencia se volvió al modelo de ejecución de acciones de los PIRC dirigidas al fortalecimiento de los SRC a través de operadores logísticos.

²⁵³ La UARIV publicó una propuesta de ajuste en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/proyecto-actos-administrativos/> (consultado el: 21/06/2024), pero no se ha expedido nueva Resolución. Al respecto, se acoge lo manifestado por la CSMLV en el X Informe: “no es posible discernir si la propuesta efectivamente atiende lo que suscitó el ajuste de las resoluciones 948/17 y 1092/17 a través de la 1177/21.”

participación de las mujeres, implementados” (E.G.1), reporta un cumplimiento del 100%, con 41 espacios para el mismo número se SRC, que equivale al 18,30% de los sujetos con PIRC en implementación (224)²⁵⁴.

Los niveles de cumplimiento de los indicadores E.315 y E.316 evidencian que es necesario reforzar y acelerar las gestiones que reporta el Gobierno para resolver las problemáticas que impiden el cumplimiento de lo acordado en el Punto 5.1.3.3.

Se resalta que fueron acogidas parcialmente todas las recomendaciones de la PGN relacionadas con la reparación colectiva en el marco del Acuerdo de Paz, excepto la relacionada con asesoría técnica a las EE.TT²⁵⁵. Si bien hay algunas gestiones sobre las que no es posible determinar su efectividad pues se encuentran en implementación o acaban de culminarse²⁵⁶, por las respuestas del Gobierno nacional se infiere que, en el proceso de actualización de los PATR no se van a superar las deficiencias en la articulación de la política pública de víctimas y de implementación del Acuerdo de Paz²⁵⁷ y aún estamos lejos del diseño de un sistema de información que lo permita²⁵⁸.

²⁵⁴ En el entendido que se trata de espacios para definir la implementación de acciones de los PIRC, se advierte que el reporte incluye solo seis (6) SRC dentro de los 41 reportados, que se encuentran en fase de implementación del PIRC, el resto está distribuido en las fases anteriores a esta así: Identificación: 1, Alistamiento: 6, Caracterización/diagnóstico del daño: 25, Diseño y formulación de PIRC: 3 e Implementación: 6. Para la PGN no es claro qué se prioriza en esas fases.

²⁵⁵ No fue acogida por la ART.

²⁵⁶ Por ejemplo, el proceso de actualización de los PATR o el diseño del Sistema de Información Geográfico para la Paz.

²⁵⁷ La PGN evidenció que el ejercicio consistió en una revisión de iniciativas priorizadas en los espacios territoriales adelantados en 2023, no se realizaron ajustes o modificaciones.

²⁵⁸ La ART informó que, en el cuarto trimestre de 2023 avanzó en la formulación de una ficha de necesidades con el programa de Cooperación Internacional Restaurando Nuestro Futuro (ROF), para que la ART y la UARIV “generen una metodología unificada que materialice la articulación de los instrumentos de planificación misionales”, como los PATR, PIRC, PRyR y que, en el primer trimestre de 2024 adelantará el ejercicio de “formulación metodológica y los respectivos cruces...mediante espacios de trabajo entre las dos entidades, y se articulara con la actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).” **Fuente especificada no válida.** La UIAFP por su parte informó que entre mayo y junio de 2023 articuló con el IGA, MinTIC, JEP, el Fondo Colombia en Paz, entre otras, la construcción del Sistema de Información Geográfico para la Paz para la interoperabilidad de los sistemas de las entidades en “en lo relacionado a las víctimas y otras poblaciones y acciones objeto del Acuerdo Final de Paz”. (UIAFP, 2023)

Mientras la UARIV informó que se han realizado reuniones y cruces de bases de datos, y que, acoge parcialmente la recomendación “toda vez que la definición de la metodología y actualización de los PATR son competencia de la ART” (UARIV, 2024); la ART considera que la coincidencia no depende de ella pues “este fue un ejercicio definido por las comunidades”, desconociendo los errores que se presentaron en la formulación de los PDET²⁵⁹.

A pesar de lo anterior, la PGN identifica un aumento en el número de iniciativas PATR que coinciden con acciones de los PIRC reportadas por la ART (2024b), pasando de 768 a 969, de las cuales 545 (56,24%) cuentan con ruta de Implementación Activada (RIA), cuatro puntos porcentuales por encima del reporte anterior, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 59. Iniciativas por pilar que coinciden con acciones en los PIRC

Pilar	Iniciativas	% RIA 2023	% RIA 2022
Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	64	46,88	45,76
Infraestructura y Adecuación de Tierras	47	51,06	52,27
Salud Rural	98	47,96	42,05
Educación Rural y Primera Infancia Rural	196	64,80	61,94
Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	28	64,29	51,72
Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	179	63,69	58,91
Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	30	53,33	52,38
Reconciliación, Convivencia y Construcción De Paz	327	51,68	47,33

²⁵⁹ Por ejemplo, no se identificaron las acciones de los PIRC aprobados con anterioridad de la firma del Acuerdo de Paz, como base para los PDET y no se garantizó la representatividad de los SRC, lo cual afectó la identificación las coincidencias en el ejercicio participativo.

Pilar	Iniciativas	% RIA 2023	% RIA 2022
Total general	969	56,24	52,08

Nota: Elaboración propia con base en información de la ART,
(2024)

Por otro lado, la UARIV reporta que el 27,86% (2.021) del universo de acciones de los PIRC en jurisdicción de municipios PDET (7.254) coincide al menos con una iniciativa PATR, lo que significa que existen 5.840 pendientes por implementar. Así mismo, se resalta que de las implementadas (1.414), el 38,18% (540) presenta esa coincidencia (UARIV, 2024).

Aunque se advierten ajustes en la identificación de las coincidencias, aún continúa siendo bajo para garantizar que se focalicen y prioricen los SRC para el acceso a los presupuestos destinados a cumplir de manera prioritaria con las iniciativas PATR. Este es precisamente uno de los elementos en los que se esperaba avanzar en el ejercicio de actualización de esos Planes.

No obstante, para que se cumpla con lo acordado, particularmente en el Punto 5.1.3.3.2²⁶⁰, la ART debe, desde su rol de coordinadora de la implementación de los PDET, impulsar que se focalicen y prioricen a los SRC. Sin embargo, dicha entidad insiste en descargar en la UARIV y en las comunidades la identificación de las coincidencias entre las iniciativas PATR y acciones de los PIRC sin tener en cuenta ²⁶¹[OBJ].

Aunque manifestó que “visibilizará ante las comunidades la importancia de estas iniciativas para su discusión y eventual priorización”, pareciera que no se aplicó a cabalidad la metodología del

²⁶⁰ “...todos los PDET incorporarán planes de reparación colectiva...”

²⁶¹ La ART manifiesta que no es posible identificar la participación de los SRC en los momentos de actualización de los PATR debido a que “...para el caso de las y los representantes de las víctimas no cuenta con una caracterización que nos permita identificar la cantidad de participantes en los espacios de diálogo y concertación de los territorios PDET que son parte de los Sujetos de reparación colectiva o en proceso de retorno o reubicación o desplazados.” (ART, 2024b)

proceso²⁶², lo cual sin duda afectará la incorporación de los PIRC en los PDET como lo establece el Acuerdo de Paz.

Así las cosas, una vez concluya el ejercicio de actualización de los PATR será necesario verificar si efectivamente los PDET se constituyen en la herramienta para potenciar la reparación colectiva, entre otros componentes de la política pública de víctimas, como lo enunció la ART (2024c).

En cuanto al cumplimiento del Art. 15 del PND 2022-2026 que establece que los Planes Sectoriales de la Reforma Rural Integral deben alinearse priorizando, entre otros, a los PIRC, la PGN evidencia en el seguimiento a la implementación del Punto 1, que los líderes sectoriales no reportan la focalización o priorización de los SRC.

En definitiva, no se observa una línea clara que permita prever una intención articulada de avanzar en el fortalecimiento de la reparación colectiva en la implementación de ese punto, que es donde se concentrarán los recursos para los proyectos orientados a atender la transformación territorial. A esto se adiciona la tendencia decreciente de los recursos que destinan las entidades territoriales para la Política Pública de Víctimas²⁶³.

Preocupa entonces, que continúen los rezagos en la garantía del derecho a la reparación colectiva, situación que se refleja en la persistencia de la crisis humanitaria en los miembros de los sujetos de colectivos por la desatención de las afectaciones del conflicto en los territorios.

²⁶² No fue posible verificar cómo se incorporó la información de los SRC y de los PIRC en implementación en los diferentes momentos de la metodología, pero en los espacios en los que participó la PGN fueron evidentes de debilidades metodológicas y de participación como: complejidad de la metodología, desconocimiento de los PIRC y del contexto territorial por parte de los participantes, incluso de los funcionarios de las EE.TT y de quienes dinamizaron el ejercicio, poca participación de funcionarios de entidades del SNARIV y de EE.TT con capacidad de decisión y débil participación de los SRC, quienes no podían estar en todas mesas temáticas organizadas por los 8 pilares.

²⁶³ En el informe a la Corte Constitucional en respuesta al Auto 1019/24 la PGN identificó que en 2021 la asignación a precios constantes fue de \$10,6 billones y en 2024 de \$7,1 billones.

Para terminar, se resalta lo manifestado por la JEP respecto a la necesidad de fortalecer en la Instancia de Articulación con el Gobierno nacional, la articulación con la UARIV como coordinadora del SNARIV y otras entidades *“con el objetivo de poder definir una ruta que permita identificar acciones establecidas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC- y los Planes de Retornos y Reubicaciones, que puedan ser implementadas en el marco de los TOAR o las sanciones.”* En esta misma línea, la propuesta por parte del alto tribunal de que la adecuación de las acciones de los PIRC para que se garantice la vocación restauradora se haga en *“clave de acciones de articulación”* parece acertado (JEP, 2024).

Al respecto, la PGN considera que para ese ejercicio sería de utilidad que la UARIV identifique las afectaciones individuales de los miembros del colectivo para relacionar las conductas con los macrocasos de la JEP. Se evidencia un avance con desaparición forzada, pues la UARIV identificó acciones en los PIRC de siete (7) SRC²⁶⁴ relacionadas con ese hecho, lo cual permitirá promover su priorización en los Planes de Búsqueda.

En general, se observa una mayor comprensión de la JEP respecto de la reparación colectiva y las vías para articular las providencias de este tribunal o los TOAR con este componente de reparación administrativa²⁶⁵. Se espera que continúen los avances en el espacio de articulación y que efectivamente en 2024 se logre construir la ruta enunciada.

Rehabilitación psicosocial

²⁶⁴ Resguardo Chidima Toló - Embera Katios (Acandí – Chocó ID 36), Resguardo Chidima Toló - Embera Katios (San Carlos – Antioquia ID 108), Corregimiento Altamira (Betulia – Antioquia ID 115), El Salado (El Carmen de Bolívar ID 160), ANMUCIC Nacional (ID 163), Consejo Comunitario San José De Uré (Córdoba ID 349) y ASFADDES (ID 375)

²⁶⁵ Por ejemplo, la JEP señala que, para la participación de los comparecientes para la implementación de acciones “dependerá de la ruta interinstitucional y del tipo de TOAR (anticipado o de sanción). En el caso de los PIRC existen diferentes etapas previas a su implementación: en alistamiento, formulación, aprobados, y en ejecución. En todo caso, la realización de los TOAR en el marco de los PIRC debería lograr una estrategia de articulación desde la etapa de alistamiento, de tal manera que, desde las etapas iniciales i) se cuente con la aprobación en las instancias correspondientes, particularmente del sujeto de reparación colectiva, y ii) se cumplan los requisitos que ya se enunciaron: estudios, condiciones adecuadas, factibilidad, monitoreo, financiación, etc.”

Sobre el indicador PMI: “Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado”, incorpora tanto las medidas de recuperación emocional a nivel individual a las que hace referencia el Acuerdo Final en el punto 5.1.3.4.1., como lo establecido frente a los componentes colectivo y comunitario que corresponde al punto 5.1.3.4.2. Los avances en la implementación del Plan Nacional de Rehabilitación se registran en informes anuales elaborados por Min Salud.

Tabla 60. Avance Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado

Año	Meta	Avance	% avance
2017	1.0	0	0
2018	1.0	0	0
2019	1.0	1.0	100%
2020	1.0	1.0	100%
2021	1.0	1.0	100%
2022	1.0	1.0	100%
2023	1.0	1.0	100%

Nota: Elaboración propia con base en información de SIPO (2024).

El Min Salud reportó en SIPO un avance del 100 % en la implementación de este indicador para la vigencia 2023. Este reporte está soportado en el documento de avance que puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/XhHqYcbANgwSYwrXs6B6> en el que se describe el trabajo y resultados obtenidos en el año 2023 sobre las tres estrategias definidas en el plan:

- Estrategia 1. Articulación con el SIVJRYNR.
- Estrategia 2. Estrategia de Rehabilitación Psicosocial Comunitaria para la Convivencia y la No Repetición.
- Estrategia 3. Gestión Social del Conocimiento.

Por otra parte, Min Salud reportó avances en la redacción del proyecto de Decreto, “*Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 1 de la parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, en relación con el Plan*

Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición”.

Este trabajo responde a la necesidad de proyectar un acto administrativo en relación con el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición, tal y como se ha reiterado en informes anteriores. Min Salud señala que este acto administrativo establecerá el alcance, los enfoques, las líneas de trabajo y el Comité Técnico del citado Plan.

Asimismo, esta cartera sometió el proyecto de Decreto a consulta pública del 03 al 18 de abril de 2024 por medio de su página web. Al respecto, la PGN como miembro de la CSMLV envió comentarios y observaciones a través de oficio E-2024-044872 (16/04/2024), que se acompañó de la Matriz de Observaciones.

- Indicador PMI: “Centros Regionales de Atención a Víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento”

Tabla 61. CRAV con acompañamiento psicosocial en funcionamiento^[1]

Año	Meta	Avance	% avance
2017	0.0	0	0%
2018	0.0	0	0%
2019	28,00	28	100%
2020	32,00	32	100%
2021	32,00	32	100%
2022	32,00	33	105%
2023	35,00	35	100%
2024	35,00		

Nota: Elaboración propia con base en información de SIPO (2024).

Se observa que este indicador evidencia un histórico de cumplimiento desde el año 2019. Según información entregada por la Unidad para las Víctimas y verificada en el SIPO, el número de CRAV

que brinda atención psicosocial aumentó de 28 en el 2019 a 35 en 2023. En el reporte cualitativo, la Unidad relaciona la presencia de los 35 profesionales psicosociales garantizando el acompañamiento psicosocial en los CRAV como parte de la medida de rehabilitación psicosocial individual de los 35 Centros que se encuentran ubicados en los diferentes municipios del país.

Para la vigencia 2023, la UARIV reportó 2.223 víctimas atendidas en los CRAV y en la estrategia de atención no presencial 2.626 víctimas atendidas en 34 municipios. Finalmente, según la información de la UARIV, entre enero y marzo de 2024, se inició el proceso de contratación de profesionales que realizarán la atención psicosocial a las víctimas que lo soliciten en los 35 CRAV en funcionamiento.

Indicador PMI: *“Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados, 2019-2024”*

Tabla 62. Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados, 2019-2024

Periodo	Meta	Avance	%Avance
2019	12.000	17.958	100
2020	15.000	15.045	100
2021	15.000	14.366	95
2022	15.000	5.297	35
2023	15.000	29.453	100
2024 (30/04/2024)	15.000	2.092	14
Total	87.000	84.211	96

Nota: Elaboración propia con base en información de SIPO y MinSalud (2024).

Este indicador tuvo un avance importante a partir del año 2022 y se consolida con los datos registrados en la vigencia 2023 y primer trimestre del año 2024. De una meta para 2024 de 87.000 personas atendidas a través de estrategias móviles, han recibido atención psicosocial 84.211, lo que corresponde al 96 % de avance.

Se considera importante ofrecer la información registrada en la siguiente tabla de la vigencia 2022, donde se evidenciaron dificultades de reporte para los años 2021 y 2022.

Tabla 63. Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados, 2019-2022

Año	Meta	Avance	% avance
2017	0	S.I.	S.I.
2018	0	0	S.I.
2019	12.000	17.958	150
2020	15.000	15.045	100
2021	15.000	S.I.	S.I.
2022	15.000	S.I.	N.A.
2017 - 2022	57.000	33.003	58

Nota: Elaboración propia con base en información de SIIPO (2022).

Retornos y reubicaciones

Este punto del Acuerdo de Paz reviste especial importancia pues se trata de la garantía de un derecho complejo que implica la estabilización socioeconómica de las personas desplazadas forzosamente, quienes equivalen a poco más del 17 % de la población colombiana y se encuentran desde hace 20 años en un estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004. En esta línea, se espera que el cumplimiento de lo establecido en los puntos 1.1.7²⁶⁶ y

²⁶⁶ Que señala que en el Punto 5 se pondrán en marcha las medidas acordadas para lograr el propósito compartido del Gobierno y de las FARC-EP “de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y el desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento”.

5.1.3.5²⁶⁷, esté enfocado en la superación de dicho estado y que sea acorde a su condición de sujetos de especial protección constitucional.

Sin embargo, la PGN evidencia que persisten las problemáticas que afectan el cumplimiento de lo acordado, las cuales coinciden con las que se presentan en el componente de reparación colectiva, relacionadas con: i. la desarticulación interinstitucional, ii. las bajas coincidencias de acciones de los planes de la política de víctimas con las iniciativas de los PATR y iii. la ausencia de un sistema de información.

Así las cosas, la Procuraduría evidencia que continúan sin focalizarse para la implementación de los PATR, los 398 procesos de retorno y reubicación comunitarios en jurisdicción de municipios PDET²⁶⁸. De igual manera, se advierte una disminución en la cifra reportada por la UARIV, pues en el periodo anterior era de 423.

Adicionalmente las bajas coincidencias de las acciones de los Planes de Retorno y Reubicación (PRyR) y las iniciativas PATR ponen de manifiesto la falta de entendimiento sobre la importancia de la Reforma Rural Integral en la superación del Estado de cosas Inconstitucional de las comunidades desplazadas en proceso de retorno y reubicación en territorio PDET. Sólo el 0,55 % (182) del total de las iniciativas (33.007) se relaciona con acciones de los PRyR (ART, 2024b), las cuales están distribuidas por Pilar de la siguiente manera:

Tabla 64. Iniciativas por pilar que coinciden con acciones en los PRyR

²⁶⁷ Que dispone que: “el Gobierno Nacional pondrá en marcha programas colectivos con enfoque territorial y de género, específicos de retorno y reubicación de personas en situación de desplazamiento, y por otra parte planes de retorno acompañado y asistido para víctimas en el exterior, y fortalecerá su articulación a nivel territorial con la implementación de otros componentes de la Política de Reparación de Víctimas, en particular los programas de reparación colectiva y de restitución de tierras, y con la implementación del acuerdo denominado "Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral", en los casos en los que haya lugar a ello.” (Subrayado fura del texto)

²⁶⁸ UARIV. Base de datos procesos de retorno y reubicaciones comunitarios. 12/08/2024. Remitida por correo electrónico a la PGN.

Pilar	Iniciativas	% RIA 2023	% RIA 2022
Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	1	1,00	100
Infraestructura y Adecuación de Tierras	11	72,73	63,64
Salud Rural	17	29,41	23,53
Educación Rural y Primera Infancia Rural	45	80,00	75,56
Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	12	58,33	58,33
Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	10	90,00	90
Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	11	54,55	45,45
Reconciliación, Convivencia y Construcción De Paz	75	53,33	50,67
Total general	182	61,54	57,69

Nota: Elaboración propia con base en información de la ART, (2024).

De acuerdo con lo anterior, se observa un incremento de 4 puntos porcentuales en las iniciativas que se relacionan con acciones de los PRyR con ruta de Implementación Activada respecto a 2022.

La concentración de las iniciativas identificadas en el Pilar 8, evidencia que hay una comprensión limitada del alcance de los PRyR, pues, en el entendido que estos atienden las afectaciones del desplazamiento en los territorios, se esperarían más coincidencias en los demás pilares.

En línea con esta situación la PGN corroboró, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025/04, que la oferta de las entidades líderes de los Planes Sectoriales Nacionales²⁶⁹ para superación del estado de cosas inconstitucional de las personas desplazadas no se presenta articulada o en lógica de sistema, ni está acorde con lo

²⁶⁹ En la Sesión de Seguimiento a la Sentencia T-025/04, convocada por la Corte Constitucional el 22/01/2024.

establecido en la Ley 1448/11²⁷⁰, tampoco con lo dispuesto en el Acuerdo de Paz y menos con el enfoque de las soluciones duraderas que enuncia el Gobierno. No se mencionan siquiera a las 983 comunidades en proceso de retorno y reubicación, actualmente en ruta, de las cuales 901 tienen plan²⁷¹, 365 en zonas PDET.

Así las cosas, continúan sin atenderse los cuatro elementos que, según el Acuerdo de Paz, se deben tener en cuenta para garantizar los retornos en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, señalados en el punto 5.1.3.5, como se presenta a continuación:

- No se realiza la *Identificación de territorios*: Las entidades de los Planes Sectoriales Nacionales no focalizan su oferta en el cumplimiento de las acciones de los PRyR²⁷². Tampoco se observó que en el proceso de actualización de los PATR se impulsara efectivamente la focalización de las comunidades en proceso de RyR en la implementación de los PDET²⁷³. Sin embargo, solo cuando concluya el ejercicio se podrá determinar si se logró incrementar la cifra de iniciativas que coinciden con acciones de PRyR priorizadas para su implementación.
- Se advierte que, de acuerdo con la información reportada por la ART, en los encuentros subregionales solo se priorizaron 24 iniciativas PATR que coinciden con acciones PRyR, de las cuales 11 tienen Ruta de Implementación Activada (ART, 2024b). Cifra insuficiente frente al universo de acciones de PRyR en territorio

²⁷⁰ En particular lo establecido en el Art. 66.

²⁷¹ Aprobado o en actualización.

²⁷² En el aparte del Punto 1 de este informe se evidencia esta situación. Igualmente, cuando presentan su oferta (para la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional, política de víctimas en la Ley 1448/11 o para el Acuerdo de Paz), lo hacen de manera desarticulada y sin focalizar ni priorizar los procesos de retorno y reubicación.

²⁷³ Las falencias que se identificaron en el aparte de reparación colectiva afectan también a los retornos y las reubicaciones: no garantía de representatividad, deficiencias en la metodología, ausencia de información sobre los procesos comunitarios de RyR y los PRyR, entre otras, afectan la focalización de dichos procesos y la identificación de coincidencias.

PDET pendientes por implementar que en 2022 ascendía 6.818²⁷⁴.

- Tampoco se observan avances en la *Coordinación interinstitucional*. La PGN observa que continúan las falencias en los escenarios interinstitucionales de articulación del restablecimiento de los derechos vulnerados con el desplazamiento²⁷⁵. Al respecto, se remite al aparte de reparación colectiva donde se evidencia que persiste la desarticulación interinstitucional y entre las ofertas sectoriales, que también afecta el cumplimiento del Punto 5.1.3.5.
- Adicionalmente, la ART de nuevo se abstiene de acoger la recomendación relacionada con el establecimiento de una estrategia de asesoría y acompañamiento técnico a los entes territoriales, argumentando no tener la competencia.

La PGN advierte que la recomendación es clara en señalar que la estrategia se encuentra dirigida a las entidades encargadas de las políticas sectoriales y, por lo tanto, insiste que dicha entidad parece no comprender el alcance de su responsabilidad como coordinadora del Punto 1 en la superación del ECI de la población desplazada.

Se espera que los ajustes en la Estrategia de Corresponsabilidad en el marco de la Ley 1448/11 incorporen el fortalecimiento del acompañamiento técnico para que las entidades territoriales formulen

²⁷⁴ UARIV. Base de datos de Retornos y Reubicaciones comunitarios. 30/12/2022.

²⁷⁵ El Subcomité de Prevención y Protección, por ejemplo, resulta poco operativo pues al mismo no asisten personas con poder de toma de decisión. Su agenda se agota en los planes choque y no se está cumpliendo con las funciones asignadas en el artículo 2.2.8.1.5. del Decreto 1084/15, en particular las de los numerales 4 y 5, referentes la definición de lineamientos para orientar a las EE.TT y para la construcción de protocolos, metodologías y procesos para la implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación integral a víctimas. En este espacio no se ha avanzado lo suficiente en abordar los ajustes de la expedición y actualización de los conceptos de seguridad, tampoco sobre el alcance de los planes de acompañamiento de la FP establecidos en el Art. 2.2.7.7.29 del mismo Decreto. En cuanto al POA del Subcomité de Atención y Asistencia, donde se supone que se articula la política de PRyR, no se encuentran acciones estratégicas al respecto.

de manera efectiva los proyectos, accedan a los recursos y se garantice el derecho al retorno en territorios PDET.

- La persistencia de las situaciones de riesgo y la configuración de las mismas²⁷⁶, afecta la garantía de la *Seguridad en los territorios para el retorno* sin que se haya ajustado el procedimiento para superar los cuellos de botella en la expedición y actualización de los conceptos de seguridad, que afecta la activación del acompañamiento a las solicitudes de retorno y reubicación²⁷⁷.
- Se resalta el ajuste en la medición del indicador del PMI “Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas” (E.394), que ahora se realiza con base en planes de acompañamiento de la fuerza pública, recomendación realizada por la PGN, el cual reporta un cumplimiento del 100 %²⁷⁸. Sin embargo, es necesario revisar la fórmula de medición pues se realiza sobre lo priorizado y no sobre lo que demandan las comunidades²⁷⁹.
- En cuanto al *Fortalecimiento de los defensores comunitarios*, la medición del indicador correspondiente (E.325),²⁸⁰ no se encuentra actualizada en el SIPO. Si bien la Defensoría del Pueblo reporta las acciones adelantadas para tal fin, mediante

²⁷⁶ La Defensoría del Pueblo emitió 34 alertas tempranas entre el 31/03/2023 y el 31/04/2024.

²⁷⁷ En este reporte no es posible presentar información actualizada sobre los conceptos de seguridad y las solicitudes afectadas con los rezagos en la expedición o actualización de estos. Sin embargo, se recuerda que en el Quinto Informe se advirtió que el 67,18% de los municipios con solicitudes de acompañamiento de retorno o reubicación tenían el concepto vencido.

²⁷⁸ Para 2023 se reportaron cinco planes de acompañamiento realizados por la Fuerza Pública dirigidos a retornos de personas de comunidades Embera Chamí y Embera Katío, en las siguientes fechas: 28/02/23, 28/03/23, 24 y 26/05/23, 16 y 18/12/23 y 20/12/23 (En: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/WhCjbqWSIBTStK1z> consultado el: 19/08/2024).

²⁷⁹ Número de planes de acompañamiento implementados por parte de la Fuerza Pública en procesos de Retorno y Reubicación/Número de planes de acompañamiento formulados en procesos de retorno y reubicación priorizados)*100

²⁸⁰ “Estrategia de fortalecimiento del programa de defensores comunitarios para el acompañamiento a procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones y de víctimas en el exterior, implementada”

oficio dirigido a la PGN se advierte que la información está desactualizada pues es de 2022²⁸¹.

Las falencias enunciadas se reflejan en un bajo nivel de cumplimiento de los demás indicadores del PMI relacionados con los retornos y reubicaciones. El caso del indicador del PMI “Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación” (E.324), presenta un rezago del 80 % en el cumplimiento de la meta de 2023²⁸². No obstante, se advierte que en la meta acumulada el rezago es solo del 31 %.

Aunque se proyectaron las metas hasta 2026, el acumulado solo alcanza a 88 PRyR con el 100 % de sus acciones implementadas, cifra insuficiente para el universo de procesos de RyR de comunidades no étnicas, que asciende a 757, lo cual pone de manifiesto la baja capacidad de avanzar en la garantía de este derecho de la población desplazada.

La situación es más crítica en el indicador “Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género” (E.G.3), que reporta 0 % de cumplimiento en 2023 pues el Gobierno considera que ninguna de las acciones de los tres PRyR cerrados en esa anualidad tiene enfoque de género o está dirigida a mujeres o población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Bajo esta consideración del Gobierno, se advierte que solo el 20 % (4) de los PRyR cerrados a la fecha, tiene enfoque territorial y de género. Así las cosas, es necesario que el proceso de actualización de los PRyR persiga dar cumplimiento a este indicador.

Todo lo expuesto evidencia que la intención de superar el enfoque asistencialista para pasar a uno de soluciones duraderas está lejos de ser una realidad. La PGN identificó que el 75 % de los recursos

²⁸¹ Defensoría del Pueblo. “Informe Implementación de la Estrategia de Fortalecimiento del Programa de Defensores Comunitarios y el Análisis del Avance de las Políticas Públicas de Atención al Desplazamiento Forzado para la Garantía de sus Derechos”, que da cuenta de los componentes de prevención y protección y de retornos y reubicaciones e incluye tres actividades de fortalecimiento (1 diplomado y 2 encuentros).

²⁸² En: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/TQz3Z6wSYwjcsAbcYqVq> Consultado el: 19/08/2024.

ejecutados se concentran en el componente de asistencia, en el que se registró una reducción del 73 % de los recursos para retornos y reubicaciones²⁸³. En este punto es necesario determinar a qué programa u estrategia corresponde ese rubro.

Aunque se registran incrementos en la ejecución de reparación y de vivienda²⁸⁴, no es posible determinar cuánto de esto corresponde a acompañamiento de procesos de retorno o reubicación. Se advierte una tendencia decreciente en los recursos de dos componentes esenciales para garantizar la sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación, como generación de ingresos y educación²⁸⁵, con 22 % y 9 % respectivamente.

Adicionalmente, la PGN ha identificado barreras de acceso para que las EE.TT accedan a recursos sectoriales para cumplir con las acciones de los PRyR. Por ejemplo, para construcción o mejora de infraestructura educativa en zona rural dispersa, los criterios de selección del Ministerio de Educación para dar el visto bueno del sector no consideran las afectaciones del desplazamiento en los territorios, como la desocupación de habitantes, que implica una disminución en la matrícula, que es el factor determinante para aprobar un proyecto.

En definitiva, persiste el Estado de Cosas Inconstitucional pues se evidencia que el Gobierno no logra obtener las confluencias necesarias para garantizar la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado y en la implementación de la Reforma Rural Integral, no se está cumpliendo con lo acordado en el Punto 5.1.3.5.

Para la PGN es incomprensible que en dicha reforma no se focalicen a las comunidades rurales que se encuentran en proceso de retorno y

²⁸³ El aparte de presupuesto desarrolla ampliamente esta cuestión.

²⁸⁴ De acuerdo con lo señalado en el aparte de presupuesto del informe en respuesta al Auto 1019/24, entre 2022 y 2023 la ejecución de recursos para reparación presentó un incremento de 17 % y para 2024 hay un incremento del 67 % en los recursos programados. Igualmente, en vivienda, del 46 %; garantías de no repetición, 41 %, adquisición, adjudicación y restitución de tierras, 34 %.

²⁸⁵ De acuerdo con lo señalado en el en respuesta al Auto 1019/24, entre 2021 y 2023

reubicación actualmente en acompañamiento²⁸⁶, pues las transformaciones territoriales que se pretenden atender en el marco de la misma se relacionan precisamente con las afectaciones derivadas del desplazamiento forzado en los territorios, que implican la transformación de la vocación productiva, cambios en la tenencia y el uso del suelo, despojo y desocupación por abandono.

Víctimas en el exterior

De acuerdo con la información reportada por la UARIV, de los 121 consulados de Colombia, actualmente 65 toman declaraciones a víctimas en el exterior a través de 136 funcionarios consulares que tienen habilitadas las credenciales de la herramienta -Toma en línea-. Para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2023 y el 30 de abril de 2024 se recibieron 908 declaraciones en el exterior.

En cuanto a los hechos victimizantes declarados con mayor frecuencia, se encuentran: desplazamiento forzado (58 %), amenazas (21 %), homicidio (12 %) y pérdida de muebles e inmuebles (2 %).

Por su parte, las ciudades con mayor número de víctimas connacionales, son: (i) Madrid (1.767), en España; (ii) Santiago de Chile (1.574); (iii) Quito (1.423) en Ecuador; (iv) Valencia (998), en España; y (v) Quebec (962); en Canadá. En total, la UARIV reportó 28.372 víctimas en el exterior que declararon en Colombia o en los consulados y que actualmente viven por fuera del país.

En relación con el número de víctimas reparadas administrativamente, la UARIV ha efectuado 13.475 giros a 13.094 víctimas en el exterior, por un valor de \$102.316.959.214, lo que corresponde al 47 % del total de víctimas en el exterior incluidas en el RUV. Para la PGN, es preocupante que en 2023 se hubiera presentado una disminución del 85 % en la materialización de esta medida, en comparación con el año anterior (2022).

²⁸⁶ En la base de datos de la UARIV se identifican 129 procesos en zona rural o rural/urbana dentro del universo de 983, sin embargo, pareciera que esa caracterización aún no ha concluido pues la herramienta tiene aún muchas comunidades sin esta identificación.

Sobre la ruta de retorno y reubicación se observa que persisten situaciones que generan barreras de acceso para las víctimas en el exterior y que fueron abordadas en el V informe; sin embargo, no se han flexibilizado por parte de la UARIV los criterios para que proceda el acompañamiento, pues aún se exige: (i) haber permanecido por lo menos 12 meses en el exterior al momento de solicitar el acompañamiento y (ii) haber regresado al país en un periodo no mayor a 12 meses.

Para el periodo entre enero de 2023 y el 30 de abril de 2024, la UARIV informó que fueron presentadas 1.098 solicitudes de acompañamiento para el regreso al país, de las cuales el 31,1 % (342) se reportaron como retornos acompañados.

La PGN considera que el acompañamiento debe continuar con posterioridad al traslado del hogar retornado o reubicado, toda vez que el Estado debe garantizar el derecho al retorno, lo que implica acompañar estos procesos garantizando el goce efectivo de derechos del núcleo familiar que haya decidido retornar.

Como parte del componente de reparación, el DNP estableció el indicador *-Medidas de satisfacción para víctimas en el exterior implementadas-*, reportándose por parte de Cancillería, 183 actividades realizadas en 2023 relacionadas con la conmemoración del Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas, en los países de Ecuador, Canadá, Venezuela, Inglaterra, Panamá, Chile, Costa Rica, Francia, Brasil, Bélgica, México, Estados Unidos, Australia, República Dominicana, Finlandia, Irlanda, Italia y Noruega.

Para 2024, con corte 30 de abril, reportó 39 acciones relacionadas con medidas de satisfacción realizadas en los países de Ecuador, España, Venezuela, Estados Unidos, Australia, Bélgica, Brasil, Chile, Dinamarca, Inglaterra, Italia, México, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, República Dominicana y Suiza. Entre las actividades se encuentran: conmemoraciones del 9 de abril, jornadas de caracterización, de trámites consulares y espacios de formación sobre regularización migratoria.

En cuanto al “*Porcentaje de avance de la interoperabilidad entre los sistemas de información*” indicado en el CONPES 4031 de 2021, el cual estableció una responsabilidad compartida entre la UARIV y la Cancillería para la caracterización de la población víctima en el exterior, la UARIV refirió que durante el 2023 realizó ajustes a la batería de preguntas reduciendo su número debido a la extensión del cuestionario, y adicionalmente, desarrolló e implementó un módulo en el portal VIVANTO consistente en la caracterización a víctimas en el exterior.

Como avance en la medida de rehabilitación psicosocial, el Ministerio de Salud señaló que para el año 2024 definió que la atención se llevaría a cabo con el recurso humano y administrativo del mencionado Ministerio de manera virtual. Por lo tanto, actualmente avanzan en la contratación de cuatro profesionales psicosociales para implementar la estrategia “Atención Psicosocial Individual No presencial –ILLA–”. No obstante, no se reportaron cifras de personas atendidas.

Entrega de bienes FARC-EP para la reparación integral

En relación con lo dispuesto en el punto 5.1.3.7 del Acuerdo de Paz en cuanto a la reparación integral de las víctimas a partir de la monetización de los bienes y activos de las extintas FARC-EP, la información proporcionada por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) sobre la monetización de los bienes entregados no refleja cambios a corte del 31 de marzo de 2024. En este sentido, el valor total monetizado se mantiene en \$45.627 millones de pesos²⁸⁷.

No obstante, la SAE informó de las diferentes acciones desarrolladas frente a la monetización de algunos bienes entregados, así: I) se publicó y realizó la subasta pública de un total de 30 joyas, dos de las cuales fueron comercializadas; II) se adelanta el diagnóstico técnico de 1.830 ítems para determinar su destinación final; III) se lleva a cabo el saneamiento físico catastral del inmueble privado entregado;

287 Estos corresponden a dinero en efectivo, divisas, oro (joyas, lingotes y granulado), semovientes, muebles y enseres, inmuebles y medios de transporte.

y, IV) se realiza la chatarrización del vehículo entregado (SAE, 2024). En cuanto a los demás bienes inmuebles, la SAE manifestó que:

Con relación a las 107 unidades de bienes inmuebles se identificaron que 102 correspondían a bienes baldíos o presuntos baldíos por lo que fueron remitidos a la Agencia Nacional de Tierras – ANT, por ser la entidad competente de administrar las tierras baldías de la nación; 4 unidades fueron identificados con titularidad de comunidades étnicas por lo que se le informó a cada una mediante oficio su estado y acta de cese de ocupación por parte de las extintas FARC-EP (SAE, 2024, pág. 24).

En cuanto a la destinación de los recursos monetizados, de acuerdo con la información proporcionada por la SAE (2024), durante el periodo analizado se realizó un desembolso que benefició a un SRC no étnico a través de la adquisición de bienes y servicios destinados a la medida de indemnización colectiva. Cabe mencionar que, la información reportada por la UARIV (2024) no da cuenta de la implementación de medidas de reparación durante el periodo de análisis del presente informe sino hasta marzo de 2023, razón por la cual no se presenta en este apartado.

De otra parte, la UIAP (2024) indicó que durante el periodo analizado se realizó una sesión del Consejo Fiduciario dispuesto en el artículo 3° del Decreto Ley 903 de 2017.

Conclusiones y Recomendaciones

Reparación Colectiva

- La Procuraduría observa avances en los diálogos de la instancia de Articulación Jurisdicción Especial para la Paz - Gobierno Nacional, al ser planteadas propuestas para 2024 para el fortalecimiento de la articulación como: i. la definición de una ruta para identificar acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva que puedan implementarse a través de los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador-Restaurador y, ii. la

adecuación de las acciones de dichos planes, para que se garantice la vocación restauradora.

- En aras de garantizar que se cumpla con el Acuerdo de Paz, se recomienda a la Unidad para la Reparación de las Víctimas que identifique las afectaciones individuales de los miembros del colectivo, para relacionar las conductas con los macrocasos de la Jurisdicción Especial para la Paz.
- Para la Procuraduría, en la implementación del Acuerdo de Paz no se está cumpliendo con lo establecido en el Punto 5.1.3.3. Aunque se observó un incremento en el número de iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional que coinciden con acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, pasando de 768 a 969, sólo el 25,35 % (1.481) del universo de acciones pendientes por implementar de los Planes de Reparación Colectiva (5.840) en municipios PDET, tienen dicha coincidencia, lo cual afecta la focalización y priorización de los Sujetos en la oferta del estado para la transformación de los territorios.
 - Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio y la Unidad para la Reparación de las Víctimas, continuar con la revisión la asociación de acciones de los Planes de Retorno y Reubicación y Planes de Reparación Colectiva con las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional, de manera que se establezcan mayores coincidencias entre estas, para garantizar su priorización en la implementación. En esta revisión se pueden involucrar los líderes de los Planes Sectoriales Nacionales de la Reforma Rural Integral.
- Para este órgano de control los rezagos en el logro de las metas de los indicadores del Plan Marco de Implementación dan cuenta de dicho incumplimiento: El indicador “Sujetos de Reparación Colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado” (E.315), solo alcanzó el 14,29 % de la meta, mientras que el de

“Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos” (E.316) presenta 0 % de avance.

- La Procuraduría identifica que persiste la desarticulación entre la Unidad para la Reparación de las Víctimas, la Agencia de Renovación del Territorio y los líderes de políticas sectoriales nacionales, en particular de vivienda, generación de ingresos, acceso a tierras y educación, para impulsar la ejecución de proyectos vinculados a iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional que, coinciden con acciones de Planes Integrales de Reparación Colectiva y Planes de Retorno y Reubicación.
 - Se replica la recomendación realizada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, en el capítulo de presupuesto del informe en respuesta al Auto 1019/24 de seguimiento a la Sentencia T-025/04, de definir de manera prioritaria las fuentes de financiación que soporten el impacto fiscal de los compromisos derivados de la Ley 2343 de 2023.
- La coordinación de la Agencia de Renovación del Territorio está desenfocada y no es coherente con lo que establece el Acuerdo de Paz ni el Plan de Desarrollo 2022-2026, en lo que respecta a la reparación colectiva y la transformación de los territorios, pues no promueve adecuadamente la priorización de los Sujetos en la implementación del Punto 1. Por el contrario, considera que eso es responsabilidad de la Unidad para la Reparación de las Víctimas.
 - Se recomienda a la Unidad para la Reparación de las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio, fortalecer la metodología de articulación para garantizar la priorización de las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y de los de Retorno y Reubicación, en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. En especial, identificar las acciones de

desarrollo local que se puedan ejecutar a través de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional, para focalizar por esta vía la oferta sectorial en los Sujetos de Reparación Colectiva y procesos de retorno y reubicación de población desplazada.

- A consideración de este órgano de control, el desenfoque en el rol de coordinación de la Agencia de Renovación del Territorio se reflejó en las falencias de la metodología el proceso de actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional, pues no logró una lectura con enfoque territorial que incluyera a los sujetos de reparación colectiva ni las acciones de los planes para efectivamente avanzar en el cumplimiento del Punto 5.1.3.3.2. En los espacios participativos no se presentó información suficiente ni las herramientas que permitieran identificar las coincidencias necesarias para lograr la confluencia de los recursos de la oferta sectorial del estado en las comunidades más afectadas por el conflicto que son los SRC y las comunidades desplazadas en proceso de retorno y reubicación.
 - Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio revisar y ajustar los productos de las distintas fases de actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional e incluir la información de los Sujetos de Reparación Colectiva y de los Planes Integrales de Reparación Colectiva remitida por la Unidad para la Reparación de las Víctimas, en las gestiones que adelanta como coordinadora de la implementación del Punto 1, en especial, con los líderes de los Planes Sectoriales Nacionales y las Entidades Territoriales. Igualmente, para que en la siguiente actualización no se presenten los vacíos evidenciados en la primera.
- Aunque hay esfuerzos, aún está lejos un sistema de información integrado que permita generar la articulación efectiva para atender

las transformaciones territoriales, enfocada en las comunidades más afectadas por el conflicto, a partir de una lectura territorial que identifique las confluencias de los diversos planes construidos en el territorios en el marco de la política de víctimas, las sentencias de restitución, la implementación de la reforma rural integral y las instancias del SIVJR así como de Justicia y Paz. Es necesario que en el diseño del sistema se atiendan las falencias históricas de la Red Nacional de Información y del sistema de gestión de políticas públicas desarrollado en el marco del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, así como, de las bases de datos que los integran.

- Sobre el particular, se recomienda al Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para la Implementación, la Agencia de Renovación del Territorio y la Unidad para la Reparación de las Víctimas, trabajar articuladamente en el diseño de un sistema de información unificado, que permita identificar territorialmente, lo emanado de los marcos jurídicos establecidos para garantizar el restablecimiento de derechos de las víctimas del conflicto armado.

Rehabilitación Psicosocial

- Respecto al Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial, el proyecto de Decreto *“Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 1 de la parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 (...)”* la Procuraduría observa que carece de marco conceptual, justificación, alcance y objetivos, componentes estratégicos y líneas de acción, descripción de la instancia de monitoreo y seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial.
 - Por lo que se recomienda al Ministerio de Salud, redactar anexo técnico en donde se defina el marco conceptual, justificación, alcance, objetivos, componentes estratégicos, líneas de acción y descripción de la instancia de monitoreo

y seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial.

- Se observa un cumplimiento sostenido desde el año 2017 hasta el 2024 del indicador “*Centros Regionales de Atención a Víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento a cargo de la Unidad para las Víctimas*”; incluso, se registra un aumento en los CRAV con atención psicosocial en funcionamiento, de 28 en el año 2019 se pasó a 35 en el año 2024.
 - Sin embargo, se recomienda a la Unidad para las Víctimas iniciar la contratación de profesionales encargados de la atención psicosocial a las víctimas en los 35 CRAV anticipadamente al inicio de la vigencia para garantizar una atención continua y sin interrupciones administrativas.
- Se reconoce el aumento que desde el año 2022 ha tenido el indicador “*Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados, 2019-2024*”. De una meta para 2024 de 87.000 personas atendidas a través de estrategias móviles, han recibido atención psicosocial 84.211, lo que corresponde al 96 % de avance.
 - Por lo que se recomienda al Ministerio de Salud, fortalecer en términos presupuestales y metodológicos las estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados, con el objetivo de aumentar las metas de cobertura para las próximas vigencias.

Retornos y reubicaciones

- La Procuraduría considera que persiste el incumplimiento de lo acordado en los puntos 1.1.7 y 5.1.3.5 y que, la implementación del Acuerdo de Paz continúa sin un enfoque de derechos para superar el Estado de Cosas Inconstitucional de las víctimas de

desplazamiento forzado, pues no se presentan avances en una caracterización territorial que permita efectivamente identificar las concurrencias necesarias para lograr que se direccionen los recursos para el cumplimiento de los Planes de Retorno y Reubicación y, por esta vía, atender también las transformaciones territoriales a las que se refiere el Punto 1.

- Se recomienda a la Unidad para la Reparación de las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio fortalecer la metodología de articulación para garantizar la priorización de las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y de los de Retorno y Reubicación, en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. En especial, identificar las acciones de desarrollo local que se puedan ejecutar a través de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional, para, por esta vía focalizar la oferta sectorial en los Sujetos de Reparación Colectiva y procesos de retorno y reubicación de población desplazada.
- Para la Procuraduría el hecho de que sólo el 0,55 % (182) del universo de iniciativas contenidas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (33.007) se relaciona con acciones de Planes de Retorno y Reubicación, evidencia las falencias en el enfoque reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
 - Por lo que se replica la recomendación realizada en el aparte de reparación colectiva a la Agencia de Renovación del Territorio y la Unidad para la Reparación de las Víctimas, de continuar con la revisión de las acciones de los Planes de Retorno y Reubicación y Planes de Reparación Colectiva en contraste con las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional, de manera que se establezcan mayores coincidencias entre estas, para garantizar su priorización en la implementación. En esta revisión se

pueden involucrar los líderes de los Planes Sectoriales Nacionales de la Reforma Rural Integral.

- A consideración de la Procuraduría es preocupante que solo el 20 % de los Planes de Retornos y Reubicaciones reportados en el indicador “Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación” (E.324), tiene el enfoque territorial y de género. Además, se advierte que sus metas son insuficientes para atender el universo de planes en pendientes de cierre, que asciende a 707.
 - Se insiste en lo recomendado en informes anteriores a la Unidad para la Reparación de las Víctimas, para que, en el marco del proceso de actualización de los Planes de Retornos y Reubicaciones, con el fin de evitar la tendencia regresiva e incorporar los enfoques territoriales y de género.
- A consideración de este órgano de control, ni la Agencia de Renovación del Territorio, ni los líderes de los Planes Sectoriales Nacionales comprenden sus obligaciones en la superación del estado de cosas inconstitucional del derecho al retorno y la reubicación de la población desplazada y, en consecuencia, la Reforma Rural integral no está enfocada en impulsar los Planes de Retorno y Reubicación, ni contempla el desarrollo de una oferta sectorial específica para la estabilización socioeconómica de la población desplazada en los términos de las leyes 387/97 y 1448/11 y lo dispuesto por la Corte Constitucional en la materia.
 - Por lo que se replica la recomendación realizada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, en el capítulo de presupuesto del informe en respuesta al Auto 1019/24 de seguimiento a la Sentencia T-025/04 y en el aparte de reparación colectiva de este documento, de aumentar las partidas presupuestales en los componentes de Retornos y Reubicaciones para aquellas entidades responsables de este componente en la Ley de Presupuesto de la vigencia 2025.

- La Procuraduría identifica la existencia de barreras para que las Entidades Territoriales accedan a recursos destinados a la ejecución de proyectos a través de los cuales se pueden cumplir acciones de los Planes de Retorno y Reubicación o de iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional. Dentro de estas se resaltan las debilidades propias de entidades entre las categorías 4 a la 6 para formular los proyectos, y el establecimiento de criterios para la aprobación de proyectos que no consideren las afectaciones en los territorios derivadas del desplazamiento forzado.
 - En vista de lo anterior se recomienda al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para la Reparación de las Víctimas que, en el ajuste de la Estrategia de Corresponsabilidad, se incluya la asesoría y acompañamiento técnico a las entidades territoriales por parte de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), en especial de aquellas que son líderes de los Planes Sectoriales Nacionales de la Reforma Rural Integral, para garantizar la formulación de los proyectos y el trámite de los recursos para el cumplimiento de los Planes de Retorno y Reubicación, en particular aquellas acciones que estén asociadas a iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional. Igualmente, que se ajusten los criterios de aprobación de proyectos en consideración de las afectaciones del conflicto en los territorios.

Víctimas en el exterior

- De las 28.372 víctimas reportadas en el exterior desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 del 2011, el 10,7 % realizó retornos efectivos, es decir, 3.036 personas; lo que demuestra que persisten las dificultades en materia de retorno y reubicación.

- Por lo anterior, se recomienda a la Unidad para las Víctimas flexibilizar los tiempos de permanencia para acceder a la solicitud de acompañamiento al retorno.
- La medida de rehabilitación psicosocial es limitada frente a la demanda que se presenta en el exterior, donde los consulados no cuentan con el personal idóneo para prestar dicha atención.
 - En ese sentido, se recomienda al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Unidad para las Víctimas, diseñar lineamientos para orientar la atención psicosocial a las víctimas en el exterior, explorando los alcances y limitaciones de la implementación de la atención psicosocial en la metodología virtual.
- Los resultados de los procesos adelantados por la URT son desfavorables para quienes viven en el exterior, por las dificultades que tienen para gestionar los documentos exigidos por la entidad.
 - Por lo tanto, se recomienda a dicha entidad crear un canal diferenciado para resolver las peticiones de la población víctima en el exterior sobre sus solicitudes de restitución de tierras y aminorar la exigencia de documentos que deben autenticarse ante notaria, considerando las dificultades económicas y personales que atraviesan los connacionales en el exterior.
- La población víctima en el exterior desconoce el derecho que tiene a la exención del servicio militar y la obtención de la libreta militar, en atención a la desinformación y a que no se cuenta con un canal diferenciado para la presentación de esta solicitud.
 - En línea con lo anterior, se recomienda al Ministerio de Defensa Nacional, elaborar un documento informativo para los consulados sobre la expedición de la libreta militar con

el fin de que las víctimas conozcan el procedimiento para acceder a dicho documento desde el exterior. Así mismo, establecer una ruta diferenciada para las víctimas en el exterior que requieran la expedición de su libreta militar.

- En relación con la medida de indemnización administrativa, desde la vigencia de la Ley de víctimas, la Unidad para las Víctimas reportó que ha realizado 13.475 giros a 13.094 víctimas en el exterior por un valor de \$102.316.959.214, lo que corresponde al 46 % del total incluidas en el RUV.
- La implementación de la Ley 2343 de 2023 trae consigo retos para la Cancillería y la UARIV, relacionados con un esfuerzo presupuestal que permita la contratación de personal y herramientas necesarias para recibir las declaraciones; igualmente, respecto a la forma en la que se comunicará a las víctimas acerca de la revisión de oficio de las declaraciones negadas por extemporaneidad.
 - Se recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores realizar jornadas de declaración en los consulados donde se pueda verificar la identidad de los solicitantes para que puedan rendir la declaración virtualmente con el apoyo de los funcionarios del Ministerio Público.
- Actualmente, la Cancillería no cuenta con una oferta institucional que le brinde beneficios a la población víctima respecto de la expedición del pasaporte o su duplicado, ya sea que la solicitud se presente en territorio colombiano o en el exterior.

Entrega de bienes FARC-EP para la reparación integral

- Durante el periodo de análisis no se registraron cambios en la monetización de los bienes y activos entregados por las extintas

FARC-EP, toda vez que no se recibieron nuevos bienes y algunos de los ya entregados no lograron monetizarse en dicho periodo.

- De acuerdo con lo informado por la SAE (2024), se recomienda al componente Comunes del Consejo Nacional de Reincorporación dar respuesta a la solicitud de información de la SAE respecto de las actas de cese de ocupación de 24 bienes inmuebles.
- Asimismo, se recomienda a la Sociedad de Activos Especiales identificar las acciones necesarias para lograr la monetización de los bienes pendientes de dicho proceso.
- La realización de una única reunión del Consejo Fiduciario del que trata el artículo 3° del Decreto Ley 903 de 2017 durante el periodo de análisis, genera inquietudes sobre el funcionamiento de esta instancia de acuerdo con lo que en su momento se estableció en el artículo 2° del Decreto 205 de 2020 sobre las sesiones bimestrales de la Comisión Transitoria de Verificación de Bienes y Apoyo a la Administración del Patrimonio Autónomo, antecesora del Consejo Fiduciario.
- Por tanto, se hace un llamado a la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz para dinamizar el funcionamiento del Consejo Fiduciario de que trata el artículo 3° del Decreto Ley 903 de 2017.

Principio de integralidad del SIP

De acuerdo con la Corte Constitucional, el Estado tiene el deber de proporcionar una respuesta integral que garantice los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición, que se encuentran en igual jerarquía (Corte Constitucional, 2018). A propósito de ello, dicho tribunal ha afirmado que:

El esquema de garantías a las víctimas está fundado sobre la idea de que ninguno de los componentes que integran el sistema por sí solo garantiza y satisface integralmente los derechos de estas personas, sino el balance global de todos ellos, por lo cual, el análisis del juez constitucional no está orientado a una consideración individualizada y fragmentaria de las medidas restrictivas de los derechos, sino a evaluar el sistema examinado en su conjunto, a efectos de determinar si dentro este balance global la respuesta del Estado a las violaciones de los derechos de las víctimas es consistente y proporcional al daño sufrido por éstas (Corte Constitucional, 2017).

Por lo anterior, el Sistema Integral para la Paz (SIP) debe actuar articuladamente y así brindar las garantías a las víctimas para la satisfacción de sus derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

Durante el periodo de análisis se mantuvo la interlocución entre la JEP y la UBPD frente a los temas definidos en la ruta de articulación aprobada en 2022, ambas entidades desarrollaron acciones de coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas (UARIV), aunque - como ha sido advertido previamente por este Órgano de Control - dicha coordinación requiere de la definición de unos ejes estratégicos para su desarrollo. A propósito de lo anterior, durante el periodo analizado no se registraron avances sustanciales en la implementación de las acciones contempladas en el CONPES 4031 de 2024 frente a la articulación entre el Sistema Integral para la Paz y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

A continuación, se presentará el estado de implementación del principio de integralidad del SIP en relación con: I) el relacionamiento entre la JEP y la UBDP; II) el relacionamiento entre el SIP y el SNARIV; y, III) la articulación entre las entidades del SIP con la UARIV.

Estado de implementación

Relacionamiento de la UBDP con la JEP

La UBDP y la JEP aprobaron en junio de 2022 la ruta de articulación entre las entidades, que marcó los puntos estratégicos de su trabajo conjunto para "materializar la coordinación armónica y el principio de integralidad entre las dos entidades" (UBDP, 2024a). Los puntos clave de dicha articulación son: I) la recepción de aportes de los comparecientes en cumplimiento del régimen de condicionalidad o de una orden judicial; II) el intercambio y flujo de información; y, III) la participación en la implementación de las acciones de los Planes Regionales de Búsqueda en coordinación con las sanciones propias y el proceso restaurativo.

En el Quinto Informe se recomendó a la UBDP definir un plan de trabajo para implementar las recomendaciones de la CEV en lo relacionado con la participación de los comparecientes de la JEP en la ruta de esclarecimiento de la verdad (Procuraduría, 2023), frente a lo que la UBDP indicó que en su momento participó en la construcción del documento "Participación de comparecientes de la Jurisdicción Especial para la Paz ante la Comisión de la Verdad en la Ruta de Esclarecimiento de la Verdad", en el marco de la cual se robustecieron y definieron rutas de trabajo con comparecientes (UBDP, 2024).

Asimismo, en 2023 la Procuraduría recomendó a la UBDP trabajar coordinadamente con la JEP en la definición de criterios sobre el cumplimiento del régimen de condicionalidad (Procuraduría, 2023). Dicha recomendación fue acogida totalmente por la UBDP, la cual reportó el desarrollo de acciones en materia de Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador – Restaurador (TOAR) y de aportes de información.

En relación con los TOAR, en agosto de 2023 la UBDP publicó el documento “Trabajos, Obras o Actividades con Contenido Reparador - Restaurador en el proceso de búsqueda”. De acuerdo con los lineamientos de la Unidad de Búsqueda los proyectos TOAR que contribuyen a la búsqueda podrían relacionarse con las siguientes actividades - sin que ello implique limitarse a ellas -: I) recolección y estructuración de información; II) localización y prospección; III) identificación; IV) entrega digna; y, V) acciones de memoria y garantías de no repetición (UBDP, 2023).

En atención al principio de integralidad y la importancia de los aportes de información en el proceso de búsqueda de las personas dadas por desaparecidas y en la satisfacción de los derechos de las víctimas que "permiten aliviar el sufrimiento causado por el daño irreparable de la desaparición" (UBDP, 2024a), se considera importante realizar una amplia difusión del documento mencionado previamente con las y los comparecientes ante la JEP.

Frente a los aportes de información, en julio de 2023 la UBDP expidió la Resolución 729, en la que se definen lineamientos para la entrega de constancias de asistencia y los criterios para la expedición de acreditaciones dirigidas a la JEP sobre los aportes con información relacionada con el proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, por parte de beneficiarios del régimen de condicionalidad y otros.

Dentro de las posibles contribuciones de información, se encuentran aquellas asociadas con: I) cementerios, fosas, sepulturas y otros lugares de inhumación; II) insumos sobre modalidades, comportamientos y situaciones asociadas a la desaparición; III) patrones, móviles, perfiles de las personas desaparecidas, dinámicas regionales; IV) otras personas que cuenten con información para la búsqueda; V) lo acaecido, la identidad y el paradero de las personas dadas por desaparecidas; y, VI) que permita a la UBDP emprender acciones humanitarias de búsqueda (UBDP, 2023).

No obstante, la misma resolución aclara que estas no son las únicas contribuciones de información que podrían motivar la expedición de constancia o acreditaciones dirigidas a la JEP, atendiendo a que la UBPD considerará como contribución efectiva "el aporte de todo tipo de información que sea veraz y útil para el desarrollo del proceso de búsqueda de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado" (UBPD, 2023).

La definición de estos criterios se considera un avance en la materialización del principio de integralidad del SIP, que busca privilegiar la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad y a la no repetición. Sobre el particular la UBPD (2024a) informó que durante el periodo de análisis fueron expedidas 12 acreditaciones de contribución efectiva a la búsqueda y 167 constancias de asistencia para el aporte de información.

Adicionalmente, como resultados de la articulación entre la JEP y la UBPD en materia de aportes de información, ha sido posible recopilar datos sobre personas dadas por desaparecidas, hechos de desaparición y contextos, lugares de disposición o sitios de interés forense, y datos de contacto de personas que podrían conocer de la localización de las personas dadas por desaparecidas. Asimismo, se ha obtenido información física y digital de importancia para la búsqueda (UBPD, 2024a).

De otro lado, la UBPD informó de la articulación que mantiene con la JEP en lo relacionado con las medidas cautelares, bajo la cual se han formulado metodologías conjuntas para el abordaje de escenarios complejos, que permitió la elaboración del Plan Integral de Intervención del Cementerio Central de Cúcuta recuperando 77 cuerpos. Igualmente, se realizó una prospección en el cementerio de San José del Guaviare y se inició la elaboración de un plan de intervención al cementerio de Saravena (UBPD, 2024a).

Relacionamiento del SNARIV con el SIP

A propósito de la coordinación entre las entidades del SIP y el SNARIV se encuentran las acciones incluidas en el CONPES 4031 de

2021, se destaca en primer lugar la acción 4.16 correspondiente al diseño de un plan de acción para la articulación institucional entre el SIP y el SNARIV, que permita la planeación, seguimiento, intercambio de información y participación de las víctimas en el SIP. Sobre su cumplimiento el DNP informó que para el primer semestre de 2023 se contaba con un avance del 70 % en el SISCONPES (DNP, 2024).

Dicha acción cuenta con tres hitos para el monitoreo de su cumplimiento: I) mesas técnicas con entidades que equivale a un 30 %; II) concertación con entidades correspondiente al 30 %; y, III) documento de lineamientos técnicos publicado igual al 40 %. De acuerdo con lo anterior, el porcentaje de avance registrado para el primer semestre de 2023 da cuenta de la superación de los dos primeros hitos (mesas técnicas y concertación con entidades) y un avance parcial del tercero (DNP, 2024).

Debido a la metodología de reporte de los avances en el SISCONPES, el DNP informó que no contaba con información respecto de la finalización de esta acción para la fecha establecida en el CONPES (segundo semestre de 2023). No obstante, en la consulta realizada al Plan de Acción y Seguimiento disponible en SISCONPES²⁸⁸ se identificó que en el quinto corte de seguimiento de dicha acción, de diciembre de 2023, el avance acumulado era del 90 % por lo que se infiere que para esa fecha aún faltaba desarrollar algunas de las actividades vinculadas al tercer hito (publicación del documento de lineamientos).

En segundo lugar, la acción 4.25 consiste en la construcción de una ruta de relacionamiento entre el SNARIV y el SIP con el fin de afianzar procesos de articulación, la cual debe impulsarse desde el Comité Interinstitucional del SIP. En cuanto a su estado de avance, a pesar de que en el CONPES se definió su finalización en el segundo semestre

288

Consulta

realizada

en:

<https://sisconpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb//AccesoPublico/Documento/?id=NDaZMSQxMS8wNj8yMDIxJFBvbMOtdGljYSBOYWVpb25hbCBkZSBDbGVuY2nDs24geSBSZXBhcmFjacOzbiBJbnRlZ3JhbCBhIEhcyBWw61jdGltYXPlvlglskaHR0cHM6Ly9jb2xhYm9yYWNpb24uZG5wLmdvdi5ibjY9DRFQvQ29ucGVzL0Vjb27Ds21pY29zLzQwMzEucGRmJC RodHRwczo vL2NvbGFib3JhY2lubi5kb nAuZ292LmNvL0NEVC9Db25wZX MvRWVb sOzbWljb3MvUEFTIDQwMzEueGxeA==>

de 2022, en el quinto corte esta acción registraba un 90 % de avance acumulado, lo que significa que se ha avanzado el desarrollo de los dos hitos de la acción (documento inicial y documento final) aunque sigue pendiente el desarrollo de actividades para su conclusión.

De acuerdo con lo recomendado en el Quinto Informe²⁸⁹, la UBDP (2024) informó que durante el periodo de análisis emprendió actividades en dos sentidos, primero en relación con la reforma de la Ley 1448 de 2011 para lo cual se realizaron reuniones con la UARIV a fin de que dicha reforma incluyera a la institucionalidad creada por el Acuerdo de Paz en la política pública de víctimas, lo cual se materializó con la inclusión en dicho proyecto de ley de algunos mecanismos de articulación entre ambos sistemas.

De igual manera, en el marco del Comité de Coordinación Interinstitucional del SIP fueron realizadas sesiones de trabajo durante el segundo semestre de 2023 que resultaron en el acuerdo de "trabajar en la construcción de una ruta de articulación de acuerdo con las agendas de ambos sistemas" (UBDP, 2024a); según la UBDP (2024a) la revisión y aprobación de dicha ruta estaba prevista para realizarse en la primera sesión de 2024.

Articulación de la UARIV con las entidades del SIP

La Procuraduría indagó a la UARIV por la articulación que durante el periodo de análisis tuvo con las entidades que actualmente conforman el SIP, es decir, la JEP y la UBDP. Sobre esto, la UARIV dio cuenta de las acciones de coordinación realizadas en el primer trimestre de 2024 relacionadas con su participación en dos instancias consideradas estratégicas por parte de la Dirección de la entidad: el Consejo Asesor de la UBDP y la "Instancia de articulación entre el Gobierno Nacional y la Jurisdicción Especial para la Paz para la implementación de las medidas de contribución a la reparación y las sanciones propias en cabeza de los y las comparecientes".

²⁸⁹ En el Quinto Informe se recomendó "acelerar la discusión y aprobación de la ruta de relacionamiento entre el SIP y el SNARIV establecida en el CONPES 4031 de 2021" (Procuraduría, 2023).

Frente a la primera, la UARIV asumió el compromiso de enviar los avances técnicos en el desarrollo del módulo de paz. En la segunda, la UARIV presentó información sobre algunas medidas de reparación como rehabilitación, reparación colectiva y retornos y reubicaciones, específicamente la información de Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) y Planes de Retorno y Reubicación de Urabá, Nariño y Cundinamarca (UARIV, 2024).

Adicionalmente, la UARIV (2024) informó del desarrollo de acciones específicas de articulación con la JEP asociadas con: I) intercambio efectivo de información; II) procesos de implementación de TOAR y sanciones propias; y, III) consulta de información del SIP y el ingreso de personas en el Registro Único de Víctimas (RUV). Es así como fue consolidada una ruta para la revisión del estado de las víctimas individuales acreditadas en la JEP y su posible inclusión en el RUV, se determinaron cuatro medidas para trabajar conjuntamente en relación con el acompañamiento psicosocial (medidas de satisfacción, entregas dignas, rehabilitación y acompañamiento a víctimas que participan en la JEP), se identificaron 18 SRC a los que se les han implementado TOAR, y se publicó la primera versión del tablero estadístico SIPAZ, entre otras (UARIV, 2024).

En cuanto a la articulación de la UARIV con la UBPB, la primera señaló que durante 2023 se definió una ruta especial de trabajo, según la cual se avanza en el diseño de un módulo de consulta del SIP y en el proceso de ingreso al RUV de las personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado (UARIV, 2024). Dicha entidad igualmente afirmó que el desarrollo de estas acciones se concretará en el segundo semestre de 2024.

Debido a la importancia que reviste esta articulación en la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, especialmente las de desaparición forzada, se indagó a ambas entidades sobre los avances en la definición de los criterios para que familiares de personas dadas por desaparecidas que hayan presentado una solicitud de

búsqueda a la UBPD ingresen al RUV. Al respecto, la UARIV informó que:

la valoración se realizará conforme a la definición establecida en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, lo que implica que los eventos acaecidos, deben haber ocurrido después del 1 de enero de 1985 como consecuencia de violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario o a las normas internacionales de Derechos Humanos en el contexto del conflicto armado interno que vive el país, o, su relación cercana y suficiente con el mismo (UARIV, 2024, pág. 21).

Por su parte, la UBPD (2024a) indicó que en el desarrollo de las reuniones técnicas se avanzó en el entendimiento de las variables y categorías sugeridas por la UBPD y la incorporación de la misma en el RUV compartiendo información a la UARIV sobre las personas dadas por desaparecidas y las personas buscadoras que registran en sus bases de datos. Se considera relevante el compromiso asumido por la UBPD en el “registro de la mayor cantidad de información de las personas buscadoras para contribuir con la inclusión de las mismas al RUV” (UBPD, 2024a).

En atención a lo dispuesto en el literal e) del primer numeral del artículo 5° del Decreto Ley 589 de 2017²⁹⁰, así como a la necesidad que las víctimas han manifestado sobre la urgencia de esta articulación, se hace un llamado a la UBPD y a la UARIV para dar cumplimiento efectivo a lo establecido en el Decreto Ley 589 de 2017 para definir con claridad las reglas para la interoperabilidad e inclusión en el RUV.

En este sentido, se considera que la Sentencia T-267 de 2024 de la Corte Constitucional, constituye un avance puesto que allí se exhorta a la UARIV para que adelante la revisión y consecuentemente, la

²⁹⁰ Dicho literal señala que la UBPD deberá “establecer, en coordinación con la Unidad para las Víctimas, reglas para la interoperabilidad e inclusión en el Registro Único de Víctimas, por hechos de desaparición forzada u otros que hayan sufrido personas dadas por desaparecidas, de acuerdo con la normatividad vigente” **Fuente especificada no válida..**

actualización del Manual de Criterios de Valoración con el propósito de incluir como fuente a las entidades que integran el SIP (Corte Constitucional, 2024). Lo anterior bajo el entendido de que la carga probatoria no puede quedar en la víctima y que la JEP, la UBPD y en su momento la CEV han consolidado información y datos relevantes a propósito de las dinámicas del conflicto armado en Colombia (Corte Constitucional, 2024).

Conclusiones y Recomendaciones

- Para su articulación, la JEP y la UBPD expidieron una ruta de trabajo en 2022, que incluye aspectos clave como la recepción de aportes de comparecientes, intercambio de información y la implementación de los PRB en sintonía con las sanciones propias y el proceso restaurativo. En materia de Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador- Restaurador (TOAR), se resalta la elaboración de un documento con lineamientos para los TOAR relacionados con la búsqueda de personas dadas por desaparecidas por parte de la UBPD en 2023, la expedición de la Resolución 729 de 2023, así como los avances en la coordinación para el cumplimiento de las medidas cautelares.
 - En este sentido, se recomienda a la Jurisdicción Especial para la Paz y a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas aunar esfuerzos para ampliar la difusión y pedagogía del documento “Trabajos, Obras o Actividades con Contenido Reparador - Restaurador en el proceso de búsqueda” con las y los comparecientes ante la JEP.
- Respecto de la articulación entre el Sistema Integral para la Paz y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, las acciones contempladas en el CONPES 4031 de 2021 no han concluido su ejecución, a pesar de que el plazo contemplado para su ejecución ya finalizó. Tanto la

actividad 4.16 como la 4.25 registran un avance acumulado del 90 % para diciembre de 2023 en SISCONPES.

- Por lo anterior, se recomienda al Departamento Nacional de Planeación dar a conocer los resultados de la implementación de la acción 4.16 contemplada en el CONPES 4031 de 2021, así como el documento con los lineamientos de articulación entre el SIP y el SNARIV.
- Asimismo, se reitera la recomendación del Quinto Informe al Comité de Coordinación Interinstitucional del Sistema Integral para la Paz, de acelerar la discusión y aprobación de la ruta de relacionamiento entre el Sistema Integral para la Paz y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas establecida en el CONPES 4031 de 2021.
- A pesar de la ausencia de una ruta de articulación que defina las líneas estratégicas de relacionamiento entre la UARIV y las entidades que conforman el SIP, durante el periodo analizado se mantuvo la coordinación entre estas entidades, principalmente en relación con TOAR y las sanciones propias, el intercambio de información, y la atención psicosocial tal como se evidenció en la sección dedicada a la UBPD. De este relacionamiento sobresale la consolidación de una ruta para la revisión del estado de las víctimas individuales acreditadas en la JEP y su posible inclusión en el RUV, al igual que el diseño de un módulo de consulta del SIP con base en la información que han intercambiado la JEP y la UBPD con la UARIV.
- No obstante, se evidencia que para el 31 de marzo de 2024 aún no se contaba con una clara definición de las “reglas para la interoperabilidad e inclusión en el Registro Único de Víctimas, por hechos de desaparición forzada u otros que hayan sufrido personas dadas por desaparecidas”.

- Por lo tanto, se recomienda a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas acelerar las conversaciones relacionadas con el cumplimiento de lo establecido al respecto en el Decreto Ley 589 de 2017 y definir con claridad las reglas para la interoperabilidad e inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV).

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

El punto 5.2 del Acuerdo de Paz contiene la promoción, el respeto y la garantía de los Derechos Humanos (DD. HH), que incluye tres medidas:

- Fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos humanos, que vincula el robustecimiento del sistema de monitoreo de la situación de derechos humanos y del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH).
- Fortalecimiento de los mecanismos de protección de la labor que desempeñan los defensores de derechos humanos y sus organizaciones, que integra el monitoreo a las denuncias e investigaciones por violaciones a derechos de las y los defensores de DD. HH y el protocolo de protección integral a su labor.
- Prevención y protección de los DD. HH, que comprende la formulación y aprobación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH), al igual que la conformación de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz (CADHPAZ).

El PMI recoge estas medidas en tres indicadores por medio de los cuales se monitorea el cumplimiento del punto 5.2, estos son: I) “Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos fortalecido” (E. 336); II) “Plan Nacional de Derechos Humanos fortalecido y en implementación”

(E. 337); y, III) “Comisión Asesora de DD. HH y Paz creada y en funcionamiento” (E.408).

Como se evidenció en el Quinto Informe, la materialización de las disposiciones de este compromiso ha enfrentado dificultades, algunas de las cuales se recogen en los reportes de avance cualitativo de los indicadores E.336 y E.337, que a su vez se reflejan en el porcentaje de avance cuantitativo de la estrategia 5.6.1. “Promoción, respeto y garantía de los derechos humanos” del PMI que, para la vigencia 2023, registró un 25 % de progreso en el SIPO.

A continuación, se presentará el estado de implementación de estas disposiciones, con base en la información proporcionada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (CPDH) en los siguientes apartados: I) Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), que recogerá el Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos (SNIDH); II) Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH); y, III) Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz (CADHPAZ).

Estado de implementación

Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos

El indicador “Plan Nacional de Derechos Humanos fortalecido y en implementación” (E. 337) no registra un porcentaje de avance cuantitativo para la vigencia 2023 en el SIPO, y el último reporte de avance cualitativo data del 30 de septiembre de 2023.

En el Quinto Informe, la Procuraduría (2023) elevó una recomendación a la CDPH sobre la continuidad del proceso de construcción participativa del PNADH, especialmente para solventar algunos aspectos administrativos que dificultaban el desarrollo de las jornadas territoriales previstas a realizarse entre 2022 y 2023. Esta recomendación fue acogida parcialmente por la CDPH, la cual informó de la revisión de varios documentos e insumos para la construcción del PNADH con base en la cual se presentó una propuesta a las

organizaciones y plataformas defensoras de DD. HH con las que se ha concertado el proceso (CPDH, 2024).

De otro lado, la información consignada en el SIPO para el segundo y tercer trimestre de 2023 da cuenta de algunas acciones desarrolladas por el Gobierno nacional - en cabeza de la CDPH - frente al cumplimiento de este indicador, entre las que se encuentran la articulación con el Ministerio del Interior a propósito de la formulación de la política de DD. HH de acuerdo con lo establecido en el PND 2022 – 2026. Asimismo, se registra la elaboración y socialización de una hoja de ruta para reanudar el proceso de formulación del PNADH. Respecto a lo anterior, se estima relevante la apreciación de las vocerías de las plataformas de derechos humanos sobre la necesidad de revisar el cronograma y articularlo con los procesos que adelanta el MinInterior.

Se considera importante que durante el periodo analizado la CDPH haya reactivado el proceso de construcción participativa del PNADH. En la respuesta enviada por la CDPH (2024) se informó que desde 2023 se emprendieron acciones para ello, como reuniones con las organizaciones y plataformas defensoras de DD. HH, y la consolidación de una hoja de ruta y un cronograma para retomar el proceso, el cual se espera concluir en diciembre de 2024.

En sintonía con lo anterior, en el primer trimestre de 2024 se llevó a cabo el alistamiento con las organizaciones y plataformas defensoras de DD. HH y con el Comité Técnico Operativo para retomar la construcción participativa del PNADH. En el marco de esta labor se realizaron cuatro reuniones²⁹¹ en donde se socializaron las generalidades de reactivación del proceso, se revisaron los documentos que requieren de definición de acuerdos para continuar en el proceso y se presentó la hoja de ruta a la instancia amplia del plan (CPDH, 2024).

La CDPH (2024) informó de algunos retos en el cumplimiento de este indicador, los cuales se asocian principalmente con la participación de todos los sectores sociales, la articulación del PNADH con las demás

²⁹¹ Estas reuniones se desarrollaron durante los primeros cuatro meses de 2024.

políticas en materia de DD. HH y la definición de acciones, metas e indicadores por parte de las entidades.

Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos

El indicador “Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos fortalecido” (E.336) registró para la vigencia 2023 un avance cuantitativo del 100 % en el SIPO. Dicho porcentaje obedece al desarrollo de acciones entre el segundo y cuarto trimestre del año en dos líneas, la formulación del Plan Operativo del PLANEDH y el desarrollo de capacitaciones y formaciones en DD. HH.

Respecto del Plan Operativo del PLANEDH y teniendo en cuenta que el anterior tuvo vigencia hasta 2022, la CPDH (2024) informó que durante 2023 emprendió acciones para el diseño del plan operativo 2024 – 2026, entre las que se encuentran la contratación de un profesional, la definición de una hoja de ruta para retomar el robustecimiento y renovación del Plan Operativo del PLANEDH, el análisis de documentos, y la consolidación de la estructura y un marco conceptual correspondiente al borrador de dicho plan.

En relación con los procesos de capacitación y formación, la CPDH (2024) indicó que se realizaron a nivel municipal, departamental y nacional, en los que resultaron beneficiados funcionarios públicos e integrantes de la sociedad civil. En dichas formaciones fueron capacitadas “más de 1.000 personas pertenecientes a las comunidades NARP en Bolívar, Atlántico, Chocó, Valle y Meta en donde se utilizaron módulos de formación para promover los DD. HH para la construcción de una cultura de Paz” (CPDH, 2024).

De acuerdo con lo registrado en SIPO, en el primer trimestre de 2024 la CPDH revisó el Plan Operativo del PLANEDH con miras a su articulación con diferentes políticas y disposiciones entre las que se encuentran las recomendaciones del Informe Final de la CEV, las bases del PND, la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización, entre otros. A su vez, se elaboró un capítulo operativo con las bases de la Escuela de Altos Estudios en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Construcción de Paz, que busca

impulsar un modelo pedagógico para la educación en DD. HH y su descentralización.

La CPDH remitió a la Procuraduría el documento denominado “Avances Borrador Plan Operativo PLANEDH”, que contiene ocho secciones en las que se abordan distintas adecuaciones institucionales y normativas adoptadas por el Estado colombiano en cuanto a la educación en DD. HH, el marco normativo de la coordinación interinstitucional en dicha materia, así como los estándares e instrumentos internacionales y nacionales orientadores del Plan Operativo del PLANEDH. Cabe mencionar que la versión compartida con la Procuraduría no da cuenta de los componentes, lineamientos, estrategias o acciones del Plan Operativo del PLANEDH.

Actualización oportuna y periódica del Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos y del mapa de riesgo sobre la situación de derechos humanos

Uno de los mecanismos de promoción de los derechos humanos incluidos en el punto 5.2. es el sistema de monitoreo de la situación de derechos humanos a nivel nacional y regional, en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo de Paz el Gobierno nacional ha fortalecido el SNIDH que es “la principal herramienta del Estado que articula la información que en DD. HH y DIH poseen todas las entidades del orden nacional y territorial” (CPDH, 2024).

El SNIDH está integrado por tres componentes: el tecnológico, el de fortalecimiento y el de análisis cualitativo. En el primer componente se encuentra la Plataforma Observa, que actualmente tiene cuatro módulos de información²⁹², uno más respecto a lo reportado en el Quinto Informe que corresponde al módulo de medición de discriminación, lanzado en septiembre de 2023 junto con el Departamento Nacional de Estadística (DANE) en un evento que contó con la participación de 81

²⁹² Estos son: I) Módulo de Información de Prevención del Reclutamiento de Niños, Niñas y Adolescentes; II) Módulo de Información de Mapas de Riesgos a la vulneración de derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad; III) Módulo de Información sobre Homicidios de Líderes/as Sociales y Personas Defensoras de Derechos Humanos; y, IV) Módulo de información sobre medición de discriminación desarrollado junto al DANE.

personas de diferentes entidades, academia y organizaciones sociales (CPDH, 2024). Este módulo está disponible para consulta pública y constituye una “fuente de información innovadora que se propone evidenciar los datos e información en materia de discriminación usando fuentes y métodos alternativos, que incluye recolección por encuestas, por webscraping y por aplicativos web” (CPDH, 2024).

En cuanto al componente de fortalecimiento, para el periodo de análisis se registra igual número de nodos territoriales y observatorios vinculados a la Red Nacional de Observatorios de DD. HH y DIH (RODHI), es decir 11 y 150, respectivamente. Durante 2023 se realizaron 91 sesiones, discriminadas en 39 reuniones nodales, 28 capacitaciones para fortalecer el respeto de los DD. HH, 21 relacionadas con otro tipo de sesión, dos activaciones y una asistencia a espacios de incidencia. Los nodos que realizaron un mayor número de sesiones fueron Bogotá, Cauca y Antioquia, mientras que los que tuvieron un menor número de sesiones fueron Arauca, Norte de Santander, Nariño, Meta, Córdoba y Amazonas (CPDH, 2024).

Aunque para el tercer componente (análisis cualitativo) no se brinda información en la respuesta enviada por la CDPH, es de resaltar que los 11 nodos elaboraron informes sobre la situación de derechos humanos de cada territorio con el fin de visibilizarlas e incidir con los tomadores de decisión a nivel nacional en lo que tiene que ver con prevención, protección y garantías de no repetición.

A propósito del componente tecnológico del SNIDH, en el Quinto Informe la Procuraduría recomendó a la CDPH la actualización y socialización de la Plataforma Observa con entidades nacionales y territoriales (Procuraduría, 2023), la cual fue acogida parcialmente. En su respuesta, la CDPH (2024) informó del fortalecimiento del SNIDH mediante el robustecimiento del equipo humano encargado de la actualización de la información mediante la contratación de cuatro especialistas, el lanzamiento del módulo de información sobre discriminación, avances en la creación de un sistema de información de hechos contra periodistas y violencias basadas en género con enfoque

de mujeres periodistas, al igual que un evento de cierre de la RODHI (CPDH, 2024).

A propósito de dicha recomendación, se realizó la consulta en línea de la Plataforma Observa²⁹³ donde se encontró que los módulos con información más reciente son: prevención del reclutamiento de niñas, niños y adolescentes, y homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos. El primero actualizado con cifras de 2023 y el segundo a 2024; el año más reciente de las cifras presentadas en los módulos de mapas de riesgos a la vulneración de derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, y el de discriminación es 2022.

Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz

Esta comisión fue creada en 2019 mediante la Resolución 519 de la Defensoría del Pueblo, la cual estableció que la CADHPAZ se conformaría por representantes de 15 grupos²⁹⁴. En 2023 la Defensoría del Pueblo expidió la Resolución 2918 que modificó la conformación de la comisión, incluyendo la representación de organizaciones de conservación del medio ambiente, derechos de las personas privadas de la libertad, derechos de las juventudes y derechos de la población

²⁹³ Consulta realizada el 8 de agosto de 2024.

²⁹⁴ Los grupos con representación en la CADHPAZ según el noveno artículo de la Resolución 519 de 2019 son: I) organizaciones de derechos humanos; II) organizaciones que trabajan por los derechos de los pueblos indígenas, de acuerdo con postulación que realice la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas; III) organizaciones que trabajan por los derechos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de acuerdo con postulación que realice la Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; IV) organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres; V) organizaciones que trabajan por los derechos de las personas con orientación sexual e identidad de género diversas; VI) organizaciones que trabajan por los derechos de los niños, niñas y adolescentes; VII) organizaciones que trabajan por los derechos de la población campesina; VIII) organizaciones que trabajan los derechos de las víctimas del conflicto armado; IX) organizaciones que trabajan por los derechos de las personas con discapacidad; X) organizaciones que trabajan por la construcción de paz; XI) universidades y establecimientos de educación superior de carácter privado, con conocimientos en derechos humanos y derechos internacional humanitario; XII) universidades y establecimientos de educación superior de carácter público, con conocimientos en derechos humanos y derechos internacional humanitario; XIII) organizaciones integradas por personal de la fuerza pública en retiro; XIV) organizaciones que trabajen por los derechos de los trabajadores; y, XV) gremios empresariales.

migrante, a partir de lo cual la CADHPAZ quedó integrada por representantes de 19 grupos o sectores.

No obstante, para el 31 de marzo de 2024 se contaba con representación de 13 de los 19 grupos que componen la CADHPAZ. De acuerdo con la información proporcionada por la Defensoría del Pueblo (2024), los grupos sin representación fueron: I) organizaciones que trabajan por los derechos de los pueblos indígenas, de acuerdo con postulación que realice la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas; II) universidades y establecimientos de educación superior de carácter público, con conocimientos en derechos humanos y derechos internacional humanitario; III) organizaciones que trabajen por la conservación del medio ambiente; IV) organizaciones que trabajen por los derechos de las personas privadas de la libertad; V) organizaciones que trabajen por los derechos de las juventudes; y, VI) organizaciones que trabajen por los derechos de la población migrante.

Frente a estas vacancias, la Defensoría del Pueblo (2024) indicó que en mayo de 2024 realizaría la convocatoria a través de medios virtuales y que en diciembre de 2023 - con reiteración de abril de 2024 - se había solicitado a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías del MinInterior realizar la elección de los representantes de las organizaciones que trabajan por los derechos de los pueblos indígenas. Al consultar la página web de la CADHPAZ no se encontró información sobre las organizaciones representantes de dichos grupos²⁹⁵.

En cuanto al funcionamiento de esta comisión, fue informado a este Órgano de Control la realización de cuatro sesiones durante el periodo analizado²⁹⁶ y dos reuniones²⁹⁷. En el marco de dichas sesiones se aprobó el plan de acción 2023, se discutió la posibilidad de actualizar el reglamento interno, se acordó realizar un acercamiento con la CPDH y

²⁹⁵ Consulta realizada en <https://www.defensoria.gov.co/web/guest/comisi%C3%B3n-asesora-de-paz> el 12 de agosto de 2024.

²⁹⁶ Las cuales se realizaron el 31 de mayo de 2023 en Arauca, el 5 de septiembre de 2023 en Bogotá, el 6 de diciembre de 2023 en Pasto y el 19 de marzo de 2024.

²⁹⁷ Una reunión con el Ministerio de Salud y Protección Social y una con la CPDH.

se aprobó el plan de acción hasta junio de 2024 (Defensoría del Pueblo, 2024). A propósito del plan de acción correspondiente al primer semestre de 2024, se destaca la realización de una reunión con la CPDH en la que se buscó articulación frente a la construcción participativa del PNADH.

Respecto del funcionamiento de la CADHPAZ, la Procuraduría hizo cuatro recomendaciones en el Quinto Informe: I) comunicar los asuntos que la CADHPAZ ha considerado prioritarios; II) socializar los documentos en la página web de la CADHPAZ; III) garantizar la participación efectiva en las sesiones de la comisión; y, IV) aunar esfuerzos con la CPDH para el cumplimiento a cabalidad de los compromisos generados en las sesiones de la comisión (Procuraduría, 2023). Todas estas recomendaciones fueron acogidas por la CPDH, la Defensoría del Pueblo y la CADHPAZ, tres totalmente y una de forma parcial.

En relación con la implementación de lo recomendado, la CPDH (2024) informó de la realización de una reunión con la CADHPAZ en donde se socializó el Informe Nacional del Examen Periódico Universal y el estado del proceso de construcción participativa del PNADH, asimismo, la Defensoría del Pueblo (2023) indicó que en dicho encuentro las organizaciones con asiento en la comisión pudieron expresar su punto de vista respecto del estado del plan y la necesidad de su construcción participativa. De igual forma, se indicó que la página web se encontraba en actualización y que una vez finalizara dicho proceso se cargarían allí los documentos correspondientes.

Conclusiones y Recomendaciones

- En virtud de lo recomendado por este Órgano de Control en los informes de seguimiento previamente presentados al Congreso de la República, se resalta la articulación del Plan Operativo del PLANEDH con las recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad. Si bien, se desconoce con claridad la forma en la cual se ha materializado dicha articulación, se considera que este es un progreso en el cumplimiento de lo

establecido en el Punto 5.2, que señaló como medida de fortalecimiento del proceso de implementación del PLANEDH la inclusión del Acuerdo de Paz y del Informe Final de la CEV (Mesa de Conversaciones, 2016).

- En este sentido y como se señaló en el Cuarto Informe, se recomienda a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario discutir en el encuentro interinstitucional de actualización del Plan Operativo del PLANEDH la inclusión de acciones específicas de difusión y pedagogía del Informe Final de la CEV (Procuraduría, 2022).
- En línea con lo advertido en el Cuarto Informe y a pesar de que el indicador “Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos fortalecido” (E.336) registró un porcentaje de avance del 100 % para 2023 en el SIPO, se considera que existe un estancamiento en la implementación del PLANEDH a causa de la finalización de la vigencia de su plan operativo y la falta de formulación y aprobación de una actualización del mismo, que incluya las acciones y estrategias dirigidas a su fortalecimiento.
 - Por tanto, se recomienda a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario agilizar el proceso de formulación, socialización y adopción del Plan Operativo 2024 – 2026 del PLANEDH.
 - Asimismo, en consonancia con lo recomendado en el Segundo Informe, se sugiere a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario definir en el encuentro interinstitucional de actualización del Plan Operativo del

PLANEDH un instrumento de medición del cumplimiento de las metas e indicadores del Plan Operativo 2024 – 2026 del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos.

- De acuerdo con la consulta realizada en los diferentes módulos de la Plataforma Observa, se encontraron avances en la actualización de la mayoría de sus módulos de información en contraste con lo señalado en el Quinto Informe, destaca el caso del Módulo de Información sobre Homicidios de Líderes/as Sociales y Personas Defensoras de Derechos Humanos que cuenta con datos de la vigencia 2024.
- En consideración de los objetivos de la Plataforma Observa en materia de monitoreo de la situación y la cualificación de la toma de decisiones en política pública de DD. HH y DIH, se insiste en la necesidad de fortalecimiento del componente tecnológico del SNIDH con el fin de contar con información actualizada, socializada y difundida con los tomadores de decisión (Procuraduría, 2023).
- Durante 2023 la CPDH y el MinInterior llevaron a cabo reuniones con el fin de articular la formulación de la Política Pública de DD. HH y la construcción participativa del PNADH, no obstante, se desconoce la hoja de ruta que articulará el diseño de la política y el plan.
 - Por tanto, se recomienda a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y al Ministerio del Interior, socializar los lineamientos de articulación entre la formulación de la Política Pública de Garantías a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y la construcción participativa del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos.

- Durante 2023 y lo corrido de 2024, la CPDH retomó el proceso de formulación y aprobación del PNADH en articulación con las organizaciones y plataformas defensoras de DD. HH, por lo que se espera contar con el documento del plan en diciembre de 2024. En este proceso se ha trabajado en una ruta metodológica para la construcción de dicho plan, así como en una propuesta de componentes y objetivos del mismo.
 - Teniendo en cuenta lo anterior y el estancamiento que ha tenido este indicador en los últimos años, se recomienda a la CPDH dar cumplimiento al cronograma por medio del cual se retomó la construcción participativa del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y realizar su implementación en atención a los acuerdos asumidos con los sectores sociales y entidades que hacen parte del Comité Técnico Operativo para la formulación del plan.
- En el periodo de análisis, la Defensoría expidió la Resolución 2918 de 2023 a través de la cual se extiende la participación a cuatro grupos o sectores adicionales en la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz. De acuerdo con lo informado por la Defensoría del Pueblo, el 68 % de las representaciones están ocupadas y las restantes se elegirían por el Ministerio del Interior a través de convocatoria virtual; no obstante, al momento de elaboración del presente informe no se registraban novedades respecto de la conformación de dicha comisión.
 - Por lo anterior, se recomienda a la Defensoría del Pueblo acelerar la convocatoria que permita elegir las organizaciones que representarán a las universidades y establecimientos de educación superior de carácter público con conocimientos en derechos humanos y

derecho internacional humanitario; las organizaciones que trabajen por la conservación del medio ambiente; las organizaciones que trabajen por los derechos de las personas privadas de la libertad; las organizaciones que trabajen por los derechos de las juventudes; y, las organizaciones que trabajen por los derechos de la población migrante.

- De igual forma, se hace un llamado al Ministerio del Interior para que realice la elección del representante de las organizaciones que trabajan por los derechos de los pueblos indígenas, de acuerdo con postulación que realice la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas.

Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación

Descripción

En el Punto 6 “Implementación, Verificación y Refrendación”, se definen los mecanismos necesarios para garantizar la sostenibilidad del Acuerdo de Paz, al identificar las herramientas para la optimización y articulación de la gestión pública. Este punto reconoce las necesidades institucionales, políticas y normativas para una implementación efectiva; establece la necesidad de una sinergia eficiente entre el Gobierno nacional y las autoridades territoriales; determina los mecanismos que se deben poner en marcha para propiciar la transparencia y la participación ciudadana; define el acompañamiento técnico internacional al seguimiento y la verificación de lo acordado; y dicta los principios orientadores que deben regir la implementación. Este Punto dota al Acuerdo de Paz de instrumentos en cada una de las fases del ciclo de política pública, involucrando a la sociedad civil, al sector privado y la comunidad internacional.

Para la elaboración de este capítulo se analizan las fuentes de financiación, la gestión del Gobierno nacional en la planeación, programación, implementación, evaluación y seguimiento de la política pública, en función de la incorporación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz y su articulación con el Plan de Desarrollo. Lo anterior, bajo el entendido que la sostenibilidad de la implementación de dichos compromisos será posible en la medida en que éste se incorpore en cada una de estas fases. De igual forma, se analizan los avances y dificultades en las distintas fuentes de financiación destinadas para la implementación en el CONPES 3932 de 2018.

Implementación física del Acuerdo de Paz

Estado de Implementación

Planeación

El proceso de planificación del Acuerdo de Paz, a la luz de sus 7 años y medio de implementación, ha venido madurando de una manera importante. Si bien el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2018, el documento CONPES 3932 de 2018 y el Plan Marco de Implementación

fueron las bases del ejercicio de planificación y ejecución del Acuerdo de Paz, actualmente se han realizado desarrollos normativos importantes que fortalecen la implementación de lo acordado, a la vez que mejoran su proceso de planificación en el mediano plazo.

Tal es el caso del capítulo especial de paz del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la vida”²⁹⁸, que contempló en su Plan Plurianual de Inversiones una inversión para el cuatrienio de \$50,4 billones de pesos y 21 artículos²⁹⁹ en la parte programática relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz. De igual manera, el Decreto 2272 de 2022, en su artículo 6³⁰⁰, refuerza lo ya establecido en el artículo 3³⁰¹ del Acto Legislativo 01 de 2016, sobre la inclusión de los compromisos del Acuerdo de Paz en la formulación y aprobación de los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales.

Por esta razón, la Procuraduría emitió, desde el mes de febrero, unas recomendaciones técnicas para orientar a los nuevos mandatarios locales en la inclusión de los compromisos del Acuerdo de Paz y la Política Pública de Víctimas desde un enfoque de implementación conjunta y articulada, atendiendo el Auto 474 de 2017 de la H. Corte Constitucional³⁰². Lo anterior fue reforzado a través de la Directiva 003 de 2024³⁰³ en su anexo técnico. De igual manera, se generaron las

²⁹⁸ Ley 2294 del 19 de mayo de 2023

²⁹⁹ Artículos 7,8,9,10,11,12,13,15,16,19,20,23,51,56,193,198,204,205,210,294 y 295 principalmente, existen otros artículos de tiene una perspectiva trasversal al Acuerdo de Paz.

³⁰⁰ “...En el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo Locales de las entidades territoriales se fijarán políticas, programas y proyectos, dirigidos al cumplimiento de los acuerdos de paz pactados y el logro de la paz, así como el desarrollo social y económico equitativo, la protección de la naturaleza y la integración de las regiones, en especial, los municipios más afectados por la violencia o aquellos en los que la presencia del Estado ha sido insuficiente, a través de la promoción de su integración e inclusión..”

³⁰¹ “...Las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz durante los seis meses siguientes a la adopción de este...”

³⁰² Articulación de la política de atención y reparación a la población desplazada y el proceso de implementación del Acuerdo de Paz.

³⁰³ Directiva 003 de 2024: Fortalecimiento de la protección y garantía de los derechos y la gestión administrativa en los planes de desarrollo territorial, disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/procuraduria/Pages/normatividad.aspx>

alertas respectivas para que las instancias del Acuerdo de Paz, Liderazgos en los Territorios y demás organizaciones de la sociedad civil realizaran la incidencia en los Consejos Territoriales de Planeación, con el fin de generar una participación efectiva en la construcción de los Planes de Desarrollo.

Aunado a lo anterior, la Procuraduría desarrolló 3 encuentros con los nuevos mandatarios locales en las regiones de Montes de María, Pacífico Nariñense y en el departamento de La Guajira, con el fin de socializar y profundizar las recomendaciones emitidas bajo la Directiva 003 de 2024 y evaluar los borradores de Planes de Desarrollo que se presentarán en los Concejos Municipales y Asambleas Departamentales.

Es de resaltar que, si bien el Kit Territorial³⁰⁴ que dispuso del Departamento Nacional de Planeación dejó dispuestos unos lineamientos generales para la política de víctimas y Acuerdo de Paz a nivel sectorial; la expedición de la Circular 0024-4³⁰⁵ del 26 de abril de 2024 profundizó algunos aspectos de la implementación del Acuerdo de Paz a la luz del proceso de planificación territorial.

Pese a todo, la Procuraduría considera que estas herramientas debieron incluirse en los Kit Territoriales desde el inicio del periodo de gobierno de los nuevos mandatarios con el fin de optimizar los tiempos de construcción de los planes de desarrollo, toda vez que su expedición coincidió con la entrega de los borradores de los planes territoriales ante los concejos municipales y asamblea departamentales y el tiempo de ajustes fue muy reducido.

Estas fallas en el proceso de planeación se han identificado también en la construcción de diferentes políticas públicas relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz, como la Política de Nacional de Drogas 2023-2033 y la Política Pública de Desmantelamiento de

³⁰⁴ Disponible en: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/>

³⁰⁵ Lineamientos de paz para la formulación, aprobación y seguimiento a planes de desarrollo territorial 2024-2027, disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Gobierno_DDHH_Paz/Der_Humanos_Paz/DocumentosPaginaWeb/Normatividad/Circular%200024-4%20de%2026%20de%20Abril%20de%202024.pdf

Organizaciones y Conductas Criminales de la CNGS, las cuales se han expedido sin contar con un documento CONPES que permita la identificación de recursos, metas e indicadores en aras de realizar el seguimiento a la ejecución de estas políticas públicas, así como la vinculación de otras entidades que no hacen parte del Gobierno nacional.

Si bien para la Procuraduría es claro que un documento CONPES no es vinculante, sí considera que estos documentos de política pública permiten mejorar la planificación y construcción de las políticas pública, donde la función y asesoría técnica del DNP cobran relevancia en cuanto a la articulación de estas con el Plan Nacional de Desarrollo y los sistemas de información dispuestos para conocer su implementación.

Por lo anterior, la Procuraduría recomienda al DNP acompañar y brindar asistencia técnica a las entidades encargadas de avanzar en la construcción de políticas públicas relacionadas con el Acuerdo de Paz. A la UIAFP, fortalecer los procesos de planificación de aquellas entidades responsables de la implementación del Acuerdo de Paz; esto, atendiendo a su función de coordinar las directrices y líneas políticas que permitan la implementación de lo acordado en La Habana.

Seguimiento y Evaluación

Frente a la etapa de seguimiento y evaluación, la Procuraduría enfoca el análisis en tres aspectos: I) el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI); II) las herramientas de comunicación y difusión del Acuerdo de Paz; y III) El Sistema Integrado de Información para el Posconflicto – SIIPO.

I) Comisión de Seguimiento, Impulso, Verificación a la implementación del Acuerdo de Paz - CSIVI:

Esta instancia de implementación y verificación fue dispuesta como uno de los mecanismos en el punto 6.1 del Acuerdo, compuesto por tres representantes del Gobierno nacional y tres de la parte contratante del

Acuerdo; en cuanto a su funcionamiento, esta instancia se reunió 13 veces, 9 en 2023 y 4 en 2024, con el fin tratar aspectos como mesas técnicas, constatación normativa, seguimiento al PMI, relacionamiento con otras instancias asesoras (IEM – IEANPE), entre otros aspectos (UIAFP, 2024).

Según lo informado por la UIAFP, entre los principales retos que enfrenta esta instancia se encuentra la implementación del Acuerdo a nivel territorial y local, la actualización del PMI a la luz de siete años y medio de implementación, y el financiamiento de la instancia (UIAFP, 2024); frente a esto último, la Procuraduría recomendó en su Quinto Informe financiero desde el Gobierno nacional, con recursos de la nación, el funcionamiento de esta instancia y, conforme a lo reportado, se evidencia que, desde el Fondo Colombia en Paz, se han soportado varias actividades de tipo logístico para el funcionamiento de la instancia por un valor de \$226.507.119.

Por ello, la Procuraduría recomienda mantener y fortalecer el funcionamiento de esta instancia con recursos de la nación, toda vez que sigue identificando una alta dependencia de los recursos de la cooperación internacional para el fortalecimiento de las capacidades de la CSIVI.

II) Herramientas de difusión y comunicación:

Respecto al funcionamiento de las 20 emisoras de paz establecidas en el punto 6.5 del Acuerdo de Paz, según lo reportado por UIAFP, se registra un cumplimiento del 80% con el funcionamiento de 16 emisoras de paz en FM³⁰⁶. Cuatro de ellas se inauguraron en el 2023 (Fundación, San Vicente del Caguán, San Jose del Guaviare y Tumaco) (UIAFP, 2024). Las cuatro restantes (Agustín Codazzi, Cesar; Tierra Alta, Córdoba; Riosucio, Chocó; y Buenaventura, Valle del Cauca) ya fueron

³⁰⁶ Emisoras en funcionamiento: Florida (Valle): 92.0 FM.; Bojayá (Chocó): 98.5 FM.; Arauquita (Arauca): 88.9 FM.; Puerto Leguízamo (Putumayo): 100.3 FM.; Algeciras (Huila): 92.6 FM.; El Tambo (Cauca): 90.1 FM.; Chaparral (Tolima): 103.5 FM.; Ituango (Antioquia): 92.3 FM.; Convención (Norte de Santander): 94.7 FM.; Fonseca (La Guajira): 92.2 FM.; San Jacinto (Bolívar): 89.8 FM.; Mesetas (Meta): 94.0 FM.; Tumaco (Nariño): 104.6 FM.; Fundación (Magdalena): 97,3 FM.; San José del Guaviare (Guaviare): 96,3 FM.; y, San Vicente del Caguán (Caquetá): 93,3 FM.

aprobadas por la CSIVI, se adelantan los contratos de funcionamiento, adquisición de equipos y arrendamientos de lugares donde funcionarán estas emisoras. Se espera, según lo reportado, el funcionamiento pleno de estas cuatro emisoras en el transcurso de 2024.

Por lo tanto, la Procuraduría recomienda a la UIAFP tener en cuenta el funcionamiento de estos medios de difusión para informar los principales avances, oferta institucional, programas y proyectos que lideran cada una de las entidades responsables de la implementación del Acuerdo de Paz, así como la difusión de fallos judiciales, medidas cautelares, entre otros que puedan ser de interés para la población objeto del Acuerdo.

III) Sistema Integrado de Información para el Posconflicto – SIIPO:

En cuanto al SIIPO, la Procuraduría evidencia que, a la fecha de corte de este informe, se tiene un cumplimiento promedio del 62,73 % de cumplimiento del total de indicadores del PMI: un 53,68 % en la Reforma Rural Integral, 67,5 % en la Participación Política, 70,54 % en el Fin del Conflicto, un 64,38 % en la Solución al Problema de Drogas Ilícitas, un 46,68 % en el Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto Armado, y un cumplimiento del 73,12 % en la Implementación, Verificación y Refrendación de lo acordado en La Habana (SIIPO, 2024).

En cuanto a las metas trazadoras, la Procuraduría identifica un avance del 44,63 %, donde los rezagos más importantes se encuentran en los puntos 2 y 3, con avances de cumplimiento del 25 % y 32%, respectivamente (SIIPO, 2024); por una parte, en el punto 2, se encuentran 3 indicadores sin ningún avance³⁰⁷ y uno de ellos todavía no tiene ficha técnica: B.MT.2 “Disminución significativa de las violaciones de derechos humanos en el marco de manifestaciones públicas de acuerdo a la normatividad ajustada”, responsabilidad del Gobierno

³⁰⁷ Indicadores: B.MT.1 “Disminución significativa del asesinato de líderes sociales en el marco del SISEP”; B.MT.2 “Disminución significativa de las violaciones de derechos humanos en el marco de manifestaciones públicas de acuerdo a la normatividad ajustada”; y, B.MT.3 “Disminución significativa del índice de abstención en elecciones municipales en el año 10 de la implementación de los acuerdos”

nacional; por otro lado, el punto 3 tiene 3 indicadores sin ningún avance³⁰⁸ y dos de ellos no tienen ficha técnica: C.MT.4 y C.MT.5.

En cuanto a los indicadores relacionados con el PDET, se tiene un avance del 60,89 % en general, aunque 11 indicadores se encuentran sin reporte³⁰⁹ y, de ellos, tres faltan por aprobación de ficha técnica: A.35P, A.36P y A.83P, donde el MinSalud es el responsable de los 2 primeros y el tercero pertenece a la Agencia de Desarrollo Rural. De igual forma, en cuanto a los pilares del PDET, los indicadores más rezagados pertenecen a los pilares de infraestructura y adecuación de tierras y Desarrollo social: vivienda y agua potable, con avances de cumplimiento de 26,7 % y 6,7 %, respectivamente (SIIPO, 2024).

En razón de lo anterior, la Procuraduría advierte sobre el bajo nivel de cumplimiento en las metas trazadoras de los puntos 2 y 3 del Acuerdo, así como los 20 indicadores sin ficha técnica que actualmente registra el SIIPO (SIIPO, 2024). Por ese motivo, se recomienda a las entidades responsables de estos indicadores y al DNP avanzar en la construcción y aprobación de fichas técnicas.

Conclusiones y Recomendaciones

- La Procuraduría emitió desde el mes de febrero unas recomendaciones técnicas para orientar a los nuevos mandatarios en la inclusión de los compromisos del Acuerdo de Paz y la Política Pública de Víctimas desde un enfoque de implementación conjunta; esto fue reforzado con la expedición de la Directiva 003 de 2024 y tres encuentros regionales que lideró la cabeza del Ministerio Público.

³⁰⁸ Indicadores: C.MT.3 “Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, presentado e implementado”; C.MT.4 “Reducción significativa de Organizaciones criminales continuadoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo desmanteladas”; y, C.MT.5 “Reducción significativa de los casos de amenaza, hostigamiento y asesinato de integrantes de organizaciones sociales”

³⁰⁹ Indicadores: A.88P, A.111P, PNS.5.4, PNS.5.5, PNS.5.6, A.35P, A.36P, A.37P, A.387P, A.83P y A.420P.

- El DNP realizó la expedición del Kit Territorial y la Circular 0024-4 del 26 de abril de 2024, con el fin de exponer los lineamientos técnicos para la implementación del Acuerdo de Paz a nivel territorial; a pesar de ello, la Procuraduría considera que dicha circular fue muy tardía y que los lineamientos del kit territorial no fueron suficientes para la inclusión de los compromisos del Acuerdo a nivel territorial.
- Se evidencian fallas de planificación en cuanto a la construcción de políticas públicas relacionadas con el Acuerdo de Paz, en especial, aquellas que no se realizaron bajo metodología CONPES y que, al ser aprobadas, encuentran dificultades en cuanto su financiamiento y construcción de metas e indicadores.
 - En consecuencia, la Procuraduría recomienda al DNP acompañar y brindar asistencia técnica a las entidades encargadas de avanzar en la construcción de políticas públicas relacionadas con el Acuerdo de Paz.
 - A la UIAFP, fortalecer los procesos de planificación de aquellas entidades responsables de la implementación del Acuerdo de Paz; esto, atendiendo a su función de coordinar las directrices y líneas políticas que permitan la implementación de lo acordado en La Habana.
- En cuanto al funcionamiento de la CSIVI, la Procuraduría evidencia que los principales retos de estas instancias están relacionados con la implementación del Acuerdo a nivel territorial y local, la actualización del PMI a la luz de siete años y medio de implementación, y el financiamiento de la instancia.
 - En razón a ello, la Procuraduría recomienda a la CSIVI avanzar en el acompañamiento de la actualización del PMI y en el desarrollo de sesiones a nivel regional, en especial,

en lugares donde el Acuerdo de Paz presenta sus mayores rezagos.

- Igualmente, la Procuraduría recomienda a la UIAFP mantener y fortalecer el funcionamiento de esta instancia con recursos de la nación, toda vez que sigue identificando una alta dependencia de los recursos de la cooperación internacional para el fortalecimiento de las capacidades de la CSIVI.
- Frente a la Alta Instancia de Género del Gobierno (AIGG) se evidencian avances importantes en relación con su labor de seguimiento a los indicadores PMI de género y la realización de recomendaciones en aspectos de seguridad y protección para las mujeres.
 - Sin embargo, la Procuraduría recomienda a la UIAFP y al Viceministerio de las Mujeres del Ministerio de la Igualdad a fortalecer la función de coordinar, armonizar, concretar e impulsar la implementación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz, enfocando esta labor en los principales rezagos que presenta la implementación del enfoque de género y la participación de las mujeres en diferentes instancias.
- Respecto al funcionamiento de las 20 emisoras de paz establecidas en el punto 6.5 del Acuerdo de Paz, se registra un cumplimiento del 80 %, con el funcionamiento de 16 emisoras de paz en FM y las cuatro restantes se encuentran en avances para su instalación y funcionamiento en los municipios de Fundación, San Vicente del Caguán, San Jose del Guaviare y Tumaco.
 - A este respecto, la Procuraduría recomienda a la UIAFP tener en cuenta el funcionamiento de estos medios de difusión para informar los principales avances, oferta

institucional, programas y proyectos que lideran cada una de las entidades responsables de la implementación del Acuerdo de Paz, así como la difusión de fallos judiciales, medidas cautelares, entre otros, que puedan ser de interés para la población objeto del Acuerdo.

- En cuanto al SIPO, este sistema ha arrojado un cumplimiento promedio del 62,73 % de cumplimiento del total de indicadores del PMI: un 53,68 % en el punto 1, 67,5 % en el punto 2, 70,54 % en punto 3, un 64,38 % en punto 4, 46,68 % en punto 5, y un cumplimiento del 73,12 % en el punto 6 del Acuerdo de Paz. No obstante, en cuanto a las metas trazadoras, la Procuraduría advierte sobre los rezagos presentados en los puntos 2 y 3 del Acuerdo, así como en los indicadores del PDET relacionados con los pilares de infraestructura y adecuación de tierras y Desarrollo social: vivienda y agua potable, con avances de cumplimiento de 26,7 % y 6,7 %, respectivamente.
- Aunado a lo anterior, a la fecha se registran 20 indicadores PMI sin ficha técnica, resultado de lo evidenciado por la Procuraduría, se recomienda a las entidades responsables y al DNP avanzar en la construcción y aprobación de fichas técnicas, así como a las demás entidades a avanzar en los respectivos indicadores que a la fecha no presentan ningún avance en la plataforma SIPO.
 - Así mismo, la Procuraduría reitera a la UIAFP que el ejercicio de actualización del Plan Marco de Implementación se surta aplicando la integralidad del Acuerdo de Paz y se tenga en cuenta aquellos indicadores que por una u otra razón no han podido empezar su ejecución.

Recursos financieros para la implementación del Acuerdo de Paz

Los recursos estimados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017, actualizado en el 2018; y el documento CONPES 3932 de 2018 para la implementación del Acuerdo de Paz considerando el horizonte de tiempo que se estimó para el cumplimiento del mismo. En este apartado se analizará el comportamiento de las fuentes de financiación establecidos en estos instrumentos de planificación, así como las reiteraciones que ha realizado la Procuraduría en cuanto a la no ejecución de la totalidad de recursos apropiados por parte de las entidades responsables de la implementación del Acuerdo de paz.

Estado de Implementación

OCAD PAZ, Sistema General de Regalías

El OCAD Paz es una instancia en el marco del Sistema General de Regalía (SGR), el cual tiene como fin la aprobación de los proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 04 de 2017. Los recursos de esta fuente de financiación provienen de los ingresos generados a partir de la explotación de los recursos naturales no renovables, cuya distribución, administración y uso eficiente se adelanta en Colombia mediante el SGR.

El OCAD Paz contiene 4 fuentes de financiación³¹⁰ de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 1534 de 2017 “Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD PAZ y la Asignación para la Paz a los que se refiere el Acto Legislativo número 04 del 8 de septiembre de 2017”; así mismo, se establecieron los siguientes criterios de priorización para los proyectos que tengan por objeto la implementación del Acuerdo Final: I) beneficio a la población de las entidades territoriales con mayor grado

³¹⁰ I) asignación para la paz que corresponde al 7% de los ingresos del SGR y el 70% de los rendimientos financieros, con excepción de los generados por las 716 asignaciones directas durante 20 años; II) Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET); III) incentivo a la producción, que proviene del 30% de los rendimientos del SGR, y IV) traslados de recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (60% de los saldos no aprobados en dicho Fondo a 31 de diciembre de 2016).

de afectación por el conflicto; II) inversión destinada a la sustitución o erradicación de cultivos ilícitos; III) inversión destinada a fortalecer el desarrollo económico y social en zonas rurales; y IV) inversión destinada a la reparación de víctimas del conflicto.

De igual manera, la Ley 2279 de 2022³¹¹ estableció que la priorización y aprobación de proyectos debe soportarse en la búsqueda de brechas socioeconómicas entre municipios PDET, los cuales serán adoptados por el OCAD Paz, previa propuesta metodológica presentada por el DNP y la ART.

La Procuraduría había recomendado en sus anteriores informes sobre la definición de unos criterios orientados a una distribución más equitativa entre las subregiones PDET que han presentado proyectos en el OCAD Paz, así como establecer elementos que definieran la aprobación de vigencias futuras, a propósito del adelanto de recursos, el cual incorporó al presupuesto del SGR \$2.1 billones para la Paz³¹².

Frente a ello, la Secretaría Técnica del OCAD Paz, en el mes de agosto 2023, expidió la metodología de priorización de proyectos de inversión³¹³, con el fin de establecer unos criterios equitativos a partir de dos aspectos: equidad territorial (50 %) y pertinencia de la inversión (50 %); sobre estos se realizó una redistribución de techos presupuestales en cada subregión PDET para el bienio 2023-2024.

Ejecución OCAD PAZ

De acuerdo con lo reportado por el DNP (2024), desde el año 2017 a la fecha de corte de este informe, se han realizado asignaciones a 775 proyectos financiados por el OCAD Paz por un valor de \$7,9 billones, de los cuales se han realizado contratos por \$7,5 billones y pagos sobre

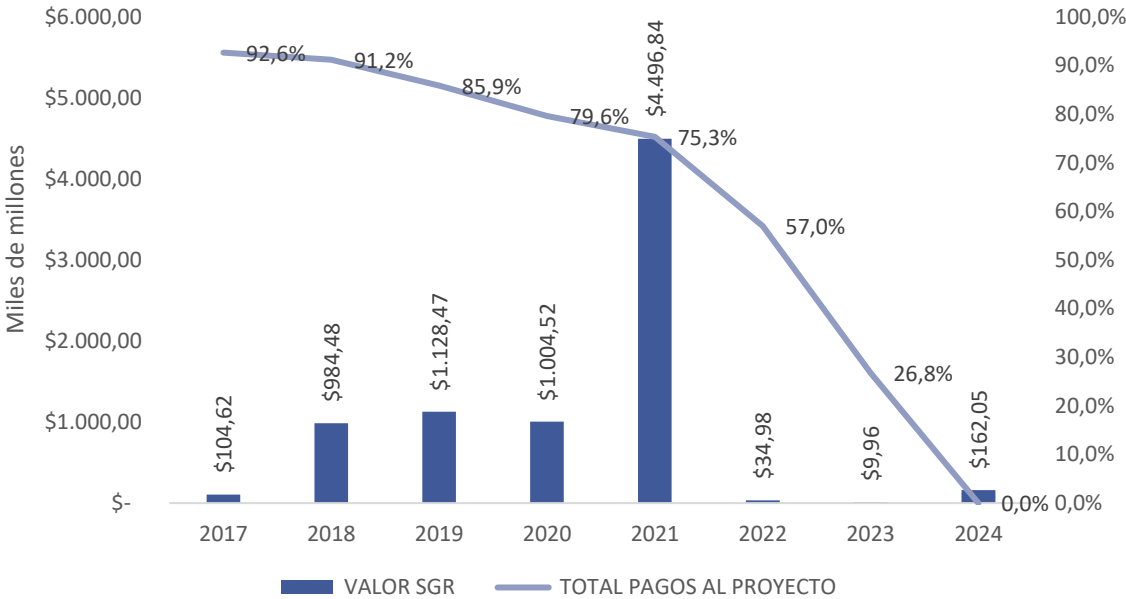
³¹¹ Por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 ° de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2024.

³¹² Decretos 1782 de 2020 y 1821 de 2021.

³¹³ Metodología para la priorización de proyectos de inversión a ser financiados con la Asignación Paz y desahorro del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Anexo%201Metodolog%C3%ADa%20para%20la%20priorizaci%C3%B3n%20de%20proyectos.pdf>

el total del asignado por \$6,1 billones, representando un 94,74 % y un 77,88 % del total, respectivamente.

Gráfica No. 17 recursos asignados vs pagos realizado proyectos OCAD PAZ zona PDET y No PDET 2017- 31 de marzo 2024. Cifras en millones de pesos.



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (DNP, 2024)

En cuanto al análisis realizado por subregiones PDET, la Procuraduría evidencia que 211 proyectos financiados por el OCAD Paz (15,7 %) no corresponden a municipios PDET; entre las subregiones, se identifica que Sierra Nevada – Perijá tiene la mayor cantidad de proyectos (97) y con unas asignaciones superiores a un billón de pesos, en contraste, Pacífico y Frontera Nariñense tiene 15 proyectos aprobados, pero su asignación es la menor entre todas las subregiones, con \$127.129 millones. En cuanto a los pagos realizados sobre esta asignación, la subregión la misma subregión presenta los mayores avances de recursos ejecutados (90,7 %) y la subregión más rezagada

es Pacífico Medio con 1,6 % de ejecución, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 65 Proyectos, asignaciones y pagos realizados recursos OCAD PAZ por subregión PDET 2017- 31 de marzo 2024. Cifras en Millones de Pesos.

Subregión PDET	Proyectos	Valor SGR	% Part.	Valor pagos SGR	% Part.
Alto Patía y Norte del Cauca	53	701.909	8,90%	474.277	67,60%
Arauca	21	300.807	3,80%	240.686	80,00%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	15	206.940	2,60%	179.003	86,50%
Catatumbo	33	229.352	2,90%	161.786	70,50%
Chocó	40	359.348	4,50%	304.256	84,70%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	69	607.282	7,70%	519.726	85,60%
Macarena - Guaviare	50	654.149	8,30%	586.434	89,60%
Montes de María	42	611.075	7,70%	539.488	88,30%
Pacífico Medio	1	334.308	4,20%	5.197	1,60%
Pacífico y Frontera Nariñense	15	127.129	1,60%	115.246	90,70%
Putumayo	34	509.049	6,40%	349.327	68,60%
Sierra Nevada -	97	1.094.574	13,80%	975.577	89,10%

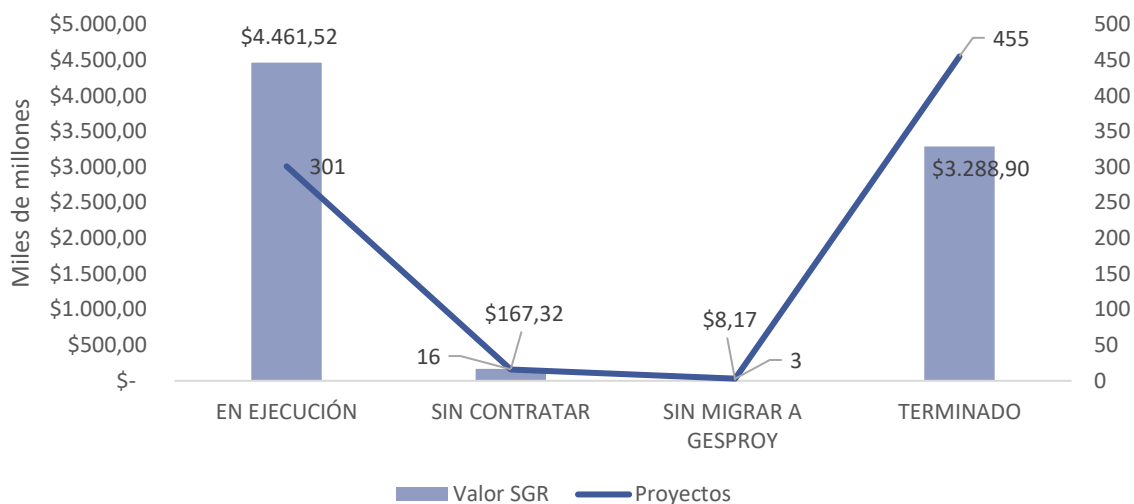
Subregión PDET	Proyectos	Valor SGR	% Part.	Valor pagos SGR	% Part.
Perijá - Zona Bananera					
Sur de Bolívar	27	222.049	2,80%	156.272	70,40%
Sur de Córdoba	29	373.741	4,70%	298.671	79,90%
Sur del Tolima	12	117.694	1,50%	70.979	60,30%
Urabá Antioqueño	26	234.722	3,00%	207.762	88,50%
No PDET	211	1.241.772	15,70%	988.397	79,60%
Total general	775	7.925.899	100,00%	6.173.082	77,90%

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (DNP, 2024)

En cuanto al estado de los proyectos, según lo reportado por el DNP (2024), 455 proyectos de los 775 se encuentran terminados, 301 están

en ejecución con un valor aproximado de \$4,4 billones de pesos y 16 proyectos o cuentan con contratos asignados.

Gráfica No. 18 Estado de proyectos OCAD Paz 2017 - 31 de marzo 2024, Cifras en Millones de Pesos.



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (DNP, 2024)

Respecto al avance general de estos proyectos, en términos de avance físico, 591 proyectos se encuentran en un avance entre el 75 %-100 %. No obstante, 110 proyectos se encuentran con avances por debajo del 50 %; de ellos, 64 proyectos se encuentran debajo del 25 %. De igual manera, en cuanto al avance financiero, 616 proyectos se encuentran por encima de una ejecución del 76 %, mientras que 90 proyectos tienen avance por debajo del 50 %, y, de estos, 37 proyectos tienen 25 % o menos de avance.

Tabla 66 Avance físico y financiero proyectos OCAD PAZ - SGR 2017 - 31 de marzo 2024. Cifras en millones de pesos

Avances Físicos	Proyectos	Valor SGR	Avances Financieros	Proyectos	Valor SGR
0 - 25%	64	1.077.177	0 - 25%	37	757.052

25% - 50%	46	620.934	25% - 50%	53	613.929
50% - 75%	74	1.162.343	50% - 75%	69	923.184
75% - 100%	591	5.065.445	75% - 100%	616	5.631.734
Total	775	7.925.899	Total	775	7.925.899

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (DNP, 2024)

La Procuraduría alerta sobre aquellos proyectos que presentan bajos niveles de avance físico y financiero, toda vez que el bienio 2023-2024 se encuentra próximo a finalizar y los posibles rezagos pueden derivar en solicitudes de vigencias futuras que pueden afectar los montos de recursos disponibles para la siguiente vigencia.

Así mismo, este Ente de Control ha recomendado al DNP realizar seguimiento a los proyectos que han presentado bajos niveles de ejecución física y financiera, producto de ello, el DNP ha reportado la generación de 406 alertas a proyectos del SGR – OCAD Paz. Dichas alertas se han dirigido, principalmente, a entidades o instituciones que no son municipios³¹⁴ (188 alertas), seguidas de los municipios ubicados en los departamentos de Sucre (26), Nariño (24), Meta (20), Antioquia (19) y Cesar (17) (DNP, 2024). En consecuencia, la Procuraduría recomienda realizar un plan de seguimiento específico en estos departamentos, entidades o instituciones, a fin de evidenciar la subsanación de las situaciones que generaron las alertas.

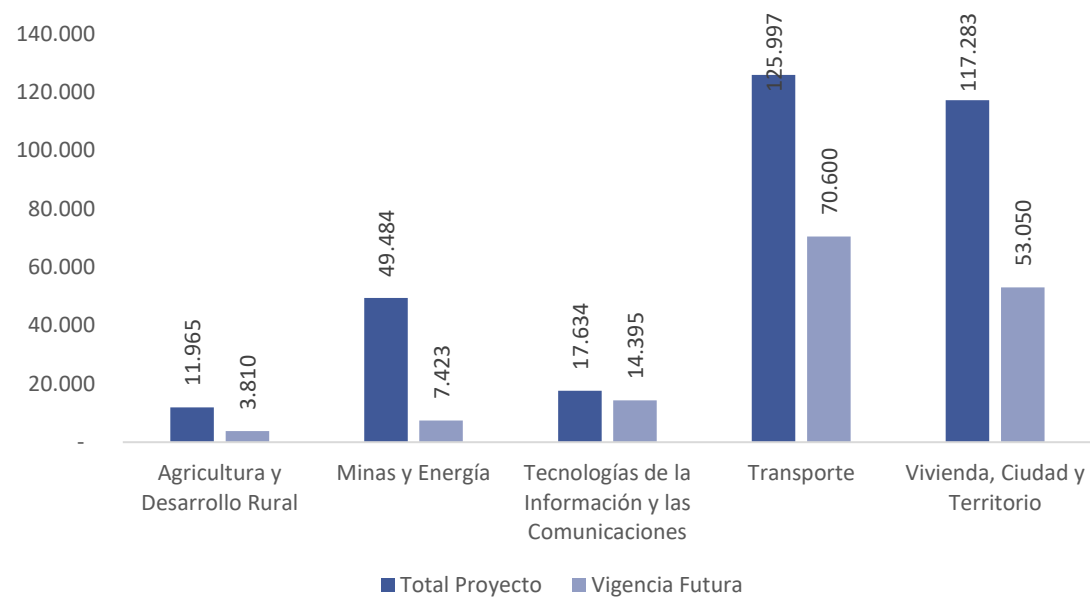
Vigencias futuras OCAD Paz

Las vigencias futuras aprobadas en el OCAD Paz se han concentrado, principalmente, en los sectores de Transporte y Vivienda, Ciudad y Territorio por \$123.650 millones. En contraste, los sectores con menores recursos de vigencias futuras han sido Agricultura y

³¹⁴ Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Centrales Eléctricas De Nariño S A E S P, Gensa S.A. Esp, Centrales Eléctricas Del Cauca S.A. Empresa de Servicios Públicos, Empresa Distribuidora del Pacífico S.A. E.S.P. - Dispac S.A. E.S.P, Empresa de Servicios Públicos de Acandí S.A. E.S.P y Fondo Mixto para la Promoción del Deporte y la Gestión Social.

Desarrollo Rural, y Minas y Energía, con recursos autorizados por \$11.233 millones.

Gráfica No. 19 Vigencias Futuras OCAD Paz



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (DNP, 2024)

La Procuraduría evidencia que el DNP no remitió información sobre la ejecución de estos recursos en la solicitud remitida desde el Ente de Control, por tanto, no se puede analizar su comportamiento ni su nivel cumplimiento a la fecha; por tanto, se insta al DNP a brindar la información de manera oportuna, clara y pública, así como realizar un seguimiento el estado de estos recursos y definir criterios para la autorización de nuevas vigencias futuras en esta fuente de financiación.

Recursos Propios y Sistema General de Participación destinados al Acuerdo de Paz

Las fuentes de financiación establecidas en el CONPES 3932 de 2018 para las entidades territoriales, a saber, los provenientes del Sistema General de Participaciones y los Recursos Propios, representan el 33,5 % del total de la financiación de la implementación del Acuerdo de Paz. Debido a su representatividad en el seguimiento

financiero de esta política, la Procuraduría ha advertido en sus informes anteriores la dificultad de poder detallar la información relacionada con estas fuentes de financiación en los departamentos y municipios, debido a que el SIPO no cuenta con información detallada ni desagregada a nivel de punto, pilar y territorios.

Aunado a lo anterior, este Ente de Control encontró que, en la respuesta remitida por el DNP (2024), los datos remitidos dan cuenta de los recursos programados para la implementación del Acuerdo de Paz, mas no de su estado de implementación. Por tanto, no se puede analizar un nivel de ejecución por parte de los municipios y departamentos que ejecutan dichos recursos. En consecuencia, el análisis de este apartado se limitará a la programación de recursos a un nivel de detalle de fuente de financiación y punto del Acuerdo de Paz.

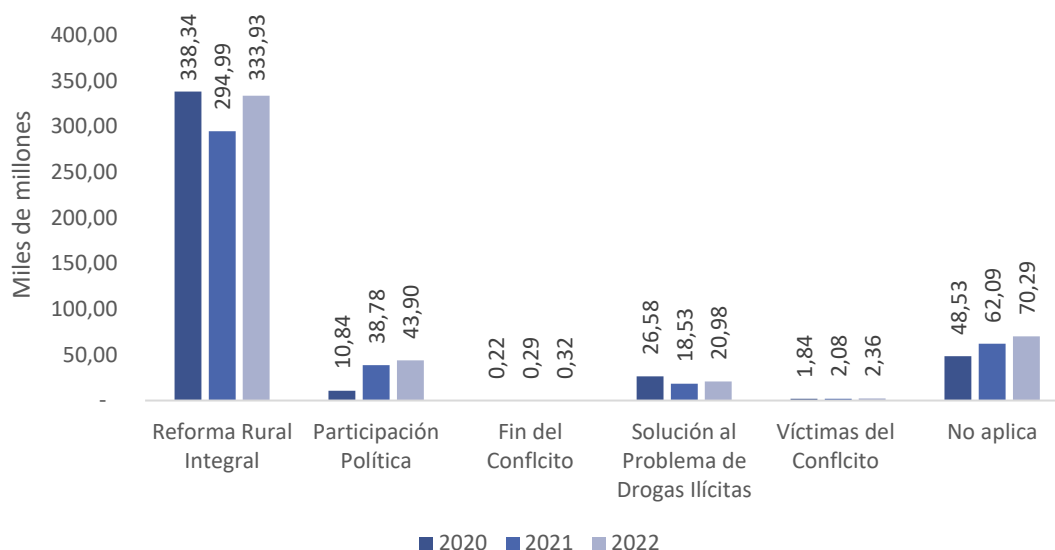
Tabla 67 Recursos de Paz

Concepto	Recursos Paz		
	2020	2021	2022
Contribuciones	9.984,35	16.538,07	18.721,10
Ingresos municipales	307.141,05	287.104,02	325.001,75
Otros recursos de capital	109.073,77	112.937,05	127.844,74
Tasas o sobretasas	142,46	176,86	200,20
Total	426.341,62	416.755,99	471.767,79

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (DNP, 2024)

En cuanto a los puntos del Acuerdo de Paz, la Procuraduría evidencia una concentración importante de recursos en la Reforma Rural Integral, seguido del punto de Solución al Problema de Drogas Ilícitas; en contraste, los puntos que tiene la menor focalización de recursos propios son Fin del Conflicto y Víctimas del Conflicto para el periodo 2020-2022, tal cual se ve en la siguiente gráfica:

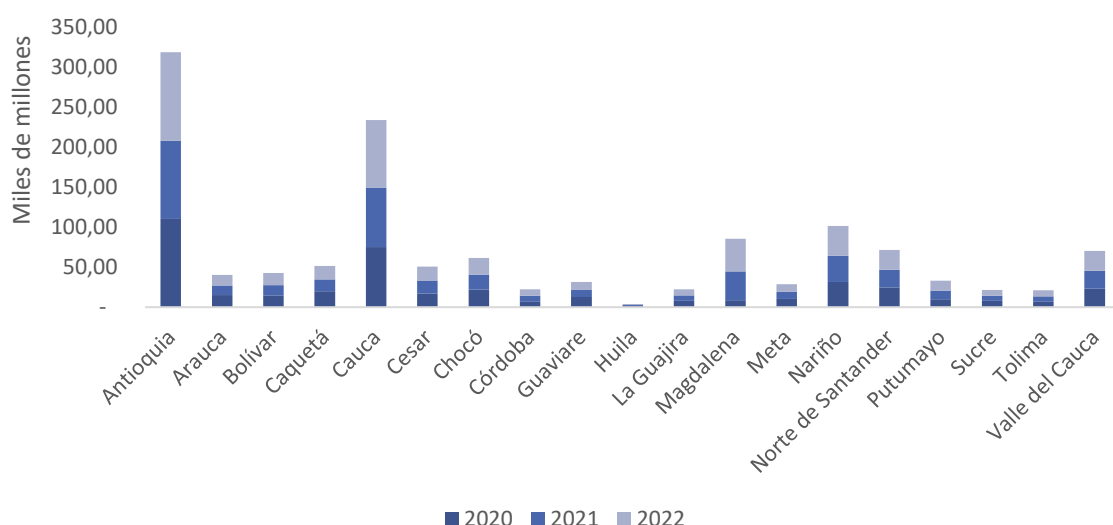
Gráfica No. 20 Recursos Propios focalizados en el Acuerdo de Paz, 2020-2022



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (DNP, 2024)

La Procuraduría advierte que una parte de los recursos propios orientados a la implementación del Acuerdo de Paz no se encuentran relacionados con algún punto del Acuerdo, por lo que dificulta analizar en qué medida estos recursos aportan a la ejecución de la política en los territorios; así mismo, se denota un crecimiento de estos recursos en el periodo analizado.

Gráfica No. 21 Recursos Propios focalizados en el Acuerdo de Paz por departamento, 2020-2022



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (DNP, 2024)

En cuanto al análisis por entidades territoriales, la Procuraduría encuentra que los departamentos de Antioquia, Cauca, Nariño, Valle del Cauca y Magdalena son los que mayor participación tienen en la focalización de esta fuente de financiación en la ejecución del Acuerdo; sin embargo, los departamentos que han tenido las menores participaciones son Huila, Tolima, Córdoba, La Guajira y Sucre para el periodo analizado.

La Procuraduría advierte que debe fortalecerse la focalización de estos recursos de manera especial en el punto 3, Fin de Conflicto, que contiene los compromisos en materia de garantías de seguridad, toda vez que los departamentos mencionados anteriormente han tenidos las mayores afectaciones en cuanto a hechos victimizantes en el último año, como se evidenció en el capítulo de garantías de seguridad en este informe; en consecuencia, deben implementar los compromisos adquiridos en el Plan Estratégico de Seguridad y Protección y la política pública de prevención y protección en el marco de la Ley de Víctimas, con el fin de atender la posibles afectaciones que se puedan presentar.

Ahora bien, respecto a los recursos del Sistema General de Participaciones, la cual es una fuente de financiación con destinación específica para Educación, Agua Potable y Saneamiento Básico, Salud, Ribereños y Resguardos Indígenas, la Procuraduría alerta la poca disponibilidad de información de los recursos focalizados en esta fuente de financiación en vigencias posteriores al 2022, así mismo, el DNP (DNP, 2024) tampoco reportó cifras de ejecución de estos recursos.

En cuanto a la destinación, se identifica que los recursos orientados a cumplir los compromisos del Acuerdo de Paz se encuentran concentrados en educación y salud; no obstante, la alimentación escolar y el agua potable son los que cuentan con la menor cantidad de recursos del SG. Lo anterior puede afectar el financiamiento de compromisos del Acuerdo como las iniciativas PDET, las cuales coinciden con varios pilares como los de adecuación de tierras, vivienda rural, educación rural y primer infancia.

Tabla 68 Distribución recursos SGP 2020 -2022

Rubro	2020	2021	2022
Educación	2.209.944	2.112.029	2.253.880
Salud	953.420	974.685	1.028.824
Agua Potable	238.168	248.921	265.190
Propósito General	265.603	281.277	301.046
Alimentación Escolar	30.993	31.478	33.322
Total	3.698.129	3.648.391	3.882.262

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (DNP, 2024)

En cuanto a la distribución de recursos del SGP por punto del Acuerdo, se encontró que para el mismo periodo la Reforma Rural Integral y la Participación Política concentraron la mayor cantidad de recursos, sin embargo, el punto Fin del Conflicto fue el que obtuvo la menor distribución de recursos:

Tabla 69 Distribución recursos SGP por punto del Acuerdo de Paz, 2020 -2022

Punto	2020	2021	2022
Reforma Rural Integral	3.670.579	3.619.215	3.851.036
Participación Política	16.174	17.129	18.333
Fin del Conflicto	199	211	225
Solución al Problema de Drogas Ilícitas	5.665	6.000	6.421
Víctimas del Conflicto	5.512	5.837	6.247
Total	3.698.129	3.648.391	3.882.262

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (DNP, 2024)

La Procuraduría advierte que una baja concentración de recursos en el punto Fin del Conflicto puede afectar el logro de compromisos que tienen las entidades territoriales en materia de reincorporación social y económica y garantías de seguridad para la población signataria del Acuerdo de Paz; se hace necesario fortalecer los recursos distribuidos en el punto 3 del Acuerdo en aras de fortalecer la ejecución del Programa Integral de Reincorporación, así como de las estrategias de seguridad y protección de esta población.

Conclusiones y Recomendaciones

- El OCAD Paz, desde su creación, , ha realizado asignaciones a 775 proyectos por un valor de \$7,9 billones, de los cuales se han realizado contratos por \$7,5 billones y pagos sobre el total el asignado por \$6,1 billones, representando un 94,74 % y un 77,88 % del total, respectivamente.
- La Procuraduría evidencia que 211 proyectos financiados por el OCAD Paz (15,7 %) no corresponden a municipios PDET; en cuanto a las subregiones PDET, Sierra Nevada – Perijá tiene la mayor cantidad de proyectos (97) y con unas asignaciones superiores a un billón de pesos, en contraste, Pacífico y Frontera

Nariñense tiene 15 proyectos aprobados, pero su asignación es la menor entre todas las subregiones, con \$127.129 millones.

- En consecuencia, este Ente de Control recomienda a la Secretaría Técnica del OCAD Paz revisar las distribuciones asignadas por subregión en aras de generar igualdad en la asignación de recursos.
- Así mismo, se evidencia que el avance físico de 110 proyectos se encuentra por debajo del 50 %, de ellos, 64 proyectos se encuentran debajo del 25 %.
- En cuanto al avance financiero, 90 proyectos se encuentran con avance por debajo del 50 %, en especial, 37 proyectos con 25 % o menos de avance.
 - Por tanto, la Procuraduría recomienda a revisar estos rezagos, toda vez que el bienio 2023-2024 se encuentra próximo a finalizar y los posibles rezagos puedan derivar en solicitudes de vigencias futuras que pueden afectar los montos de recursos disponibles para la siguiente vigencia.
- Las vigencias futuras aprobadas en el OCAD Paz se han concentrado, principalmente, en los sectores de Transporte y Vivienda, Ciudad y Territorio por \$123.650 millones. En contraste, los sectores con menores recursos de vigencias futuras han sido Agricultura y Desarrollo Rural, y Minas y Energía, con recursos autorizados por \$11.233 millones.
 - Teniendo en cuenta que se evidencia que el DNP no remitió información sobre la ejecución de estos recursos, se recomienda al DNP a brindar la información de manera oportuna, clara y pública, así como realizar un seguimiento el estado de estos recursos y definir criterios para la

autorización de nuevas vigencias futuras en esta fuente de financiación.

- Respecto a los recursos propios, para el periodo 2020-2022, se focalizaron 1,3 billones de pesos por conceptos de contribuciones, ingresos municipales, tasas o sobretasas y otros recursos de capital. De estos, 967,26 fueron focalizados en la Reforma Rural Integral y los departamentos que han identificado los mayores aportes han sido de Antioquia, Cauca, Nariño, Valle del Cauca y Magdalena.
 - La Procuraduría recomienda que los recursos propios asociados al cumplimiento del Acuerdo se especifiquen a qué punto de este pertenecen. Ello permitirá analizar en qué medida estos aportan a la ejecución de la política en los territorios; así mismo, se denota un crecimiento de estos recursos en el periodo analizado.
- En cuanto a los recursos del Sistema General de Participaciones, para el mismo periodo, se han encontrado alrededor de 11 billones, de los cuales cerca del 98 % han sido focalizados en la Reforma Rural y, principalmente, en los componentes de educación y salud; no obstante, la Procuraduría evidencia que el componente de agua potable y saneamiento básico ha sido el que tiene menor participación.
- La Procuraduría advierte que el financiamiento de compromisos del Acuerdo, como las iniciativas PDET, las cuales coinciden con varios pilares como los de adecuación de tierras, vivienda rural, educación rural y primer infancia.
 - En consecuencia, la Procuraduría recomienda revisar la baja concentración de recursos en el punto Fin del Conflicto, lo que puede estar afectando el logro de compromisos que tienen las entidades territoriales en materia de

reincorporación social y económica y garantías de seguridad para la población signataria del Acuerdo de Paz.

- Se recomienda fortalecer los recursos distribuidos en el punto 3 del Acuerdo en aras de fortalecer la ejecución del Programa Integral de Reincorporación, así como de las estrategias de seguridad y protección de esta población.

Capítulo de Género

Descripción

Ante el unánime reconocimiento de los enfoques diferenciales como principios orientados que propenden por la protección, el respeto y la efectiva garantía de los derechos de las mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversas - OSIGD víctimas del conflicto armado, este capítulo del Informe es el resultado de la verificación de la incorporación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo, para el periodo de estudio.

Así pues, desde la perspectiva de género se presenta para cada uno de los seis puntos del Acuerdo, el análisis de datos y el estudio del comportamiento de las acciones afirmativas para el cierre de las brechas de género y a partir de ello se emiten recomendaciones a las entidades responsables de la implementación del acuerdo, para impulsar la transversalización del enfoque de género y la materialización de los derechos en beneficio de esta población. Como eje de este capítulo se utilizó el Plan Marco de Implementación el cual cuenta con 130 disposiciones con enfoque de género y 54 indicadores de género, y se usó como fuente principal la información disponible en SIPO donde están vigentes las fichas técnicas de cada uno de los indicadores.

Estos análisis pretenden también lograr mayor visibilidad al seguimiento y las recomendaciones realizadas en esta materia, e impulsar la implementación de otras y complementarias medidas que garanticen el cumplimiento de los compromisos adquiridos con las mujeres y las personas con OSIGD en el Acuerdo de Paz, seguros que, en sus múltiples expresiones de acción, tienen un rol definitivo en la construcción de la paz de nuestro país.

Estado de implementación

Reforma Rural Integral

Indicadores PMI Punto 1

Asociados al Punto 1 del Acuerdo de Paz se formularon 220 indicadores de seguimiento en el PMI, de estos, 22 indicadores han sido

identificados como aportantes a la transversalización del enfoque de género, los cuales representan el 40,7 % de los indicadores de género.

Para el periodo de corte del presente Informe, esto es, el 31 de marzo de 2024, de los 22 indicadores indicados, siete reportan un porcentaje de cumplimiento del 100 % (DNP, 2024). El análisis de estos indicadores se presenta en los siguientes dos grupos:

En el primero, están aquellos indicadores cuyo año fin ya ocurrió y, por ende, para el periodo de este informe no cuentan con reportes en SIIPO. Estos son: I) crédito especial para la compra de tierra, cuyo año fin fue 2017 (A.G.2) y II) plan de Acción para la Transformación Regional construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas, cuyo año fin fue 2018(A.G.10).

En el segundo conjunto, los indicadores vigentes, todavía en ejecución, y que según los reportes disponibles su porcentaje actual de cumplimiento es del 100 %. Estos son: I) “Hectáreas entregadas a través del subsidio integral para la compra” (A.G.3), II) “Predios públicos y privados formalizados garantizando la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural y medidas específicas para las mujeres rurales” (A.G.4), III) “Servicios de creación, apoyo y financiamiento de organizaciones solidarias” (A.G.14), IV) “Servicios de creación, apoyo y financiamiento de organizaciones solidarias” (A.G.15) y V) “Crédito para estimular la productividad” (A.G.17).

Ante este panorama se observa la necesidad de que el Estado fortalezca las estrategias para solventar las brechas de género en el campo, en cumplimiento de los compromisos adquiridos con las mujeres en el proceso de paz (Procuraduría, 2023).

Respecto a la estrategia de acceso a tierras en el PMI se encuentran asociados cuatro indicadores, de los cuales tres registran un porcentaje de avance del 100 %. Estos son “Línea de crédito especial para la mujer para la compra de tierra, ajustada” (A.G.2), cuyo año fin fue 2017, “Mujeres beneficiarias del subsidio integral” (A.G.3) y “Hectáreas formalizadas para mujeres rurales” (A.G.4). Sin embargo, para el caso particular de este último indicador, el reporte disponible en SIIPO da

cuenta apenas del primer trimestre del año 2023, por lo que no es posible verificar si, finalizado ese año, se cumplió o no con la meta de 36.292 hectáreas de pequeña y mediana propiedad formalizadas para mujeres rurales. Tampoco se dispone de información para el primer trimestre de 2024.

Por su parte, el indicador A.G.3 tiene meta proyectada hasta el año 2031 y, para el periodo de este informe, no hay reportes registrados por parte de la entidad responsable, que es la ANT.

Si bien se observa que los avances en el cumplimiento de las metas para estos dos indicadores (A.G.4 y A.G.3) en los años anteriores a 2023 superan las metas establecidas, se evidencia que no se cuenta con información actualizada que permita analizar el comportamiento de estos importantes temas en materia de acceso a tierra con enfoque de género.

El indicador restante es “Hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras” (A.G.1), que presenta un rezago relevante para el periodo de este informe, y para el cual no se cuenta con reportes cuantitativos que dejen ver cuál ha sido su evolución, en los más recientes meses.

Si bien se menciona en el reporte cualitativo de este indicador que, para el segundo trimestre de 2023 se formalizaron 284,22 hectáreas provenientes del fondo de tierras, beneficiando a 59 mujeres, esto solo representa el 48,36 % de la población (DNP, 2024).

Por lo expuesto hasta aquí, la Procuraduría no ha podido analizar con profundidad los avances o retrocesos de la implementación de estrategia de acceso a tierras con enfoque de género, ante la no completitud de los reportes en SIPO.

Ahora bien, asociados a la estrategia Uso del suelo y Gestión catastral (multipropósito) están tres indicadores, todos a cargo del MinJusticia y con metas vigentes hasta el 2031, y todos presentan el cumplimiento esperado para el periodo de este Informe.

En primer lugar, el indicador “Mecanismos de promoción para que las mujeres y sus organizaciones accedan (como operadoras y beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia, creados y en funcionamiento” (A.G.6) cuenta con un cumplimiento del 100 %, pues, tal como fue descrito en el Informe elaborado por la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del MinJusticia.

Se destacan, dentro de las acciones desarrolladas durante el 2023, la construcción del módulo de Resolución de Conflictos asociados al Uso y tenencia de la tierra, la realización de jornadas móviles de conciliación y acceso a la justicia, el desarrollo del diplomado en conciliación extrajudicial en derecho con énfasis en resolución de conflictos agrarios y componente de mujer y género, la implementación de la conciliación en equidad, el impulso a la mediación escolar, la realización del festival de la conciliación para el cambio, otras actividades de promoción de los MRC y la producción de contenidos y piezas de comunicación.

En segundo lugar, el indicador “Porcentaje de mujeres u organizaciones que accedieron (como operadoras y/o beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia de la tierra” (A.G.7.1) presentó el cumplimiento de la meta fijada para 2023, la cual fue de 53 %. Un total de 122.592 personas accedieron como beneficiarios a la conciliación en derecho y en equidad para solucionar conflictos, incluidos los de uso y tenencia de la tierra, de las cuales 65.672 son mujeres beneficiarias, correspondiendo al 53,6 % del total de personas que accedieron como beneficiarios de estos mecanismos de resolución de conflictos (DNP, 2024).

Finalmente, respecto al indicador “Porcentaje de mujeres u organizaciones que accedieron (como operadoras y/o beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia de la tierra”

(A.G.7.2), también se observa que el cumplimiento alcanza la meta fijada para el 2023, e incluso la supera, logrando que el 54,7 % de total de personas que accedieron como operadores de la de la conciliación en derecho y en equidad para solucionar conflictos fueran mujeres operadoras.

Adicionalmente, la estrategia de economía solidaria y cooperativa cuenta con dos indicadores PMI. El primero: “Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas apoyadas y financiadas” (A.G.14), cuya meta para el 2023 fue el 14 % de organizaciones de mujeres (que el 90 % de los asociados sean mujeres) creadas, apoyadas y financiadas intervenidas a través del Programa Integral de Intervención de la UAEOS. Este indicador logró duplicar la meta, al alcanzar un porcentaje de 28,85 y, de esta manera, un cumplimiento del 206,07 %.

El segundo indicador, “Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas” (A.G.15), presentó un retroceso en la vigencia 2023, pues no alcanzó la meta definida para esa vigencia, quedando 3,5 p.p. por debajo de la meta. Se reportan un total de 543 organizaciones solidarias fortalecidas, de las cuales 133 organizaciones son lideradas por mujeres, lo que representa un cumplimiento del 24,49 % de organizaciones fortalecidas en capacidades productivas y administrativas lideradas por mujeres (DNP, 2024).

Para finalizar esta sección, la estrategia de Mercadeo cuenta con el indicador “Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo”, identificado con el código A.G.16, el cual no presenta avances cuantitativos para la vigencia 2023. La UAEOS argumenta que no recibió solicitudes por parte de la ADR o ART en 2022 para trabajar con organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información y logística,

administren los centros de acopio y promociónen los productos del campo (DNP, 2024).

Otros temas asociados a la Reforma Rural Integral

De manera complementaria al análisis de los indicadores del PMI, la Procuraduría solicitó a la ANT ampliar la información sobre algunos temas propios de los mecanismos orientados al acceso a la tierra y avances del compromiso de adjudicación de tierras, y a partir de la respuesta recibida, se realizaron análisis adicionales, los cuales se presentan a continuación:

Regularización de baldíos

Respecto a la adjudicación de predios baldíos a personas naturales en cumplimiento del Acuerdo de Paz, se identificó que entre el 2017 y 31 de marzo de 2024 se adjudicaron un total de 10.663 predios, de los cuales el 78 % ha sido entregado a beneficiarios campesinos y el 22 % a víctimas, siendo los departamentos de Bolívar, Sucre y Antioquia los que tienen mayor participación.

Ahora bien, la adjudicación de estos predios se hizo mayoritariamente a beneficiarias identificadas con el género femenino. Sin embargo, y a pesar de haberse adjudicado un total de 265 predios más a mujeres que a hombres, el número total de hectáreas que fue adjudicado a hombres supera en más del 100 % las hectáreas adjudicadas a mujeres.

Tabla 70 Adjudicación de predios baldíos

Géneros beneficiarios	Total predios adjudicados	Total hectáreas
Femenino	5.463	64.703
Masculino	5.198	131.357
Por determinar	2	17
Total	10.663	196.077

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la (ANT, 2024).

De este universo de predios adjudicados se observó que el año en el que se registró mayor número de actos administrativos de adjudicación fue el 2021 con 3.321. A continuación se presenta la información discriminada por año:

Tabla 71 Adjudicación de predios baldíos por año

Año	Total predios adjudicados
2017	166
2018	314
2019	1.571
2020	562
2021	3.321
2022	1.872
2023	2.779
2024	78
Total	10.663

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la (ANT, 2024).

Para el periodo de este informe, el total de predios adjudicados es 2.348, los cuales 173.658,92 hectáreas. Y de estas, solo 57.654 hectáreas fueron entregadas a personas identificadas con el género femenino, lo cual representa el 33%.

A partir de los mismos, es posible concluir que las mujeres no están siendo parte de una justa y equitativa redistribución de la tierra, pues son los beneficiarios masculinos quienes accedieron a bienes con mayor extensión y, en este sentido, cuentan con mayores posibilidades y mayor seguridad jurídica del derecho de propiedad. Esta situación desmejora cuando se detalla que, de los 5.463 predios adjudicados a mujeres, 1.185 han sido titulados a parejas.

Adjudicación de bienes fiscales patrimoniales

En el caso particular de la adjudicación de predios fiscales patrimoniales a personas naturales (campesinos), es posible identificar que entre el 2017 y 31 de marzo de 2024 se realizaron un total de 620 adjudicaciones, siendo la vigencia 2023 en la que se registró el mayor

número bienes adjudicados que, además, representan la mayor extensión en hectáreas.

Tabla 72 Bienes Fiscales Patrimoniales

Año	Total Adjudicaciones	Total Hectáreas
2018	9	163,62
2019	37	771,64
2020	29	176,37
2021	107	413,14
2022	206	981,49
2023	232	1.434,61
Total	620	3.940,87

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la (ANT, 2024).

Ahora bien, en el marco de estas adjudicaciones, las beneficiarias femeninas han sido 298, representando menos de la mitad de los adjudicatarios, alcanzando apenas el 48 %. De las 232 realizadas en la vigencia 2023, se destaca que el 59 % fue adjudicado a mujeres, con un total de 138 adjudicaciones. Vale la pena observar, que, de estas, 13 tienen una titulación a pareja.

Ante este panorama, se evidencia que, si bien se ha hecho un esfuerzo que arroja para la vigencia 2023, un mayor número de mujeres beneficiadas persiste desigualdad en la tenencia de la tierra.

Otro de los datos que llama la atención en esta materia tiene que ver con la adjudicación de forma colectiva a asociaciones con vocación agraria u organizaciones cooperativas del sector solidario sin tierra o con tierra insuficiente. Desde el 2017 hasta el 2023, se formalizaron 12 predios a estas asociaciones en los departamentos de Bolívar y Magdalena, sin embargo, no es posible identificar en la información remitida si las organizaciones adjudicatarios representan de manera específica los intereses de mujeres o de la población con OSIGD.

Formalización de predios rurales privados

En lo corrido de la implementación del Acuerdo de Paz, se han formalizado 36.895 predios rurales privados, de los cuales 4.837 se formalizaron en 2023 y, durante el primer trimestre de 2024, 1.151 predios.

El 2023 presenta una disminución de predios formalizados frente a la vigencia 2022 (en la que se formalizaron 6.857 predios rurales privados), la cual, a su vez, es una cifra menor a la lograda en el año 2021, cuando se formalizaron 10.101 predios. Esto deja ver que de manera consecutiva se viene disminuyendo este proceso de formalización.

Respecto a la participación de mujeres en este proceso, se observa que, del total de predios rurales privados formalizados, la mayor proporción fueron a beneficiarios del género masculino, representando 52 %, con 19.227 predios, mientras que, a mujeres, se registran 17.445, es decir el 47%. La proporción restante no se ha identificado. De manera consecutiva, durante todos los años, se han beneficiado a más hombres que mujeres a través de este proceso de formalización.

Adicionalmente, dentro del universo de predios formalizados a las mujeres, es posible identificar que, de ellos, de los 17.445, el 78 % tiene como característica que son microfundios de menos de una hectárea y el 13 % son microfundios entre una y tres hectáreas. Así pues, 16.061 predios formalizados tienen un tamaño entre menos de una hectárea y tres hectáreas.

Este análisis resulta relevante considerando que la producción del campo y su consecuente reactivación económica requiere de extensiones de tierra que permitan el desarrollo apropiado de actividades agrícolas, y quedan dudas sobre si el tamaño de estos predios las favorece o, por el contrario, no impulsa el desarrollo del campo en términos productivos.

Subsidio para la adquisición de tierras

En el marco de las disposiciones relacionados con el subsidio para la adquisición de tierras, la ANT ha informado que, en el periodo

comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de marzo de 2024, se adjudicaron³¹⁵ un total de 290 subsidios. Los departamentos del país en los que más subsidios se adjudicaron son Sucre (103), Arauca (46) y Bolívar (28).

En la siguiente tabla, tomada de la información remitida por la ANT, se observa la distribución por años de tales adjudicaciones, y es posible concluir que la adjudicación ha disminuido de manera significativa. De manera particular, en 2023 solo se identificaron seis subsidios como mecanismo de acceso a tierras con subsidio adjudicado.

Tabla 73 Subsidios Adjudicados SIDRA-SIRA-SIAT (del 01 de enero de 2017 a 2023)

Año adjudicación subsidio	Cantidad de subsidios adjudicados
2017	188
2018	40
2019	44
2020	9
2022	3
2023	6
Total	290

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la (ANT, 2024).

Ahora bien, de este universo de subsidios, la mayor cantidad ha sido adjudicado a hombres, en total 179, mientras que, a mujeres, 111 en total, lo que corresponde al 38 %. Estas mujeres se han identificado como cabeza de familia.

De esta manera, y considerando que cada año se ha reducido (salvo de 2022 a 2023) el número de subsidios, se disminuyen al tiempo las

³¹⁵ Cabe precisar que la adquisición del o los predios se configura mediante otro acto administrativo que materializa la Resolución de Adjudicación.

posibilidades de las mujeres de ser beneficiarias, haciendo más honda la brecha existente.

Instrumentos de financiamiento para el acceso a tierras

En el marco del subpunto 1.1.2 del Acuerdo de Paz, que refiere mecanismos adicionales para promover el acceso a la tierra, vale la pena observar cómo se vienen implementando instrumentos de financiamiento para impulsar ese acceso. Particularmente, observar el comportamiento de la Línea Especial de Crédito (LEC) para la compra de tierra, la cual tiene como propósito mejorar la productividad en el sector agropecuario y rural colombiano.

Para el periodo de este informe, se otorgaron 301 operaciones a través de la LEC para Compra de Tierras (hasta 2023) y LEC Reforma Agraria (para 2024), por valor de \$26.622 millones y un valor de subsidio de \$4.572 millones, según lo ha informado Finagro (2024).

Del total de estas operaciones, el 27,9 % ha beneficiado mujeres, con un total de 84 operaciones de crédito para ellas. Esta es una proporción muy baja dentro del total de operaciones, considerando que fueron 217 operaciones para hombres.

Los departamentos del país donde más operaciones con mujeres se registraron son Huila, Santander y Caldas; sin embargo, el departamento donde el valor total del crédito fue mayor es Antioquia, donde a través de 9 operaciones el valor asciende a \$1.315 millones, mientras que, en el Huila, donde se registraron el mayor número de operaciones, 19 en total, \$768 millones.

Lo anterior significa también que el monto de los recursos a los que accedieron las mujeres, en comparación con los hombres, es mucho menor. Mientras ellas accedieron a un total de \$7.242 millones en crédito, los hombres lo hicieron por un total de \$19.380 millones.

Créditos rurales

Actualmente se encuentran vigentes cuatro indicadores mediante los cuales se espera medir el impulso al acceso a créditos especiales y

subsidiados por parte de mujeres con el fin de aumentar la generación de ingresos, promover la implementación de proyectos productivos y la compra de tierras.

Para el caso específico de las mujeres pequeñas productoras y pequeñas productoras de ingresos bajos - PPIB que acceden al crédito blando, el indicador PMI “Porcentaje de mujeres que obtuvieron el crédito blando” (A.G.18) muestra los resultados relacionados con el acceso a líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas.

De acuerdo con la información reportada por FINAGRO, entidad responsable de este indicador, para la vigencia 2023 tuvo un porcentaje de avance del 97,59 %, toda vez que la meta para ese año fue 41,83 % y el avance logrado corresponde a 40,82 %.

Estos porcentajes reflejan que, durante el 2023, 82.784 mujeres pequeñas productoras tuvieron acceso a crédito blando (crédito en condiciones FINAGRO), lo que corresponde al 18 % del total de personas naturales (hombres + mujeres) pequeñas productoras (447.790) que tuvieron acceso a este tipo de crédito (DNP, 2024). Si bien el rezago de este indicador es apenas de un punto porcentual y está muy cerca a la meta, la cual hasta la fecha había tenido un cumplimiento continuo de 100 %, se observa que el alcance podría ser mayor, puesto que se cuenta con la identificación de la población interesada en acceder a este tipo de crédito y su volumen es alto.

Cabe indicar también que, de acuerdo con el reporte elaborado por FINAGRO, esta entidad durante la vigencia 2023 realizó un amplio número de reuniones de socialización a organizaciones y/o grupos productores agropecuarios y rurales, y otras actividades de socialización para divulgar las condiciones preferenciales para las mujeres.

Ahora bien, para el periodo entre enero y marzo de 2024, el indicador presenta un porcentaje de avance del 84,49 %. Se destaca la emisión de la Circular Externa No. 7 de 2024, mediante la cual se informa la apertura de la Línea Especial de Microcrédito Inclusión Financiera Economía Popular para el Sector Agropecuario - LEM EP,

que, aunque su Manual específico no detalla tratamiento preferencial para la transversalización del enfoque de género en esta materia, sí permite observar una priorización de municipios alrededor de los núcleos territoriales de reforma agraria.

Por su parte, a cargo del MinAgricultura se encuentra, entre otros, el indicador “Líneas de crédito blandas y subsidiadas para mujeres en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando” (A.G.17). Durante los años de medición de este indicador, siempre ha presentado un cumplimiento de la meta al 100 %, haciendo entrega de créditos a mujeres pequeñas productoras (Economía Campesina, Familiar y Comunitaria). De manera particular, para el año 2023, se otorgaron 38.392 operaciones créditos para mujeres pequeñas productoras que apalancaron por valor de crédito \$519,249 millones y subsidio a la tasa de interés por valor de \$92,753 millones.

Lo anterior muestra resultados en el objetivo de disminuir los costos financieros de la producción agropecuaria y rural.

Ahora bien, entre enero y marzo de 2024, se otorgaron 873 operaciones de créditos para mujeres pequeños productoras (Economía Campesina, Familiar y Comunitaria), que apalancaron un valor de crédito de \$14,326 millones y subsidio a la tasa de interés por valor de \$1,817 millones.

El tercer indicador relacionado con esta materia es “Porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras” (A.G.5), el cual está a cargo de FINAGRO, y que pretende medir el acceso por parte de mujeres a las líneas de crédito especial para la compra de tierras de uso agropecuario.

El comportamiento de este indicador para el año 2023 permite observar un aumento de 7 puntos porcentuales, desde el 2016 cuando se definió como línea base del indicador un porcentaje de 23,6 %. No obstante, para el año 2023, la meta fijada no se cumplió, quedando 3,14 puntos porcentuales por debajo de la meta fijada para la tal vigencia, que fue 31,35 %.

De esta manera, la información suministrada sobre el indicador precisa que, durante el 2023, 77 mujeres tuvieron acceso a estas líneas de crédito especial, de un total de 273 personas naturales que tuvieron acceso a esta línea, lo que corresponde al 28,21 %. Por lo tanto, presenta un porcentaje de cumplimiento del 89,97 %, frente a la meta de 31,35 %.

De acuerdo con la información reportada en SIIPO por FINAGRO, las LEC para el 2023 entraron en vigencia el 12 de abril y, en septiembre, la bolsa general de la LEC para Compra de Tierras de Uso Agropecuario fue cerrada por el agotamiento del presupuesto dispuesto por el MADR para otorgar subsidio a la tasa de interés a través de dicha bolsa (el cierre fue informado por FINAGRO a través de la Circular Externa No. 54 del 20/09/2023) (DNP, 2024).

Lo anterior podría explicar el rezago presentado en el año 2023. Sin embargo, no se tiene evidencia sobre la relación directa con los resultados obtenidos. Sin perjuicio de lo anterior, cabe resaltar que la relación entre la cantidad de las personas naturales que tuvieron acceso a las mencionadas LEC y las mujeres, es bajo. Si bien presenta un aumento respecto de la línea base del indicador, todavía permanece alejada de ser significativa.

Así, se reitera la necesidad de priorizar el acceso de las mujeres a estos recursos financieros, en aras de cerrar las brechas de género e impulsar la autonomía económica de las mujeres y la sostenibilidad de sus proyectos agrícolas.

Finalmente, cabe indicar que, entre enero y marzo de 2024, 7 mujeres tuvieron acceso a estas líneas de crédito de un total de 25 personas naturales que accedieron.

Tecnificación de la producción (Extensión Agropecuaria)

En el marco del PMI, es la ADR la entidad del sector agricultura la responsable de gestionar la prestación del servicio público de extensión agropecuaria, el cual comprende “las acciones de acompañamiento integral orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar,

transferir, asistir, empoderar y generar competencias en los productores agropecuarios para que estos incorporen en su actividad productiva prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que beneficien su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y su desarrollo como ser humano integral” (ADR, s.f.).

En este sentido, y con el fin de comprobar el desarrollo de capacidades de las productoras agropecuarias, se encuentra vigente el indicador “Porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria” (A.G.19), el cual mide la proporción de mujeres respecto del total de usuarios del servicio público de extensión agropecuaria.

Previo a este informe se observó que el promedio anual de productoras que han recibido el servicio desde el 2019 hasta el 2022 es del 23,8 %, concluyendo que los hombres siguen siendo los principales beneficiarios del servicio de extensión agropecuaria (Procuraduría, 2023).

Este escenario no ha cambiado a la fecha de corte del presente informe, pues la ADR no registró en SIPO avances cuantitativos para la vigencia 2023, y tampoco para el primer trimestre de 2024, lo cual impide realizar las verificaciones respectivas.

De manera cualitativa, la ADR indicó que tiene proyectada la atención de 92.000 usuarios en el territorio nacional con el servicio de extensión agropecuaria, frente a los cuales se adelantará la gestión necesaria para que el 30 % de ellos sean mujeres. Para ello, en el mes de junio de 2023 se publicó el proceso licitarlo No LP052023 cuyo objeto es “contratar la prestación del servicio público de extensión agropecuaria conforme a lo dispuesto en la ley 1876 de 2017, a través de las EPSEA, respondiendo a las necesidades definidas en los proyectos departamentales de extensión agropecuaria” (Procuraduría, 2023).

Ahora bien, de acuerdo con la información contenida en el Informe de Gestión 2023 Avances y logros de la semilla del cambio, disponible

en la página web de la entidad, la prestación del servicio de extensión agropecuaria se adelantó a través de ocho convenios interadministrativos con universidades públicas y un contrato con una EPSEA con cobertura en tres departamentos del país.

Aunque se presentan datos sobre el número de usuarios por departamentos y convenios interadministrativos, no se detalla el porcentaje de mujeres que fueron atendidas durante el año 2023.

Así las cosas, la Procuraduría no encuentra consistencia entre la información registrada por la ADR en SIPO y la disponible en otros informes, como el de gestión arriba mencionado e, incluso, la respuesta enviada a la Procuraduría (ADR, 2024). Concluye, entonces, que el indicador PMI con código A.G.19 no tiene avances para la vigencia 2023 y el primer trimestre de 2024. Además, reitera que se debe aumentar el número de acciones anuales de socialización del servicio dirigidas a las mujeres rurales, e implementar medidas afirmativas que garanticen una prestación equitativa del servicio a hombres y mujeres.

Vivienda Rural

En esta materia, el MinVivienda tiene a su cargo el cumplimiento de los indicadores PMI “Viviendas mejoradas entregadas a mujeres” (A.G.8.2) y “Viviendas nuevas entregadas a mujeres” (A.G.9.2).

Respecto al primero y de acuerdo con la información registrada en SIPO por el Ministerio, entre enero y septiembre del 2023, se entregaron 36 viviendas mejoradas a hogares con jefatura femenina, las cuales fueron entregadas durante el primer semestre del año.

La meta definida para ese año fue de 745, frente a lo cual apenas se logró el 4,8 %. Lo anterior, sumado a que para el tercer trimestre de 2023 no se realizaron entregas y no hay información disponible sobre el último trimestre de 2023, permite concluir que el rezago de este indicador es muy importante.

Adicionalmente, no hay información disponible en SIPO sobre el primer trimestre de 2024, para el cual la meta es de 739 unidades de vivienda mejoradas entregadas a hogares con jefatura femenina. De

esta forma, no es posible establecer cuál ha sido el comportamiento durante la vigencia en curso.

Se observa entonces que este indicador, cuya medición se inició en 2020, tiene un porcentaje de avance general de 0,2 %, considerando que la meta global es de 15.737 unidades de vivienda entregadas hasta 2031.

Así las cosas, no se observa que la medición de este indicador permita hacer seguimiento a las acciones implementadas para la reducción del déficit cualitativo de vivienda en el área rural y la reducción de la brecha de género.

Respecto al indicador con código A.G.9.2, que se refiere a la entrega de viviendas de interés social rural nuevas, se fijó, como meta para 2023, 873 y, para 2024, 864 viviendas. La primera está incumplida y la segunda no cuenta con reporte en SIPO.

Particularmente para la vigencia 2023, solo se dispone en SIPO del reporte correspondiente al primer trimestre de ese año, el cual indica que el MinVivienda entregó 171 viviendas nuevas entregadas a mujeres, en los municipios de Betulia, Nariño, Nechí, Necoclí, San Juan de Urabá y Santuario (Antioquia); Fortul y Tame (Arauca); Arenal (Bolívar); Arcabuco y Moniquirá (Boyacá); Riosucio (Caldas); Páez (Cauca); Agustín Codazzi, La Paz, San Diego (Cesar); Montelíbano y Puerto Libertador (Córdoba); Alban y La Peña (Cundinamarca); Garzón y Gigante (Huila); Aracataca (Magdalena); Cáchira (Norte de Santander); Guática (Risaralda); Cimitarra (Santander); Morroa, Sampués y San Luis de Sincé (Sucre); Villahermosa (Tolima) (DNP, 2024)

De esta manera, el cumplimiento de la meta de 2023 es del 19,59 %, repitiéndose los rezagos de las vigencias 2021 y 2022. Dentro de la información cualitativa reportada no es posible identificar las causas de estos incumplimientos.

Además de lo expuesto hasta aquí, se observa que permanecen repetidos en SIPO los indicadores PMI A.G.8.1 y PMI A.G.8.2 los

cuales están asignados al MinAgricultura , pues aparece dos veces el indicador “Viviendas mejoradas entregadas a mujeres”, pero la información registrada en cada uno de los reportes es diferente, lo que evidencia que no han sido tenidas en cuenta las recomendaciones emitidas en las versiones anteriores de este Informe.

Salud Rural

Sobre el propósito de implementar un modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas y, así, llevar atención integral de salud con enfoque de género a los territorios, se encuentran vigentes dos indicadores PMI, los cuales son “Porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales dispersas” (A.G.11) y “Porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales” (A.G.12).

Se observa que aún no hay registro de ningún reporte de tipo cuantitativo ni cualitativo en SIPO, para ningún año, desde el inicio de la medición que, según las fichas técnicas de estos indicadores, fue 2017 y por ende, estos no presenten ningún avance.

Por lo anterior, se insta al MinSalud a actualizar los reportes correspondientes para conocer cómo avanza el cumplimiento de estos importantes temas y los cuellos de botella relacionados. Si bien por la descripción del indicador es posible identificar la dependencia entre estos y los Planes de Acción del Modelo de Acción Integral Territorial, no se cuenta con información que permita a la Procuraduría realizar los análisis necesarios.

Educación Rural

Con el fin de hacer seguimiento a la promoción de la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, el PMI formuló el indicador “Estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, formulada e implementada” (A.G.13).

La formulación de la estrategia se consolidó en 2019 con el liderazgo del MinEducación y definió seis líneas³¹⁶, a saber:

A partir de ese año, se ha reportado en SIPO el cumplimiento del 100 % del indicador, pues la implementación de la estrategia viene realizándose mediante diferentes acciones. No obstante, y de manera específica respecto al acceso a programas STEM, se ha observado una brecha significativa entre hombres y mujeres en el campo, y no se tiene en el reporte del indicador los datos correspondientes al 2023, lo que no permite valorar si, para este último año, hubo alguna mejora o cambio de tendencia.

Es necesario validar este asunto, considerando que, según lo informado por el Ministerio, se diseñó una línea de orientación socio ocupacional acompañando a los y las jóvenes en la toma de decisiones sobre su trayectoria educativa y profesional (SIPO 2024), con el fin de promover la vinculación de las mujeres rurales a programas STEM.

Para el primer trimestre de 2024 se indicó que hay 45 Instituciones de Educación Superior Públicas que desarrollan procesos de admisión diferencial para población de especial protección constitucional en el que se recogen las mujeres.

³¹⁶ I) Incorporar en los procesos de formación y acompañamiento que lidera el Ministerio dirigidos a educadores de establecimientos educativos oficiales, las competencias socioemocionales y ciudadanas para promover la participación de niñas y jóvenes en entornos escolares y los derechos humanos sexuales y reproductivos, II) Promoción de estrategias de divulgación que destacan los aportes de las mujeres a la construcción de la nación y de las metas educativas, III) Desarrollo de una Estrategia Nacional de Orientación Socio-Ocupacional que además de concebir la orientación como un proceso de interacción permanente con el entorno social, político, cultural y económico en el que se desenvuelve el estudiante, permita contribuir a superar las creencias e imaginarios alrededor de los estereotipos de género y a las ocupaciones, específicamente las relacionadas con áreas STEM, IV) Trabajar en la definición de lineamientos para que las Instituciones de Educación Superior promuevan procesos de equidad, a partir de lo planteado en el documento “enfoque e identidades de género para los lineamientos de la política de educación superior inclusiva” V) Fortalecer las estrategias de financiación para el acceso a educación superior a través del nuevo Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior – Generación E, que busca que más jóvenes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, promoviendo la movilidad social y regional del país para el cierre de brechas, en un marco de financiación sostenible y gradual y VI) Construir un plan de Mentorías para jóvenes rurales en el marco del programa Generación E, como estrategia de permanencia en la educación superior.

Por lo expuesto, cabría definir acciones complementarias que impulsen el acceso de las mujeres rurales a programas STEM y, de esta manera, incentivar su autonomía económica.

Enfoque de género del PDET

Se encuentra vigente una estrategia de promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional por parte de la ART, para la transversalización del enfoque de género como herramienta para cualificar la participación de las mujeres en esta construcción con enfoque territorial.

Y con esta estrategia, el cumplimiento del indicador PMI identificado con el código A.G.10 está cumplido al 100 %, sin embargo, no cuenta con registro de seguimientos ni cualitativos ni cuantitativos en SIPO desde 2029.

A continuación, se presenta brevemente alguna información sobre las acciones estratégicas adelantadas por la ART durante el 2023 para el fortalecimiento de capacidades comunitarias y territorial, pues según se informó de las 33.007 iniciativas vigentes en los PATR, 4.606 están marcadas con la etiqueta de género y mujer rural en el sistema de información de la ART (ART, 2024).

Este número de iniciativas incrementó en relación con el número presentado el V Informe, pasando de 32.808 a 33.007, contando entonces con 199 iniciativas adicionales. Sin embargo, el número de aquellas marcadas con la etiqueta de género no cambió, por lo que es posible concluir que el porcentaje de estas iniciativas disminuyó, pues, aunque hubo un amento, menor del 1%, al no estar marcadas con la etiqueta respectiva.

Adicionalmente, se expidió la Resolución 0001318 de 2023 "Por la cual se da inicio al proceso de revisión y actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional-PATR de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET de conformidad con lo dispuesto por los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 893 de 2017 y los

principios y criterios del Acuerdo de Paz", la cual presenta una oportunidad para implementar el enfoque de género, el cual aún tiene significativos rezagos.

Cabe mencionar también que la ART realizó el "Primer Encuentro Nacional de Género, Mujeres Rurales y Diversidades Constructores de Paz de Territorio PDET: Tulia Carrillo Lizarazo" entre el 16 y 18 de enero de 2024, que contó con la participación de más de 150 mujeres rurales, negras, afrocolombianas, palenqueras, indígenas, campesinas, firmantes y sectores LGBTIQ+ participantes en las Mesas Comunitarias Municipales, de plataformas de mujeres, instancias MEC, Instancia Especial de Género, IEANPE, organizaciones comunitarias y sociales de las 16 subregiones PDET.

Participación Política

Mecanismos democráticos de participación ciudadana

Bajo el principio de que todas las personas en Colombia tienen el derecho a constituir organizaciones políticas y sociales; a la libertad de expresión y al disenso; al pluralismo y a la acción política; y teniendo en cuenta la obligación del Estado de garantizar este escenario democrático, el Acuerdo determinó la adopción de medidas para garantizar el reconocimiento y fortalecimiento de todos los movimientos y organizaciones sociales, con especial énfasis en los referentes a mujeres (OACP, 2016).

De esta manera, se estableció que “los mecanismos de control y veeduría ciudadana que se prevean contarán con la participación efectiva de las mujeres” (OACP, 2016). En este sentido, el PMI contempla el indicador “Mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se prevean con participación de mujeres, implementados” (B.G.2), el cual no registra en SIPO un porcentaje de avance cuantitativo para la vigencia 2023. En cuanto a los reportes cualitativos que den cuenta del cumplimiento del indicador, se observa que para el periodo de análisis solamente existe información para el segundo trimestre de 2023.

De acuerdo con lo informado por el MinInterior, durante el periodo de estudio, el indicador B.G.2 se desarrolló a través de las siguientes acciones: I) Talleres de capacitación en control social y veedurías ciudadanas; II) diplomado de Mujeres con Incidencia Política en el CPC Britalia; III) asistencias técnicas; y IV) módulo de control social de la Escuela Virtual de Participación Ciudadana, en el que participaron un total de 263 mujeres (MinInterior, 2024).

Por su parte, con respecto al indicador “Estrategia de promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto y población LGTBI, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto, implementada” (B.G.3) el Ministerio del Interior asegura que durante el primer trimestre de 2023 fue socializada la política pública de Reconciliación,

Convivencia, Tolerancia y No Estigmatización, adoptada mediante Decreto 1444 de 2022, en los departamentos de Caquetá, Tolima, Norte de Santander y Nariño, tomando como estrategia la difusión del texto Caja de Herramientas.

Sin embargo, el Ministerio no informó a este organismo de control qué población se benefició de esa socialización, motivo por el cual, no es posible verificar el cumplimiento del indicador.

En cuanto al indicador B.G.4, que se refiere a la “Estrategia de No Estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGTBI, los jóvenes, niños, niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas”, se encuentra que, a pesar de que se promulgó el Decreto 1444 de 2022³¹⁷, por el cual se adoptó la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización en el marco de Implementación del Acuerdo Final, la Procuraduría considera fundamental que el MinInterior y la OCCP fortalezca su participación en el marco de la Mesa de Superación contra la Estigmatización, dado que se ha evidenciado poca asistencia a esta instancia, en la que se desarrollan estrategias para prevenir la estigmatización de la que trata este acápite.

Este indicador está íntimamente relacionado con la estrategia de socialización de la política pública de Reconciliación, Convivencia, Tolerancia y No Estigmatización, a través de la cual se busca definir que la Radio Televisión de Colombia, Sistema de Medios Públicos (RTVC) ponga en marcha una campaña en la materia; sin embargo, esta acción se encuentra supeditada a la aprobación del Consejo Nacional de Paz, espacio donde no se ha avanzado en su revisión.

Finalmente, con relación al indicador B.G.5, denominado “Estrategia de promoción para la participación equilibrada de hombres y mujeres en

³¹⁷ “Por el cual se adiciona el Título 5 de la Parte 4 del Libro 2 Decreto 1066 de 2015 Único Reglamentario del Sector Interior, denominado “Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización”.

instancias de participación ciudadana, partidos y movimientos”, la Procuraduría evidencia en el SIPO que fue subsanado el rezago que se tenía en su cumplimiento, ahora habiendo cumplido con todas sus metas de gestión, motivo por el cual este indicador cierra su medición.

Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local

El Acuerdo Final de Paz dispuso, en su Punto 2.3, una serie de medidas para facilitar, fomentar y promocionar una mayor participación en la política del país, con especial énfasis en las mujeres y la población con OSIGD.

En este apartado se abordan los tres indicadores que dispuso el PMI para la medición del cumplimiento de estas disposiciones con enfoque de género.

Promoción de la Participación Electoral

Para el subpunto 2.3.2, el PMI estableció el indicador “Documento de diagnóstico participativo realizado y divulgado, con enfoque de género, de los obstáculos que enfrenta la población más vulnerable en el ejercicio de derecho al voto” (B.G.9), del cual es responsable de cumplimiento y reporte la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), y que, tal y como se mencionó anteriormente en el apartado de los indicadores temáticos, cuenta con amplia relación con el indicador B.167, ya que comparten nombre, entidad responsable, objetivo, producto y metodología de medición, por lo que el análisis presentado anteriormente de este indicador temático, aplica de igual manera para el B.G.9.

Con el propósito de ampliar la información presentada en relación con el indicador B.167, se consultó a la RNEC sobre las medidas que ha tomado para divulgar las acciones realizadas por su parte, que han contribuido a eliminar las barreras que le impiden a las mujeres y población con OSIGD ejercer el derecho al voto, labor que debe realizar de acuerdo con la ficha técnica del indicador.

Al respecto, la organización electoral (RNEC, 2024) informó la publicación de los siguientes textos:

- El documento *¿Qué funcionó y qué no funcionó para garantizar la elección de las mujeres en los comicios de 2021 y 2022 en Colombia?*, que se trabajó en conjunto con el Instituto Republicano Internacional.
- El libro *En busca de la paridad entre mujeres y hombres en la elección de cargos por voto popular: caso Colombia*.
- La infografía *La violencia contra las mujeres en política es asunto que nos compete a todos*.
- Boletines conjuntos Registraduría - ONU Mujeres de *Participación de la Mujer en las elecciones de autoridades territoriales 2023*.

Con esto, sumado a lo expuesto en el apartado de indicadores temáticos con relación al B.167, se daría cumplimiento a las disposiciones del indicador.

Promoción de una cultura política democrática y participativa

El Acuerdo de Paz estableció, en su Punto 2.3.5, la necesidad de una transformación en la cultura política del país, con el fin de ampliar la democracia y consolidar la paz. Esto tiene especial relevancia en las poblaciones más vulnerables del país, que históricamente se han encontrado al margen del sistema político colombiano.

Con el objetivo de medir los esfuerzos realizados por parte del MinInterior para remediar esta situación, el PMI creó el indicador “Programa de liderazgo político y social para miembros de partidos y organizaciones sociales, con especial énfasis en poblaciones más vulnerables como población campesina, mujeres, minorías religiosas, pueblos y comunidades étnicas y población LGBTI, implementado” (B.G.7), el cual tiene como objetivo dotar a estas poblaciones de conocimientos, herramientas, habilidades y destrezas, que aporten a su desarrollo social, político y cultural, a través de la realización de talleres de liderazgo para miembros de organizaciones políticas y sociales de estas poblaciones.

Al respecto, el MinInterior no ha realizado reporte de avances cuantitativos en el SIPO con respecto a la vigencia 2023, y el reporte cualitativo adelantado es parcial.

Por lo anterior, la Procuraduría consultó al Ministerio con el propósito de conocer los talleres adelantados en cumplimiento al indicador, además de identificar las poblaciones y organizaciones políticas y sociales que fueron beneficiadas. Al respecto, el ministerio (MinInterior, 2024) informó que, para el periodo de análisis de este informe, el Grupo de Participación Ciudadana de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior desarrolló las siguientes acciones:

- 25 talleres bajo la estrategia “Escalando espacios de poder”, el cual contó con la participación de 902 personas, entre las que se encontraron 586 mujeres, 150 campesinos, 31 indígenas, nueve personas con OSIGD, dos víctimas del conflicto y 171 lideresas sociales³¹⁸.
- Se participó en cinco foros y conversatorios con la participación de 457 mujeres y tres organizaciones.
- Realización de ocho talleres en los departamentos de Atlántico (Malambo, Soledad, Campo de la Cruz, Manatí, Suan y Santo Tomás) y Casanare (Aguazul), en los que se contó con la participación de 261 mujeres; tres afrocolombianos, cuatro campesinos, siete personas con discapacidad, dos con OSIGD y 11 víctimas del conflicto armado³¹⁹.

La Procuraduría celebra la realización de estos talleres que beneficiaron a poblaciones en vulnerabilidad; sin embargo, como se puede evidenciar en la información expuesta, el MinInterior no

³¹⁸ El MinInterior no detalló en su respuesta cuántas personas pueden estar incluidas en más de una categoría.

³¹⁹ El MinInterior no detalló en su respuesta cuántas personas pueden estar incluidas en más de una categoría.

especificó en sus acciones la temática adelantada en los talleres o conversatorios, al igual que tampoco detalló las organizaciones políticas o sociales que tuvieron participación; ambos aspectos fundamentales para la verificación del cumplimiento de las determinaciones del Acuerdo de Paz y el PMI en la materia.

Sobre esta situación, se detalla una recomendación dirigida al Ministerio al final del presente capítulo.

Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del presente Acuerdo

El Punto 2.3.7 del Acuerdo tuvo como único propósito promover la participación política y ciudadana de las mujeres. Para esto, se acordó la puesta en marcha de programas de formación dirigidos a organizaciones políticas y sociales sobre derechos políticos y mecanismos de participación de las mujeres, con el fin de promover nuevos liderazgos de esta población.

Con el propósito de medir el cumplimiento de esta disposición, el PMI estableció el indicador “Programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer, creado e implementado” (B.G.8), del cual es responsable de cumplimiento y reporte el MinInterior.

De acuerdo con su ficha técnica, si bien el indicador no cuenta con metas de cumplimiento a partir de la vigencia 2023, el PMI dispuso su implementación hasta 2026.

Sobre programas o formas de participación creados e implementados durante el periodo de análisis de este informe, el MinInterior informó a este ente de control la gestión adelantada desde la Escuela Virtual Módulo de Política Pública y de Participación Ciudadana, a través del cual se certificaron 237 personas, entre las que se encontraron 32 afrodescendientes, 13 indígenas, 44 campesinos, cuatro personas con discapacidad, seis con OSIGD, nueve

pertenecientes a minorías religiosas, y 34 víctimas del conflicto armado³²⁰ (MinInterior, 2024).

Como se puede evidenciar, el ministerio no detalló información sobre participación de mujeres en esta escuela, ni informó sobre las temáticas abordadas. Debido a esta situación, no es posible verificar si el programa de formación cumple con los requisitos para dar cumplimiento al indicador B.G.8. Al respecto se encuentra una recomendación dirigida al MinInterior al final del presente capítulo.

Fin del conflicto

Indicadores PMI Punto 3

En cuanto al proceso de reincorporación política, social y económica y las garantías de seguridad de la población signataria del Acuerdo de Paz, se encuentran asociados dos indicadores temáticos, cuyo avance de ejecución, con corte al 31 de marzo de 2024, es del 40 %, de acuerdo con lo reportado en SIIPO (SIIPO, 2024).

Ahora bien, este porcentaje de avance corresponde con el avance de uno de los dos indicadores asociados, lo que deja ver que a la fecha solo uno de ellos ha presentado avance.

Resulta relevante señalar que el indicador “Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado” (C.G.1) no cuenta con ningún reporte en SIIPO. Si bien su inicio de medición se previó desde la vigencia 2017, no se definieron metas para los años 2017, 2018 y 2019. No obstante, para ninguno de los años se ha registrado algún reporte, ni cuantitativo ni cualitativo por parte del Ministerio del Interior, quien es responsable del indicador. Por tanto, el avance del indicador es de 0,0 %.

³²⁰ El MinInterior no detalló en su respuesta cuántas personas pueden estar incluidas en más de una categoría.

Por su parte, el indicador “Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado” (C.G.2) presenta un porcentaje³²¹ de avance general de 80 %. Sin embargo, este valor no incluye lo correspondiente a la vigencia 2023, pues la Defensoría del Pueblo, entidad encargada del reporte, no registró información cuantitativa para ese año.

Política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP

Tal como se expresó en el V Informe, el principal instrumento de política pública para las personas en proceso de reincorporación es el CONPES 3931 del 2018, que contiene la política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC – EP.

Esta política tiene como objetivo garantizar una reincorporación integral de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias a la vida civil, de acuerdo con sus intereses y en el marco del Acuerdo Final, y pretende también el fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.

En términos generales, y de acuerdo con la información disponible en el aplicativo web desarrollado en el DNP que sirve como herramienta para la gestión de los documentos CONPES, SISCONPES³²², el avance general en la ejecución para el periodo 2024 – 1 es de 70,3 % frente al avance esperado de 92,5 %, lo que deja ver un rezago de 22 puntos porcentuales. (Planeación, 2024)

A continuación, se muestra un balance general de los 18 indicadores de género que hacen parte del documento CONPES, en cada uno de los ejes:

³²¹ Este porcentaje de alertas tempranas emitidas por la Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistemas de Alertas Tempranas, de la Defensoría del Pueblo, representan las alertas, estructurales o inminentes, que en su contenido integran el enfoque diferencial y de género

³²² Fecha de consulta: 15 de octubre de 2024

Eje 1. Fortalecimiento institucional y procesos de articulación, planificación y seguimiento con enfoque de género.

Tabla 74 Eje 1. Indicadores de género Conpes 3931

Indicador	Entidad competente	Avance cuantitativo de la meta anual*
Promover estrategias que fortalezcan capacidades en formación y sensibilización en enfoque de género y nuevas masculinidades en entidades del Estado involucradas en el proceso de reincorporación	ARN Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM)	50%
Articular esfuerzos para que las entidades a nivel nacional y territorial incorporen el enfoque de género y diferencial en la oferta de servicios institucionales para la reincorporación	ARN CPEM Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)	54%
Definir los lineamientos y orientaciones técnicas necesarias, con enfoque de género y diferencial para la flexibilización de la oferta educativa institucional	ARN Ministerio de Educación Nacional CNR	100%
Diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y monitoreo que incluyan variables de enfoque diferencial, étnico, discapacidad y género, plan de acción ARN. Adecuar herramientas de captura de información e indicadores con perspectiva de género para el proceso de Reincorporación	ARN	100%

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SisCONPES

Conforme a lo expuesto, se evidencia el rezago en dos de los indicadores de este eje; ambos relacionados con la incorporación del enfoque de género y diferencial en el ejercicio de la administración pública, especialmente en lo que tiene que ver con el fortalecimiento de capacidades de las y los servidores que gestionan la oferta de servicios para los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias. Este hecho afecta

negativamente la experiencia que tienen en sus procesos de reincorporación.

Eje 2. Promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.

Tabla 75 Eje 2. Indicadores de género Conpes 3931

Indicador	Entidad competente	Avance cuantitativo de la meta anual
Establecer programas y proyectos que promuevan el trabajo conjunto entre las comunidades, exintegrantes de las FARCEP e instituciones, en las dimensiones sociales, culturales, deportivas, productivas y económicas, que tiendan al restablecimiento del tejido social, de acuerdo con las características de los territorios donde se desarrolla la reincorporación con enfoque de género	ARN	84%
Diseñar e implementar la Estrategia de Reincorporación Comunitaria que aporte a la convivencia y la reconciliación en los Agencia para la Reincorporación y la Normalización	ARN	83%
Promover e implementar estrategias para el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las mujeres de comunidad y exintegrantes de FARC-EP para incidencia en asuntos públicos, construcción de paz y promoción de agendas de mujeres a nivel territorial y nacional	ARN CPEM Ministerio del Interior CNR	70%
Promover escenarios de participación de las mujeres de la comunidad y exintegrantes de las FARC-EP en el desarrollo de estrategias de reconciliación, convivencia pacífica, construcción de paz y ejercicios de no repetición	ARN CNR	100%

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SisCONPES

De los cuatro indicadores asociados a este eje, solo uno presenta el cumplimiento esperado; los restantes están por debajo del avance

proyectado. La Procuraduría advierte sobre el bajo nivel de cumplimiento de dichos indicadores, toda vez que el proceso comunitario en el marco de la reincorporación es de vital importancia para la población signataria del Acuerdo de Paz, en especial, los colectivos de mujeres que soportan varios proyectos productivos.

Eje 3. Condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes 631 de las FARC-EP y sus familias de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades.

Tabla 76 Eje 3 Indicadores de género Conpes 3931

Indicador	Entidad competente	Avance cuantitativo de la meta anual
Diseñar e implementar estrategias que impulsen la autonomía económica de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, garantizado su acceso, control y administración de recursos	ARN SENA Ministerio de Educación Nacional CPEM Ministerio del Trabajo	50%
Promover estrategias integrales para reducir las barreras de las mujeres relacionadas con las labores del cuidado permitiendo el acceso efectivo a los demás componentes de la reincorporación	ARN SENA CPEM ICBF Ministerio de Educación Nacional Ministerio del Trabajo Ministerio de Salud y Protección Social	30%
Definir los lineamientos y orientaciones técnicas necesarias, con enfoque de género y diferencial para la flexibilización de la oferta educativa institucional	ARN Ministerio de Educación Nacional CRN	Información no disponible en SisConpes

Indicador	Entidad competente	Avance cuantitativo de la meta anual
Diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y monitoreo que incluyan variables de enfoque diferencial, étnico, discapacidad y género, plan de acción ARN. Adecuar herramientas de captura de información e indicadores con perspectiva de género para el proceso de Reincorporación	ARN	Información no disponible en SisConpes

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SisCONPES

Particularmente, en este eje se observa poco impulso al desarrollo de estrategias dirigidas a las mujeres para reducir las barreras relacionadas con las labores del cuidado.

Eje 4. Condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

Tabla 77 Eje 3 Indicadores de género Conpes 3931

Indicador	Entidad competente	Avance cuantitativo de la meta anual
Desarrollar estrategias en torno a la promoción y prevención en derechos sexuales y reproductivos para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP	ARN Ministerio de Salud y Protección Social CPEM	Información no disponible en SisConpes
Diseñar un programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género, derechos de las mujeres, territorial y étnico para atender las necesidades de exintegrantes de FARC-EP y sus familias	ARN CNR	Información no disponible en SisConpes
Implementar estrategias de seguridad y protección para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, atendiendo sus particularidades y riesgos diferenciales	ARN CPEC CNR	Información no disponible en SisConpes

Indicador	Entidad competente	Avance cuantitativo de la meta anual
Promover el acceso y permanencia de las mujeres exintegrantes de FARC-EP a la educación básica primaria, secundaria, y formación para el trabajo o educación superior, generando condiciones para favorecer el acceso a las madres con hijos e hijas a cargo y jefas de hogar	ARN Ministerio de Educación SENA	Información no disponible en SisConpes
Implementar estrategias que protejan, garanticen y eviten la vulneración de los derechos de las personas LGBTI exintegrantes de las FARC-EP	ARN Ministerio del Interior	Información no disponible en SisConpes
Promover estrategias para la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres exintegrantes de las FARC-EP.	ARN CPEM ICBF CNR Ministerio de Salud y Protección Social Fiscalía General de la Nación	30%

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SisCONPES

Se observa respecto a los indicadores que componen este eje, que no se han realizado de manera oportuna los reportes de información en el Sistema SisConpes por parte de cada una de las entidades responsables de crear y mantener las condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias. Esta ausencia de información impide realizar análisis concretos al respecto.

Solución al problema de las Drogas Ilícitas

Indicadores PMI Punto 4

El porcentaje de cumplimiento general de los indicadores asociados a este punto del Acuerdo de Paz, de acuerdo con lo registrado en el

SIIPO, es de 68,1 %, al 31 de marzo de 2024 (DNP, 2024), porcentaje que muestra el promedio del resultado de los 13 indicadores temáticos formulados.

Cabe precisar que, de los 13 indicadores asociados, siete registran un porcentaje de cumplimiento del 100 %, y de estos, uno, cuenta con reporte por parte de la entidad responsable para el periodo del presente informe a pesar de haber concluido, y corresponde a “Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS, elaborados” (D.G.3).

Lo anterior permite observar que la información relacionada con el avance de la incorporación del enfoque de género en el PNIS resulta relevante para la materialización de los propósitos relacionados.

Para detallar algunos aspectos, se muestra un balance de la incorporación del enfoque de género mediante el cumplimiento de los indicadores de los subpuntos del Punto 4: el 4.1 de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, el 4.2 de programas de prevención del consumo y salud pública, y el 4.3 de solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

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

En el marco de este subpunto es posible analizar varios indicadores del PMI. De un lado hay un indicador cuya meta está cumplida y cuyo seguimiento en SIIPO finalizó, este es porcentaje de recolectores y recolectoras asentados y no asentados vinculados a programas de empleo rural temporal (D.G.5).

Por otro lado, se mantienen en seguimiento, los siguientes: porcentaje de mujeres responsables de recibir el pago a las familias (D.G.11), que alcanzó la meta definida para el periodo de tiempo entre 2018 y 2021 logrando que el 100% de las mujeres cultivadoras y no cultivadoras elegibles para la atención del componente se encuentran con al menos un pago de Asistencia Alimentaria Inmediata. (SIIPO, 2024).

En la plataforma SIPO se informa que, si bien la vigencia del indicador finalizó, este continúa en seguimiento atendiendo a la existencia de su atributo de medición, por lo que la Procuraduría alerta sobre la importancia de que la DSCI actualice el reporte del indicador, que dejó de realizarse desde 2021.

El segundo indicador es: “Porcentaje de proyectos productivos estructurados con visión a largo plazo con participación de las mujeres” (D.G.12) el cual no presenta en SIPO reportes para las vigencias 2023 y 2024 por parte de la DSCI, entidad responsable de los respectivos registros, por lo que no es posible conocer la participación de mujeres titulares de las familias vinculadas al PNIS en la realización de los planes de inversión familiar para proyectos de largo plazo. Considerando que el indicador se encuentra vigente hasta el 2031, es muy importante conocer sobre sus avances.

De manera coincidente el indicador porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres (D.G.4) no presenta reporte de tipo cuantitativo para la vigencia 2023 ni para el primer trimestre de 2024, a pesar de que el horizonte vigente de este indicador se extiende hasta el 2025. Lo anterior, imposibilita conocer el nivel de cobertura de la ruta de empleo de la red pública del SPE en los municipios con acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito priorizados.

Finalmente, respecto al indicador porcentaje de instancias de planeación, seguimiento y coordinación del PNIS con participación de las mujeres (D.G.13) tampoco se reporta avance cuantitativo para el 2023, teniendo en cuenta que se registra un porcentaje de avance general de 52,75 % (SIPO, 2024).

A pesar de que la DSCI ha informado que ha adelantado una serie de acciones a través de las oficinas territoriales para promover la paridad de género en las instancias y/o asambleas comunitarias, no se

presentan datos concretos sobre el porcentaje de participación de mujeres en las instancias de participación del Decreto 362 de 2018.

Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública.

De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud) sobre el cumplimiento del indicador “Número de estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género, incluyendo población LGBTI” (D.G.6), tuvo como porcentaje de cumplimiento 93,75 %, debido a que no fue realizada la totalidad de estrategias planeadas, lo que derivó en el incumplimiento del mismo.

La meta para la vigencia 2023 fue de 32 estrategias, de las cuales se reportó la realización de 30 para un total de 13 entidades territoriales. Para 2024 la meta también es de 32 estrategias, sin embargo, para el primer trimestre de este año, no hubo avances reportados.

Así las cosas, y observado el rezago, será indispensable el próximo reporte que realice el Ministerio para determinar el estado real de las estrategias previstas, y el impulso que deba darse a las entidades departamentales, responsables de la implementación de tales estrategias.

Adicionalmente, se observa que el indicador “Lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan disminuir las brechas de acceso al sistema de salud, elaborados” (D.G.7), permanece sin avance cuantitativo a pesar de que el año fin de cumplimiento fue 2019.

Durante el 2023 y el primer trimestre de 2024 se ha avanzado, según el reporte disponible, en la elaboración del documento preliminar sobre lineamientos relacionados con la implementación de los CAMAD, que deberán alinearse con el Modelo predictivo y preventivo de la salud y con la Política Nacional de Drogas que se expida.

Según se afirma, la construcción de los lineamientos de que trata este indicador se realizará durante la vigencia 2024, por lo que es indispensable que se mantenga la presentación de los reportes para el mismo, y que se identifique la ruta concreta que conducirá a la elaboración de los lineamientos que propendan por disminuir las brechas de acceso al sistema de salud y de manera específica la inclusión del enfoque de género.

De esta manera, y tal como se expresó en el quinto informe, es imperativo que el MinSalud reporte de manera específica cómo se incorporará el enfoque de género mediante los lineamientos esperados.

Finalmente, el tercer indicador asociado a este subpunto es “Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas” (D.G.9), cuyo año fin fue 2022. Se presenta una actualización pues el Minsalud reportó las cifras con corte al 31 de diciembre de 2022, teniendo en cuenta que en el quinto Informe se analizó el primer semestre de 2022, únicamente.

Se concluye entonces que el indicador D.G.9 presenta un cumplimiento del 100 % al completar un porcentaje de 13,81 % frente a la meta de 13,56 % (siendo la línea base del indicador 8,86 %). A 31 de diciembre de 2023 se registró la atención por consumo de sustancias psicoactivas de 70.974 personas, de las cuales el 74,47% (52.851) corresponden al sexo masculino y el 25,27% (17.932) al sexo femenino, especificando que 165 personas no reportaron su sexo, y en 26 registros no se definió. Tal como fue expresado en el quinto Informe, este reporte presentó la atención diferencial por sexo y no por género, y no informa sobre rutas específicas para personas con OSIGD.

De esta manera el MinSalud ha concluido el reporte del indicador.

Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

A este pilar se encuentra asociado el indicador del Plan Marco de Implementación “Línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico en el Observatorio de Drogas de Colombia, diseñada e

implementada” (D.G.10), cuyo cumplimiento está proyectado hasta el año 2031, y está orientado a impulsar el cumplimiento de lo pactado en el punto 4.3.2.1. Identificación de la cadena de valor del narcotráfico

La periodicidad de medición de este indicador es bianual y para el periodo 2019-2022 se fijó como meta tres documentos publicados en el Observatorio de Drogas de Colombia, la cual presenta un cumplimiento del 100 %. Atendiendo lo anterior, para la vigencia 2023 no se definió meta para este indicador.

No obstante, el Ministerio de Justicia y del Derecho reportó como hecho relevante que en noviembre de 2023 se llevó a cabo el evento "Intercambio de experiencias sobre procesos comunitarios con enfoque de género en Colombia".

Ahora bien, para la vigencia 2024 la meta se fijó en dos documentos, y con corte a 31 de marzo de 2024, se realizó el proceso de planeación de la investigación de consumo de sustancias psicoactivas con enfoque de género mediante avances en los aspectos planteamiento del problema, los aspectos metodológicos y el diseño de la investigación.

Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

Indicadores PMI Punto 5

Vale la pena actualizar las cifras presentadas en el Quinto Informe para confirmar que las mujeres siguen siendo la mayor parte dentro del universo de víctimas del conflicto armado. A la fecha, y de acuerdo con la información disponible en el Registro Único de Víctimas, en Colombia hay 9.758.045 víctimas del conflicto armado, 243.182 más frente al periodo pasado.

Respecto al género, del total, el 50,2 % son mujeres, el 49,7 % hombres, y el 0,1% restante está compuesto por LGTBI (6.499 personas), Intersexual (466 personas) y algunos que no informaron (294).

Para conocer los avances en que se reparan mujeres y personas con OSIGD víctimas del conflicto armado en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, se consultaron los reportes disponibles en SIIPO. En el marco del PMI se encuentran asociados tres indicadores a este punto del Acuerdo, los cuales en su conjunto presentan un avance del 35,86 % de su cumplimiento.

El primer indicador es “Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados” (E.G.1). De acuerdo con los reportes realizados por UARIV (entidad responsable del mismo) en el SIIPO, este indicador, tuvo para la vigencia 2023 un cumplimiento del 100%, pues dentro de las actividades y jornadas que se desarrollaron con los sujetos de reparación colectiva (SRC) durante esta vigencia, se garantizó la participación de la mujer en los espacios donde se definieron prioridades en materia de reparación colectiva, conformando 41 SRC, en los que participaron mujeres, siete comités de impulso y 34 grupos de apoyo.

De acuerdo con la información aportada por la UARIV en el SIIPO que sirvió como parte del reporte para identificar los 41 SRC con los que

se realizaron actividades también es posible indicar, que la participación total de personas en tales espacios fue de 703, el 53 % hombres, y de manera minoritaria, 333 mujeres, que representaron el 47 %.

Cabe mencionar que de los 41 SRC identificados, solo seis se encuentran en la fase de implementación de sus PIRC, por lo que llama la atención qué tipo de actividades en la implementación de las medidas de reparación colectiva a las que se refiere el indicador E.G.1, fueron priorizadas en los espacios de participación que se reportan.

Asimismo, se observa que el mayor número de estos espacios se llevaron a cabo en el departamento de Chocó (10), Putumayo (7) y Valle del Cauca (5) y que los SRC fueron en su mayoría de tipo étnico pues de los 41 identificados, 35 lo son.

Por lo expuesto, valdría la pena analizar si los espacios de participación deberían impulsarse principalmente con aquellos SRC que ya cuentan con la definición de acciones de reparación, para lograr que la priorización de éstas atienda las necesidades de mujeres y demás población priorizada, incluidas las de participación. Se debe verificar si este porcentaje de espacios de participación en los que vienen participando mujeres miembros de diferentes SRC, han permitido priorizar la implementación de medidas de reparación colectiva a su favor.

El segundo indicador del PMI a cargo también de la UARIV es “Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género” (E.G.3), el cual presenta el incumplimiento de la meta fijada para 2023, la cual estimó contar con cuatro planes de retorno o reubicación para comunidades no étnicas implementados en la vigencia con enfoque territorial y de género.

Ha indicado la UARIV en el SIPO que no se cuenta con comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género. Si bien en la vigencia 2023 se logró la implementación de tres planes de retorno o reubicación, dentro de las acciones implementadas no se contemplaban acciones específicas con enfoque de género dirigidas a mujeres o población con OSIGD.

Para el primer trimestre de 2024 el indicador tampoco reporta avances cuantitativos.

El rezago presentado por este indicador evidencia que la transversalización del enfoque de género en la implementación de planes de retorno y reubicación de comunidades no étnicas no se está materializando, y por tanto, la superación de la vulnerabilidad que les generó el desplazamiento forzado no se está garantizando.

Finalmente, el tercer indicador asociado es “Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo a la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos” (E.G.2), el cual está bajo la responsabilidad del MinSalud y pretende mostrar el desarrollo e implementación de lineamientos para la atención psicosocial diferencial.

Para la vigencia 2023, este indicador presentó un porcentaje de cumplimiento del 75,87 %, teniendo en cuenta que fueron atendidas 55.558 mujeres víctimas del conflicto armado de una meta de 73.225. Si bien, lo anterior representa un aumento respecto al número de mujeres atendidas en 2022, sigue siendo una proporción limitada y representa continuidad en el incumplimiento de las metas del indicador, que durante los últimos años ha estado por debajo de la meta.

Esta situación puede generar acciones con daño y procesos de revictimización.

De manera complementaria, cabe mencionar en este apartado la gestión que desde otras entidades que aportan a la implementación del punto 5 del Acuerdo de Paz, viene realizando de manera específica la UBDP, al informar que cuenta con mesas de asistencia técnica de género (durante el período de análisis se realizaron 10, en las cuales se brinda asesoría e incidencia para la transversalización del enfoque de género en los distintos procedimientos y herramientas de trabajo en el marco de la búsqueda humanitaria y extrajudicial. Adicionalmente, la UBDP reportó la realización de 20 espacios de relacionamiento con organizaciones de la sociedad civil que representan el enfoque de género (UBDP, 2024a).

De acuerdo con la UBPD, según los lineamientos proporcionados, todos los Planes Regionales de Búsqueda (PRB) incorporan el enfoque de género incluyendo acciones como: I) análisis de las condiciones de vulnerabilidad; II) inclusión de unidades de análisis para la búsqueda de poblaciones históricamente excluidas; III) participación activa de familiares y personas buscadoras bajo el principio de igualdad y no discriminación; y, IV) mecanismos para la concertación de planes de trabajo con organizaciones, colectivos, movimientos y plataformas de mujeres y personas con OSIGD.

De igual forma, con el propósito de fortalecer la implementación territorial de los lineamientos de enfoques diferenciales, en 2023 se adelantaron sesiones de trabajo con un enfoque práctico. A su vez, se desplegó una estrategia de investigación humanitaria y extrajudicial diferenciada en razón al alto subregistro en las cifras de desaparición de personas con OSIGD, que establece las siguientes líneas de acción: I) priorización de personas dadas por desaparecidas en la estrategia de contacto diferenciado; II) creación de líneas de investigación; III) identificación; y, IV) fuentes (UBPD, 2024a).

Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD)

Ante los diferentes contextos de riesgos a los que se encuentran expuestas las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, y las afectaciones diferenciadas que se configuran como consecuencia de la vulneración de sus derechos, la Resolución 0845 de 2018 ordena adoptar el “Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos-PIGMLD”, con el objetivo de crear acciones alineadas al reconocimiento de las garantías y los derechos de estas mujeres, por medio de tres líneas estratégicas: prevención, protección y garantías de no repetición

Cabe reconocer que el PIGMLD es el resultado de la incidencia de organizaciones del movimiento social de mujeres a nivel nacional y territorial. Durante años, estas organizaciones han denunciado los riesgos y violencias que enfrentan las mujeres lideresas y defensoras

de derechos humanos, particularmente en el contexto del conflicto armado y en una sociedad caracterizada por roles de género tradicionales y patriarcales.

En respuesta a las alertas sobre la situación de las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos, en 2009 se estableció el Proceso Nacional de Garantías, como un espacio de diálogo entre las organizaciones y el que buscó diseñar e implementar acciones efectivas para proteger y garantizar la seguridad de los liderazgos, especialmente de las mujeres, y mitigar las violencias basadas en género.

Posteriormente, el Decreto 4912 de 2011 reconoció la necesidad de enfoques diferenciales para medidas y protocolos específicos. En 2012, la Resolución 805 estableció el "Protocolo Específico con Enfoque de Género y de los Derechos de las Mujeres" y creó el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) para analizar casos de mujeres.

Estas acciones sentaron las bases para crear, en 2013, el Programa Integral para Mujeres Líderes y Defensoras de Derechos Humanos-PIGMLD que como se mencionó, busca que el Gobierno implemente estrategias para garantizar los derechos de las mujeres en su liderazgo y defensa de derechos humanos, protegiéndolas de violencias y riesgos asociados.

En el marco de este Programa liderado por el Ministerio del Interior, el Gobierno formuló para el periodo 2019 –2022 el respectivo Plan de Acción, que comprendió 144 acciones asignadas a 26 entidades. Para el período 2023-2026, el Ministerio del Interior, en su rol de secretaría técnica, ha redefinido las líneas estratégicas, buscando consolidar 72 acciones a cargo de 29 entidades gubernamentales. Además, previó la colaboración de 4 entidades estatales y sus compromisos asociados.

Estas modificaciones responden a las recomendaciones formuladas por la Procuraduría en el "Informe de Seguimiento al Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras de Derechos Humanos" 2019 - 2022, en el que se sugirió optimizar la cantidad de acciones dentro del PIGMLD para garantizar una implementación

efectiva y focalizada. Esta reestructuración busca mejorar la eficiencia y el impacto del programa en la protección y promoción de los derechos de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos.

En relación con la participación que realiza la Procuraduría para la creación e implementación del PIGMLD, este ente de control adelanta las siguientes acciones:

- Promueve y apoya la implementación de medidas de prevención y protección a nivel nacional y territorial para garantizar la seguridad de lideresas y defensoras de derechos humanos.
- Realiza seguimiento a la implementación del programa por parte de la Secretaría Técnica (Ministerio del Interior), las entidades responsables en el nivel nacional y territorial
- Elabora un informe de seguimiento en el que se evidencian los avances y dificultades de los componentes en la implementación del PIGMLD.
- Participa como entidad garante en el proceso de consolidación del Plan de Acción para la vigencia 2023 – 2026.
- Impulsa la reactivación de las mesas de seguimiento a casos de mujeres Lideresas y Defensoras de DDHH.

A continuación, se presenta un análisis de los avances en la creación del Plan de Acción Nacional para el cuatrienio 2023 – 2026 y las gestiones realizadas por la Procuraduría para el período del presente informe, en los Departamentos de Cauca, Nariño y la subregión de Montes de María, con el fin de garantizar los derechos de las Lideresas y Defensoras.

Análisis de los avances en la creación del Plan de Acción Nacional para el cuatrienio 2023 – 2026

Considerando que el Gobierno tiene la responsabilidad de crear un Plan de Acción cada cuatrienio, con el objetivo de garantizar la protección y promoción de los derechos humanos de las lideresas y defensoras por medio del análisis de sus necesidades particulares, y teniendo en cuenta los diferentes enfoques diferenciales, la

Procuraduría, instó al Ministerio del Interior como secretaria técnica, en espacios de participación, a que tuviese en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Escuchar las solicitudes de las organizaciones de mujeres para que se implemente una metodología participativa, con el objetivo de que las Plataformas Nacionales y los movimientos territoriales puedan contribuir en la construcción y territorialización del Plan de Acción Nacional 2023 - 2026.
- Tener en cuenta las recomendaciones del informe de seguimiento al Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras de Derechos Humanos (2019-2022).
- Ampliar las convocatorias para los comités de impulso, con la finalidad de que haya mayor representatividad de las mujeres y evitar fracturas en el tejido social.
- Crear un decreto vinculante para garantizar el cumplimiento de compromisos establecidos por las entidades dentro del PIGMLD.
- Analizar particularidades territoriales para la implementación del Plan de Acción Nacional, en relación con los territorios donde no están constituidos los comités de impulso o no han sesionado, esto, para garantizar la participación de las mujeres en la actualización y territorialización del PIGMLD.

Respecto de las recomendaciones realizadas, se celebra la implementación de una metodología participativa en la formulación del Plan de Acción Nacional, que incorpora a las plataformas de mujeres a nivel nacional y territorial. Asimismo, se valora el análisis realizado para identificar particularidades territoriales respecto a los comités de impulso y las estrategias para garantizar una participación efectiva.

La Procuraduría reconoce positivamente la incorporación del Ministerio de Igualdad y Equidad en el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD), así como, la creación de espacios subregionales para integrar acciones estratégicas en favor de las lideresas y defensoras en los planes de desarrollo departamentales y municipales.

Se destaca también la iniciativa de territorializar el Plan de Acción 2023-2026 en departamentos como Caquetá, La Guajira, Norte de Santander y Arauca, así como la propuesta de realizar asambleas departamentales que permiten reconocer y abordar las realidades territoriales específicas, asegurando que las acciones respondan a las necesidades particulares de cada región.

Mesas de Seguimiento a Casos

La Procuraduría, en colaboración con la Fiscalía, Defensoría, Policía y la Unidad Nacional de Protección (UNP), implementó acciones clave en el marco del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD) 2019-2022. Entre ellas, se destaca la consolidación de Mesas de Seguimiento a Casos en Montes de María y Putumayo, revelando la necesidad de expandir este mecanismo a otros territorios con alta incidencia de violaciones de derechos humanos contra mujeres lideresas y defensoras.

En respuesta, el Plan de Acción Nacional 2023-2026 priorizará la instauración de Mesas de Seguimiento a Casos en cinco departamentos, como acción específica de la Procuraduría, alineada con el compromiso institucional establecido en el Informe de Seguimiento al PIGMLD 2019-2022.

Estas Mesas de Seguimiento a Casos se enfocan en el análisis y seguimiento delitos contra lideresas y defensoras, motivados por su labor en territorio. La Procuraduría busca implementar estrategias para garantizar el acceso de todas las lideresas y defensoras a este mecanismo, identificando y abordando las barreras que limiten o impidan el acceso a este mecanismo.

Retos y debilidades: panorama general

Para el cuatrienio 2023 - 2026 se han identificado los siguientes retos y debilidades en la creación del Plan de Acción Nacional, que se presentan a continuación:

- A corte del presente informe, el proceso de concertación de acciones para el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD) no ha concluido.
- Se evidencia un retraso significativo en la creación y ejecución del precitado programa. Esto implica:
 - Un período reducido para la implementación de acciones y cumplimiento de indicadores, al finalizar el Plan de Desarrollo Nacional 2022-2026;
 - Retraso en la ejecución de la oferta institucional establecida en el Plan de Acción Nacional para el año 2023 y principios de 2024;
 - Dificultades en la caracterización de lideresas y defensoras, obstaculizando el acceso a la oferta institucional y la creación de estrategias especializadas;
 - Problemas en la aprobación de presupuestos para la implementación de compromisos a nivel nacional y territorial;
 - Retrasos en la respuesta oportuna de entidades respecto a sus compromisos, generando demoras en la aprobación del Plan de Acción Nacional.

Ante esto, la Procuraduría ha emitido requerimientos a entidades con atrasos significativos, lo que ha permitido avanzar en la consolidación del Plan de Acción Nacional.

Acciones para la garantía de los derechos de las Lideresas y Defensoras.

Cauca

La Procuraduría ha implementado medidas preventivas que impulsan la protección y garantía de los derechos de lideresas y defensoras, promoviendo una respuesta integral y efectiva ante situaciones de riesgo, destacando la reactivación de la Mesa Territorial de Garantías Departamental, centrada en líderes y lideresas. Esta iniciativa busca reforzar compromisos para prevenir, proteger y garantizar la no repetición de riesgos contra lideresas y defensoras, mediante la implementación de la Submesa de Género. Este ente de control espera su activación antes de fin de año 2024.

Adicionalmente, la Procuraduría participó en el Comité Territorial de Justicia Transicional y el Subcomité de Prevención y Protección, enfocados en municipios como Argelia, Popayán, Balboa, Morales y López de Micay. Esta intervención aseguró una respuesta oportuna y efectiva de entes gubernamentales para proteger y atender a la población desplazada, incluyendo lideresas y defensoras de derechos humanos.

En respuesta a las necesidades específicas de las mujeres lideresas y defensoras en proceso de reincorporación, se ha implementado un acompañamiento integral con el objetivo de garantizar un seguimiento efectivo para la defensa de los derechos humanos de las mujeres firmantes del Acuerdo de Paz.

Este acompañamiento incluye:

- La realización del Estudio del Acuerdo de Terminación del Conflicto y Reconstrucción (ATCR) en el predio "La Elvira".
- La evaluación exhaustiva de las condiciones de seguridad para las firmantes.
- El requerimiento a entidades competentes para garantizar los derechos de las mujeres lideresas y defensoras firmantes de paz.

Gracias a estas acciones, se han activado eficazmente los esquemas y medidas de protección necesarias, asegurando una reincorporación segura y efectiva para la población beneficiaria.

En el marco del componente de protección, la Procuraduría destaca la relevancia del Plan de Acción Territorial (PAT) 2024-2026, actualmente en desarrollo, para efectos de lo cual, se realizaron recomendaciones para que se incluyan acciones encaminadas a la protección de lideresas y defensoras.

Adicionalmente, se espera que el Ministerio del Interior, como entidad rectora, brinde asistencia técnica para culminar la construcción del Plan de Prevención y Protección Departamental antes de fin de año 2024. Esto es crucial, considerando que actualmente se implementa la ruta de protección para lideresas y defensoras del año 2023.

La Procuraduría enfatiza la importancia de estos planes para garantizar la protección efectiva de lideresas y defensoras, y espera una colaboración efectiva con las entidades involucradas para lograr este objetivo.

De otro lado, en relación con la territorialización del PIGMLD, este ente de control participó en cuatro encuentros subregionales orientados a establecer la instancia departamental de participación. Como resultado, se estableció la Asamblea Departamental "La Juntanza", un órgano consultivo que agrupa a representantes de las lideresas y defensoras en Cauca, para facilitar la socialización y territorialización del PIGMLD.

Resulta fundamental resaltar la incidencia que se realizó a través de la Directiva 003 de 2023, con el objetivo de integrar en el Plan de Desarrollo Territorial (PDT) acciones orientadas a la implementación del Programa Integral de Garantías y protección de mujeres líderes y defensoras de derechos humanos.

Nariño

La Procuraduría realizó un requerimiento a la Unidad Nacional de Protección (UNP) para evaluar las políticas de protección para lideresas

y defensoras de derechos humanos en los municipios de la subregión Pacífico y Frontera Nariñense, específicamente en Barbacoas, Francisco Pizarro, El Charco, La Tola, Magüí Payán, Mosquera, Ricaurte, Olaya Herrera, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco.

La Subdirección de Evaluación del Riesgo informó que dentro del proceso de evaluación del riesgo realizado a mujeres Lideresas en el Pacífico y Frontera Nariñense, se atendieron 221 solicitudes en 2023, de las cuales 164 obtuvieron como resultado riesgo extraordinario, lo cual evidencia la grave situación de riesgo en la que se encuentran las mujeres lideresas.

Ante esta situación, la Procuraduría adelanta actuaciones para fortalecer la respuesta institucional en materia de protección para lideresas y defensoras, con el objetivo de garantizar su seguridad y promover el ejercicio de sus derechos humanos.

En el contexto de la territorialización del PIGMLD, el actual Gobierno ha iniciado la concertación de acciones para el Plan de Acción Nacional mediante jornadas territoriales en Pasto y Tumaco. En estos eventos, se presentaron los enfoques, ejes, principios y objetivos del PIGMLD, y se establecieron acuerdos para la convocatoria de lideresas y defensoras para participar en la creación del Plan de Acción Nacional 2023-2026.

Sin embargo, la Procuraduría señala que persisten tensiones que impiden la elección del mecanismo de articulación y participación de las mujeres, como se mencionó en el Informe de Seguimiento del PIGMLD 2019-2022. Por lo tanto, se espera que, en el segundo semestre de 2024, el Ministerio del Interior impulse la elección del comité de impulso a través de una convocatoria adecuada y amplia, que garantice la participación efectiva de las lideresas y defensoras en el proceso.

Montes de María

La Procuraduría ha llevado a cabo reuniones de trabajo con la Fiscalía General de la Nación (FGN), asesores del despacho de la Vicefiscal, Fiscalía Delegada de Seguridad Territorial, el Grupo de Amenazas, y la Procuradora 351 Judicial Penal, con el objetivo de

fortalecer la Mesa de Seguimiento a Casos y solicitar la implementación de estrategias para impulsar casos en los Montes de María, mediante la Estrategia de Investigación y Judicialización de Delitos contra Personas Defensoras de Derechos Humanos.

Como resultado de estas reuniones, la Fiscalía se comprometió a presentar un informe detallado sobre los 33 casos recopilados en el marco de la Mesa de Seguimiento a Casos, incluyendo a solicitud de este ente de control:

1. Revisión de casos en sistemas de información y bases de datos para determinar su estado actual y contexto.

2. Resultados de visitas a despachos para revisar casos archivados de violencia sexual y amenazas, y analizar responsabilidades por línea de mando.

3. Cumplimiento de compromisos establecidos en sesiones de la Mesa de Seguimiento a Casos, incluyendo:

- Caracterización de víctimas y presentación de avances en investigaciones.
- Jornada de pedagogía con la FGN para abordar recepción de amenazas desde un enfoque de género y atención.

Estas acciones buscan fortalecer la investigación y judicialización de delitos contra defensoras de derechos humanos en los Montes de María.

A su vez, la Procuraduría ha detectado debilidades en las respuestas institucionales respecto a las medidas de seguridad para lideresas y defensoras, por lo que creó un mecanismo llamado “Mesa de Seguridad y Protección” en Montes de María, el cual sesionará por primera vez en septiembre de 2024. Este espacio tiene como objetivo fortalecer las capacidades institucionales para prevenir violaciones a los Derechos Humanos y promover liderazgos seguros, basándose en tres enfoques:

- Seguridad: Se abordarán estrategias para generar condiciones de seguridad y acciones que contribuyan a la mitigación de delitos que afectan a las mujeres lideresas y defensoras.
- Prevención y Protección: Acciones que las entidades territoriales y del nivel nacional deben desarrollar en materia de prevención de violaciones a derechos humanos y en protección individual y colectiva, para atender las situaciones de riesgo de mujeres lideresas y defensoras, fortalecer las rutas y medidas de protección.
- Acceso a la justicia: Se incluyen acciones en materia de esclarecimiento de delitos mediante el seguimiento a las denuncias de amenazas, violencia sexual, homicidios de lideresas y defensoras.

Implementación, Verificación y Refrendación

Indicadores PMI Punto 6

El porcentaje de cumplimiento general de los indicadores asociados a este punto del Acuerdo de Paz, de acuerdo con lo registrado en el SIIPO, es de 77,2 %, al 31 de marzo de 2024. (SIIPO, 2024) Porcentaje que muestra el promedio entre los resultados de los cinco indicadores temáticos formulados. Este cumplimiento corresponde al esperado al 31 de marzo, y refleja el cumplimiento de las metas definidas en el Plan Marco de Implementación para el mismo periodo.

Cabe precisar que, de los cinco indicadores asociados, tres ya registran un porcentaje de cumplimiento del 100 %, y en tanto, no tienen reportes registrados para el periodo.

Sobre los logros derivados de este cumplimiento en la implementación del Acuerdo Final de Paz con las extintas FARC-EP se destacan: a) la creación de la Comisión Intersectorial para la incorporación del enfoque de género en la Implementación del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera mediante el Decreto 1418 del 3 de agosto de 2018 (Indicador 0.G.1); b) la realización durante la vigencia 2018 de 14 espacios entre la Instancia de Alto Nivel de Gobierno y la Instancia Especial de Mujeres (Indicador 0.G.2); y c) la elaboración del documento “Lineamientos estratégicos en clave de transversalidad de género para la ejecución de los 51 indicadores de Género del PMI”, y su respectiva socialización. (Indicador 0.G.4)

Los dos indicadores restantes tienen como año fin el 2031, por lo cual están vigentes y se miden con periodicidad anual. El indicador de gestión “Seguimiento a las medidas género del Plan Marco de Implementación, desarrollado” (Indicador 0.G.3), se fijó como meta para la vigencia 2023 la realización de dos reuniones de seguimiento entre la Alta Instancia de Género de gobierno con las entidades responsables de los indicadores de género del Plan Marco de Implementación y la Instancia Especial de Mujeres.

Esta meta se alcanzó mediante la realización de dos sesiones de la Alta Instancia de Género de Gobierno, llevadas a cabo el 5 de junio (en la que no se completó el quorum y por tanto, derivó en la convocatoria de una sesión complementaria el 6 de octubre) y el 19 de diciembre de 2023. Así mismo, durante el corte de este informe se realizó una sesión el 22 de marzo de 2024, en la cual se presentó un balance de la incorporación del enfoque de género en la implementación del Plan Marco de Implementación para el segundo semestre de 2023, y se presentaron las bases del plan de acción de la Alta Instancia (SIIPO, 2024).

Por su parte, el indicador, también de gestión, “Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance sobre las medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas establecidos en el Acuerdo Final, elaborados” (Indicador O.G.5), tuvo como meta para la vigencia 2023, la elaboración de dos informes de seguimiento, los cuales fueron realizados oportunamente y se encuentran disponibles en las páginas web de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Ministerio de Igualdad y Equidad (SIIPO, 2024).

Cabe mencionar que el contenido de estos informes gira en torno a la presentación de los avances de los 54 indicadores del Plan Marco de Implementación clasificados con la etiqueta “género” y toma como fuente de información principal la disponible en SIIPO, que es aportada por las entidades responsables de cumplir cada uno de los indicadores.

No obstante, los informes no incluyen referencias específicas a planes de trabajo que cada entidad presenta a la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).

Alta Instancia de Género del Gobierno

En cuanto a la Alta Instancia de Género del Gobierno (AIGG), según lo informado por la UIAFP, en 2023 se reunió una sola vez y en 2024, se tienen programadas un total de 4 sesiones, con la Instancia Especial

de Mujer. Las sesiones han versado sobre el balance de la implementación de los indicadores PMI de género y el reporte de los indicadores que realizan las entidades responsables (UIAFP, 2024).

En cuanto a la protección de las mujeres, la AIGG reportó la realización de en términos de recomendaciones a la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas Criminales de la CNGS, a los programas de protección del SISEP y al Plan de Acción Nacional Resolución 1325 del 2000 emitida por el consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (UIAFP, 2024).

No obstante, la Procuraduría recomienda a la UIAFP y al Viceministerio de las mujeres del Ministerio de la Igualdad, fortalecer la función de coordinar, armonizar, concretar e impulsar la implementación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz, toda vez que, la mayoría de las acciones reportadas están orientadas a labores de seguimiento y requiere acciones afirmativas que fortalezcan los rezagos en la implementación de los indicadores PMI de género

Conclusiones y recomendaciones

Punto 1 Reforma Rural Integral:

- A la ANT actualizar los reportes de seguimiento en SIIPO de los indicadores para los cuales no se proporcionó información de manera oportuna, y en tanto limita la realización de los análisis correspondientes, tales como el identificado con el código A.G.3 y A.G.4.
- Respecto a la estrategia de acceso a tierras no es posible concluir sobre el reciente comportamiento de los indicadores PMI asociados dada la disponibilidad de información en el sistema.
 - Así que se recomienda realizar de manera oportuna los reportes en tal aplicativo.
- A la UAEOS impulsar el cumplimiento de las metas del indicador A.G.16, puesto que no se registran avances para la vigencia de 2023, con rezago de 2022. Y si bien según, se reportó para el primer trimestre de 2024 se inició la etapa precontractual que tiene que ver con la elaboración de los estudios técnicos para adelantar los procesos de fomento de asociatividad solidaria en el territorio (SIIPO, 2024)
- A FINAGRO impulsar las actividades que viene desarrollando para divulgar a organizaciones y/o grupos productores agropecuarios las condiciones preferenciales para las mujeres con el fin de facilitar su acceso a crédito blando y también el acceso a las líneas de crédito especial para la compra de tierras, y de esta manera lograr el cumplimiento de las metas relacionadas y en particular las definidas en los indicadores A.G.5 y A.G.17.
- Se reitera la recomendación de eliminar los indicadores A.G.9.1 y A.G.8.1. del SIIPO, toda vez que el MinAgricultura ya no es la entidad responsable de su implementación
- Al MinSalud, registrar y mantener actualizados los reportes de los indicadores A.G.11 y A.G.12, pues en el sistema SIIPO no se registra ningún avance.

- La socialización de la propuesta de metodología del proceso de revisión y actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional — PATR representa la oportunidad de fortalecer estos planes a través de la inclusión del enfoque de género y así lograr que la implementación de cada uno de los PDET logre los objetivos propuestos y promueva la participación amplia y pluralista.
- A la ADR, revisar los reportes registrados en SIPO pues en Informes institucionales disponibles en su página web es posible identificar datos adicionales, que bien podrían complementar la información sobre el avance de los indicadores bajo su responsabilidad.
- A la ANT, incluir en los métodos de captura de información que usa actualmente la variable de orientación sexual, pues a la fecha no se cuenta con esta información detallada, lo que dificulta hacer el seguimiento a la transversalización del enfoque de género en su gestión, la cual resulta indispensable en la implementación del Acuerdo de Paz.
- Aunque es posible identificar la implementación de instrumentos de financiamiento para el acceso a tierras, estos han beneficiado mayoritariamente a los hombres, lo cual no permite a las mujeres sentar las bases para la superación de las brechas existentes en esta materia.
 - A FINAGRO promover mecanismos complementarios para avanzar en la igualdad de la tenencia de la tierra.

Punto 2: Participación Política

Mecanismos democráticos de participación ciudadana

- El lanzamiento y virtualización del módulo *Las mujeres rurales cuidan lo público* se considera un avance en la incorporación del enfoque de género en el desarrollo del plan nacional de formación a veedores, así como el diseño de un módulo de control social a la garantía de derechos de poblaciones y movimientos LGTBQ+.

- Por tanto, se recomienda al Departamento Administrativo de la Función Pública aumentar la difusión del módulo *Las mujeres rurales cuidan lo público* en los municipios PDET.
- El propósito del módulo de control social a la garantía de derechos de poblaciones y movimientos LGTBIQ+ es “proveer de herramientas de control social a la gestión pública de programas, proyectos y servicios dirigidos a personas con orientaciones sexuales e identidades de género no heteronormativas quienes se enfrentan a formas sutiles o estructurales de discriminación en el ejercicio del control social” (Función Pública, 2024). Se considera que este objetivo atiende uno de los hallazgos del Quinto Informe respecto de las barreras de acceso a la información de las personas con OSIGD al momento de realizar peticiones formales sobre la ejecución de recursos relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz (Procuraduría, 2023).
- De acuerdo con las acciones informadas por el MinInterior en cumplimiento del indicador “Mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se prevean con participación de mujeres, implementados” (B.G.2), se identificó un descenso en el número de mujeres que participaron en dichos mecanismos durante el periodo de estudio, respecto a las cifras presentadas en el Quinto Informe.
 - En este sentido, se recomienda al Ministerio del Interior monitorear la manera en la que las mujeres capacitadas y certificadas se han vinculado a dichos ejercicios de control social a la implementación del Acuerdo de Paz.
- La descripción del indicador B.G.2. en el SIPO anuncia que su propósito es garantizar el derecho a la vigilancia de la gestión pública “fortaleciendo la promoción y participación de las mujeres para lograr el aumento del control de la ciudadanía mediante las veedurías”. Es por esto que se considera necesario que las estrategias diseñadas para el cumplimiento de este indicador incorporen la perspectiva de género, no únicamente a partir del

conteo del número de mujeres que participan de las diferentes actividades llevadas a cabo por el MinInterior, sino que respondan a las dificultades que enfrentan las mujeres para participar activamente en los mecanismos de control y veedurías ciudadanas, se considera que el Diplomado Mujeres con Incidencia Política podría ser una muestra de ello.

- Por tanto, se reitera la recomendación al Ministerio del Interior de incorporar transversalmente el enfoque de género en el desarrollo de los mecanismos de control social y veedurías ciudadanas.

Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local

- La Registraduría Nacional del Estado Civil, cumplió con las metas dispuestas para el indicador B.G.9 en la vigencia 2023.
- El MinInterior no ha reportado avances cuantitativos en SIPO sobre cumplimiento de metas del indicador B.G.7 para la vigencia 2023.
 - Por esto, se le recomienda a este Ministerio que adelante los reportes pendientes en SIPO del indicador B.G.7.
- Con respecto a los talleres realizados por el MinInterior para dar cumplimiento al indicador B.G.7, este no especificó la temática adelantada, el lugar donde se realizaron, ni detalló las organizaciones políticas o sociales que tuvieron participación.
 - Por lo anterior, se le recomienda a este Ministerio tener registro de los talleres realizados en el marco del cumplimiento del indicador B.G.7, donde se especifique la temática adelantada, el lugar donde se llevaron a cabo y las organizaciones políticas o sociales que tuvieron participación.
- El MinInterior no brindó información sobre la participación de mujeres, ni las temáticas de género abordadas por su Escuela Virtual Módulo de Política Pública y Participación Ciudadana,

motivo por el cual, no es posible verificar que este programa de cumplimiento al indicador B.G.8.

- Al respecto, se le recomienda al MinInterior tener registro de los talleres realizados en el marco del cumplimiento del indicador B.G.8, donde se especifique la temática adelantada, el lugar donde se llevaron a cabo y las organizaciones políticas o sociales de mujeres que tuvieron participación.

Punto 3: Fin del Conflicto

- Resulta dificultoso realizar análisis que dé cuenta de la aplicación del enfoque de género y/o diferencial en las acciones para el punto tres del Acuerdo de Paz, dado que, en los sistemas de información para el seguimiento de este no se cuenta con reportes actualizados ni cualitativos que permitan aproximarse de manera verídica a conocer el estado de avance en esta materia.
- A la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, registrar el seguimiento en SIPO del indicador C.G.1, pues la falta de información al respecto imposibilita el seguimiento a la implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIG), y de esta manera disminuyen los elementos para el análisis del goce efectivo de los derechos de las mujeres que desarrollan roles como lideresas y defensoras.
- A la Defensoría del Pueblo, actualizar en SIPO el reporte del indicador C.G.2 correspondiente al último trimestre de la vigencia 2023, y lo corrido de 2024, para contar con información oportuna que permita realizar un análisis más completo.

También valdría la pena explorar la opción de asociar el reporte de este indicador a la información disponible en la página web <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/> en la que es posible conocer las alertas tempranas

- A las entidades responsables del cumplimiento de los indicadores del documento Conpes 393, mantener actualizados los reportes en SISCONPES.

Punto 5

Política Pública de Víctimas

De acuerdo con el análisis de la información reportada en SIIPO para los indicadores asociados a este punto del Acuerdo Final es posible concluir que se siguen presentando rezagos en la reparación a las mujeres y a las personas con OSIGD víctimas en el marco del conflicto armado, e incumplimiento de algunas de las metas fijadas para el año 2023.

- Por tanto, se recomienda a la Unidad para las Víctimas ampliar la información sobre el tipo de acciones de reparación colectiva que han sido priorizadas en los espacios de participación que se consideran en el reporte del indicador E.G.1., ya que la mayoría de los Sujetos de Reparación Colectiva reportados se encuentran en fases diferentes a la fase de implementación del PIRC. Respecto a este mismo indicador.
- Se recomienda que los SRC con los que se desarrollan los espacios puedan incluir tipologías adicionales al Étnico, considerando que estos cuentan de manera particular con el enfoque diferencial.
- Respecto al acompañamiento con enfoque territorial y de género para comunidades reubicadas o retornadas, se recomienda a la ADR que en el marco de la Resolución 0001318 de 2023 "Por la cual se da inicio al proceso de revisión y actualización de los

Planes de Acción para la Transformación Regional-PATR de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET de conformidad con lo dispuesto por los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 893 de 2017 y los principios y criterios del Acuerdo de Paz", se incorpore realmente el enfoque de género en los mismos, siendo esta la oportunidad para la definición y priorización de acciones que impulsen respuestas rápidas y efectivas a las necesidades existentes y de esta manera reforzar y acelerar el restablecimiento de derechos.

- Toda vez que el universo de mujeres víctimas del conflicto armado sigue creciendo, tal como se evidencia en el RUV, es indispensable aumentar el acceso a la atención psicosocial por parte de mujeres, al resultar insuficiente la atención actual, no solo para el universo real de víctimas sino también de cara al cumplimiento de las metas vigentes en el Plan Marco de Implementación.

Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD)

Plan de Acción Nacional

- Se ha identificado un retraso significativo en la ejecución del PIGMLD 2023-2026, que supera los 12 meses, considerando que su fase de implementación está programada para iniciarse en el segundo semestre de 2024.
 - Por lo tanto, se recomienda desarrollar un plan estratégico para asegurar el cumplimiento de los indicadores propuestos en el tiempo establecido y solicitar apoyo al Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la ejecución del plan estratégico con acciones priorizadas.

Otras recomendaciones son:

- Impulsar la creación de un decreto vinculante que garantice el cumplimiento de los compromisos establecidos en el PIGMLD.
 - Iniciar el proceso de elaboración del próximo Plan de Acción Nacional antes del año 2027, con el objetivo de asegurar su aprobación y efectiva implementación durante el próximo cuatrienio
- Se ha identificado que persisten fracturas en el tejido social, como consecuencia de la limitada representatividad de las lideresas y defensoras de los territorios en los espacios de participación creados por el Ministerio del Interior para el seguimiento de la territorialización del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD).
 - Para abordar esta situación, se recomienda ampliar las convocatorias para los comités de impulso y espacios de participación, asegurando la participación de liderazgos y organizaciones de mujeres a nivel territorial. Además, se sugiere adoptar las recomendaciones del informe de seguimiento al PIGMLD (2019-2022),
 - Es fundamental para la territorialización y ejecución efectiva del PIGMLD, el reconocimiento y valoración de los liderazgos a través de sistemas de información y caracterización. Esto permite la creación y acceso a la oferta institucional, lo que a su vez contribuye al fortalecimiento de la labor de las lideresas y defensoras de derechos humanos.
 - En este sentido, se recomienda al Ministerio del Interior que impulse y cree métodos de caracterización seguros y confiables para lideresas y defensoras de derechos humanos, los cuales se articulen con las entidades de

gobierno para garantizar el acceso a la oferta institucional dentro del plan de acción nacional.

Punto 6

Indicadores del Plan Marco de Implementación

- A partir de lo expuesto sobre los avances y cumplimiento de los cinco indicadores asociados al Punto 6 con la etiqueta “género”, se observa la creación y funcionamiento de instancias formales para el impulso de la inclusión del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final de Paz, con lo cual se sientan las bases para el diálogo, entre las partes involucradas, para procurar la debida articulación y el cumplimiento de las metas definidas en el Plan Marco de Implementación. Sin embargo, la información suministrada mediante el reporte de tales indicadores no permite evidenciar la realización de acciones concretas por parte de tales instancias.
- Al Ministerio de Igualdad y Equidad y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, quienes presentaron los últimos informes de seguimiento al avance sobre las medidas de transversalización del enfoque de género, incluir información derivada de plan de acción de la Alta Instancia de Género de Gobierno 2024 y otros planes de acción, pues a través de estas herramientas es posible conocer en un nivel más específico las acciones adelantadas por las diferentes entidades, y con esto ampliar la información cualitativa del avance en esta materia más allá de lo derivado de los indicadores SIPO.
- A la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer - CPEM quien ha indicado que se encuentra trabajando en la actualización de una herramienta digital que presenta los resultados de avance de los indicadores de género del Plan Marco de Implementación, de manera articulada con el SIPO, informar sobre los avances

logrados con el fin de identificar su utilidad e impulsar la respectiva divulgación.

- Las entidades involucradas en el cumplimiento de los indicadores aquí referenciados han manifestado su intención de hacer modificaciones a los mismos, bajo el liderazgo de la Unidad de Implementación - UIAP y el Departamento Nacional de Planeación DNP, frente a lo cual se recomienda considerar incluir el seguimiento a los planes de acción que alrededor de la temática se formulan.
- Considerando que la medición del número de espacios de diálogo, a través de reuniones periódicas en las sesiones plenarias de la Instancia Especial de Mujeres, entre la-el delegado de la Instancia de alto nivel de Gobierno y la Instancia Especial de Mujeres de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, finalizó en 2018 considerar la ampliación de la vigencia del indicador 0.G.2 y extenderse por los 15 años de implementación del Acuerdo Final de Paz, con el fin de validar la realización de estos espacios y la efectividad de los mismos.

Capítulo Étnico

Descripción

En el Capítulo étnico del Acuerdo de Paz, en adelante el Acuerdo, el Gobierno Nacional y las FARC-EP reconocen que:

(...) los pueblos étnicos han contribuido a la construcción de una paz sostenible y duradera, al progreso, al desarrollo económico y social del país, y que han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos; que además han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno y se deben propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus Derechos Humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones. (Mesa de Conversaciones, 2016)

De igual manera reconocen “*que los pueblos étnicos deben tener el control de los acontecimientos que les afectan a ellos y a sus tierras, territorios y recursos manteniendo sus instituciones, culturas y tradiciones, y es fundamental incorporar la perspectiva étnica y cultural, para la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia.*” (Mesa de Conversaciones, 2016)

En virtud de lo anterior, el Capítulo étnico del Acuerdo, es la guía a través de la cual se debe abordar de manera integral el cumplimiento de sus diferentes componentes, en lo que tiene que ver con los pueblos étnicos.

Tal como lo establece el Acuerdo, la implementación de cada uno de sus apartes debe ser transversalizada, tanto desde el enfoque diferencial étnico, como desde los enfoques de género con perspectiva interseccional, mujer, familia y generación, buscando resarcir el daño causado a una población altamente afectada por el conflicto armado en Colombia, cuyo aporte a la construcción de la Nación ha sido reconocido como significativo, aún a costa de su propio bienestar.

A la Procuraduría Delegada con Funciones de Control 4: para Asuntos Étnicos, le asiste la responsabilidad de hacer seguimiento al cumplimiento del Acuerdo en lo concerniente a los pueblos étnicos y en tal sentido, presenta el informe correspondiente al periodo comprendido entre el 30 de marzo de 2023 y el 30 de marzo de 2024, en el cual se realiza un análisis estructural y general, en materia de reforma rural integral, participación, garantías de seguridad, solución del problema de drogas ilícitas, y víctimas del conflicto; así como los temas y comunidades a los cuales hace referencia de manera específica el capítulo étnico.

En cumplimiento de la anotada gestión misional, se analizan los avances en el cumplimiento de los indicadores de seguimiento establecidos para el capítulo, bajo tres categorías de orden sustancial a saber: I) indicadores cumplidos, II) en proceso de cumplimiento con el porcentaje de avance, y III) sin avances. Dicha labor que se realizó de acuerdo con lo establecido en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto –SIIPO–, complementado con las respuestas ofrecidas por las instituciones frente a los puntos en comento.

Atendiendo lo expresado en el Plan Marco de Implementación, el Capítulo Étnico cuenta con seis (6) puntos, veintisiete (27) pilares, cien (100) indicadores y veintiún (21) entidades públicas que concurren a garantizar su cumplimiento.

Pese a que no se establecieron indicadores de impacto, el seguimiento adelantado pretende realizar un análisis de la situación actual en la que perviven los pueblos étnicos, dada la permanencia de la guerra en muchos de sus territorios, así como plantear consideraciones y recomendaciones que puedan ser tenidas en cuenta tanto por el Gobierno nacional como responsable de su implementación, al igual que por todos los actores con compromisos competenciales en este proceso.

Lo anterior deviene de la más alta relevancia, especialmente en un momento en que se está surtiendo los trámites de revisión y ajuste del Plan Marco de Implementación -PMI- y desde algunas instituciones, se

procede, mutatis mutandis, en lo que atañe a los indicadores bajo su responsabilidad, por considerar que no reflejan de manera pertinente los procesos y actividades que deben adelantar o que han venido desarrollando en beneficio de estos pueblos.

El Acuerdo igualmente establece que:

En la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, con enfoque étnico se tendrá en cuenta entre otros los siguientes principios a la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, a la participación, la consulta y el consentimiento previo, libre e informado; a la identidad e integridad social, económica y cultural, a los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. (Mesa de Conversaciones, 2016)

Los postulados en cita están incorporados a nuestro ordenamiento jurídico en virtud del bloque de constitucionalidad a partir de tratados internacionales firmados y ratificados por Colombia mediante su legislación, como el Convenio 169 de la OIT, ratificado en la ley 21 de 1991, cuyo propósito es lograr que los gobiernos asuman la responsabilidad de garantizar la participación de estos pueblos, protegiendo sus derechos y garantizando el respeto de su integridad cultural, para la supervivencia de los mismos en condiciones dignas.

En la actualidad, los pueblos étnicos evidencian considerable afectación dadas las cifras de víctimas en el marco del conflicto armado colombiano que ascienden a un millón quinientas mil personas aproximadamente, del total de 9.826.986 (Unidad para las Víctimas, 2024) con que cuenta el registro actual de víctimas en Colombia, quienes continúan en medio del conflicto armado, incrementando sus

condiciones de vulnerabilidad y pobreza, sin un horizonte claro de cambio y no repetición a corto plazo.

Lo expresado en precedencia quiere decir que se siguen manteniendo las condiciones reconocidas por la Corte Constitucional y retomadas por la Secretaría Técnica Internacional de Verificación del Acuerdo en el Primer Informe Técnico en el que se anotó:

(...) la violencia y el conflicto armado han golpeado con particular y desproporcionada intensidad a los grupos étnicos, al punto que la Corte Constitucional, señaló que el conflicto interno amenaza con el exterminio físico y cultural de algunos pueblos indígenas y representa una grave violación de los derechos colectivos a la autonomía, la identidad y el territorio (Corte Constitucional 2009a, Auto 004, pp. 2-6). Así mismo, para los pueblos afrocolombianos, el conflicto en sus diferentes manifestaciones genera “la pérdida de control sobre el territorio, el deterioro de las condiciones de vida y el disfrute de sus derechos.”³²³

Este informe es un llamado entonces, a las instancias creadas en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y a la Unidad Administrativa para la Implementación del Acuerdo de Paz, a las cuales se sumó de manera especial la Vicepresidencia de la República, en lo que tiene que ver con la coordinación interinstitucional e intersectorial para la implementación del tema étnico en el Acuerdo. Ello, con el fin de que se puedan diseñar, implementar y evaluar de manera pertinente y adecuada, los planes, proyectos y actividades previstos para la atención de los pueblos étnicos en el marco de su cumplimiento del Acuerdo, con la participación, consulta y concertación de los pueblos respectivos, así como el impacto que tales acciones están generando en beneficio de estos.

Entendiendo que la Misión encomendada a la Vicepresidencia de manera especial, de conformidad con las previsiones del artículo 6° del Decreto 1874 de 2022, constituye una gran oportunidad para que los

³²³ Primer Informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final, Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – CERAC –CINEPP/PPP – Versión del 05 de noviembre de 2020.

pueblos étnicos reciban la atención que requieren de manera urgente con pertinencia y equidad, lo que esperamos se vea reflejado en actuaciones e impactos a partir de la expedición del Decreto que en lo pertinente reza:

“ARTÍCULO 6. Confiar a la Vicepresidenta de la República la misión de coordinar interinstitucional e intersectorialmente el desarrollo de la implementación de los compromisos derivados del capítulo étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”

Finalmente, es importante recordar los principios que deben observar las instituciones públicas para la interpretación e implementación de los diferentes componentes del Acuerdo en lo que concierne a los pueblos étnicos, los cuales incluyen axiomas contemplados en el ordenamiento jurídico del marco internacional, así como a nivel constitucional, legal y jurisprudencial colombiano.

Presenta especial relevancia el principio de no regresividad, reconocido en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los postulados y derechos reconocidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Declaración de Acción de Durban, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, y el Convenio 169 de la OIT sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en el que se contempla el principio de consulta previa, entre otros.

Salvaguardas y Garantías

Una salvaguarda, se entiende cómo una garantía de seguridad de derechos que bajo el contexto de este informe ha de entenderse aquella dirigida a los pueblos étnicos reconocidos por la Constitución colombiana y sujetos de especial protección constitucional en el sentido de hallarse protegidos de no ser objeto de acciones con daño, y que las acciones o actividades que puedan desarrollarse en el marco respectivo deberán ser realizadas con su conocimiento, participación, aquiescencia,

observando en todo caso el respeto de su cultura y de sus derechos reconocidos, lo cual debe incluir, la protección de perjuicios y de todas las formas de violencia que se pudieran generar.

Por tal razón, los derechos a la consulta previa, libre e informada y a la objeción cultural como garantías de no repetición, se encuentran en la base de procesos y procedimientos a adelantar en el cumplimiento del Acuerdo siempre que dichos tramites resultaren exigibles dentro de las salvaguardas y garantías de los pueblos étnicos.

De igual manera, un marco de garantía de derechos de los pueblos étnicos que requiere especial atención de actores y responsables de los diferentes temas y procesos a adelantar en el cumplimiento de los Acuerdos es la transversalización de planes, programas y proyectos, por los enfoques étnico, de género, mujer, familia y generación.

En tal sentido, el tema de género requiere además un análisis y abordaje interseccional en lo que tiene que ver con sus componentes de género e identidad étnico-racial, teniendo en cuenta que las mujeres negras, indígenas y rrom se encuentran expuestas a formas de racismo estructural, discriminación racial y violencia diferenciales, que deben ser conocidas, valoradas y consideradas de manera pertinente con el fin de generar e implementar políticas y acciones que respondan a sus necesidades reales y específicas, que contribuyan a mejorar sus condiciones y calidad de vida en forma efectiva.

La Consulta previa por su parte, es un diálogo intercultural que busca garantizar la participación real, oportuna y efectiva de los pueblos étnicos, en la toma de decisiones de proyectos, obras o actividades que los afecten, con el fin de proteger su identidad étnica y cultural.

Esta debe ser previa (anterior a la ejecución del proyecto, obra o actividad); libre (sin interferencias, presiones y consiente); e informada (se debe dar a conocer a los miembros de las comunidades, con suficientes datos y contenidos sobre el proyecto, obra o actividad que se pretenda realizar).

A su vez, constituye un derecho fundamental de los pueblos étnicos colombianos, reconocido por Colombia en el Convenio 169 de la OIT, y ratificado por el Congreso de la República mediante la Ley 21 de 1991; sobre el cual la Corte Constitucional ha expuesto de forma pacífica y reiterada que: *“es un derecho fundamental de las comunidades étnicas de manera que las entidades del Estado deben adoptar todas las medidas para garantizarlo.”* (Procuraduría, 2023)

Consideraciones y Recomendaciones

A partir de la información, datos, cifras y análisis expuestos, se derivan aspectos de considerable relevancia para esta Delegada, que se relacionarán armónica y coherentemente respecto de cada ítem desarrollado con las consideraciones más relevantes en cada para el avance y cumplimiento del Acuerdo, en beneficio de los pueblos étnicos colombianos sujetos de especial protección constitucional; así como, con recomendaciones dirigidas a las instituciones competentes y responsables de la implementación y seguimiento de los acuerdos.

Consideraciones Salvaguardas y Garantías

- I. En garantía de los derechos de los pueblos étnicos, sujetos de especial protección constitucional, se deben realizar, mantener y respetar, además de las salvaguardas mencionadas en el Acuerdo, aquellas que sean necesarias para la observancia plena de lo reglado por el ordenamiento jurídico tanto del marco internacional, constitucional, jurisprudencial y legal colombiano, respecto de los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero, indígena y Rrom.
- II. La garantía de no repetición, es indispensable para que los pueblos étnicos desplazados puedan retornar a sus territorios sin el temor a ser revictimizados, para que efectivamente se pueda afirmar la construcción de una paz integral y duradera.
- III. La consulta previa garantiza que las políticas, programas y proyectos formulados e implementados en el marco del

cumplimiento al Acuerdo Final de Paz, en lo que tiene que ver con pueblos étnicos, sean pertinentes y adecuados para dicha población generando un impacto real en el mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida, con el respeto de su cultura y autonomía.

- IV. El derecho a la objeción cultural tiene como fin último proteger la identidad étnica y cultural de los pueblos étnicos.
- V. Es indispensable, para cumplimiento de los Acuerdos, la transversalización de planes, programas y proyectos, a partir de los enfoques étnico, de género, mujer, familia y generación.
- VI. Es fundamental abordar el enfoque de género desde una óptica interseccional que reconozca las identidades étnico-raciales, en atención a que las mujeres con pertenencia étnica se enfrentan a diversas manifestaciones de racismo estructural, discriminación racial y violencia diferencial. Por ello, se resalta la necesidad de que las instituciones públicas consideren dicha interseccionalidad al momento de implementar políticas y medidas.

Recomendaciones Salvaguardas y Garantías

- I. Al Ministerio del Interior: realizar todas las acciones necesarias en el marco de sus competencias, para garantizar las salvaguardas con la observancia plena de lo reglado por el ordenamiento jurídico del marco internacional, constitucional, jurisprudencial y legal colombiano, respecto de los pueblos negros, afrocolombianos, raizal, palenquero, indígena y rrom; en garantía de sus derechos.
- II. A todas las instituciones con competencias para el cumplimiento de los acuerdos en lo que tiene que ver con los pueblos étnicos; para que adelanten los procesos de consulta y concertación con los pueblos e instancias pertinentes, de cara al impacto de su

gestión en el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de los mismos, respetando su cultura y autonomía.

- III. A todas las instituciones con competencias para el cumplimiento de los acuerdos en lo concerniente a los pueblos étnicos; para que se implementen eficazmente el enfoque étnico, de género, mujer, familia y generación.

Nota: El enfoque de género requiere el abordaje desde la perspectiva interseccional en lo que tiene que ver con la identidad étnico-racial de las mujeres negras, indígenas y rrom.

Punto 1: Reforma Rural Integral

Para los Pueblos Indígenas las tierras, territorios y recursos, son elementos fundamentales que permiten la continuidad histórica y la plenitud de la vida, la espiritualidad y el desarrollo social, cultural, económico, político y humano, vinculado a su cosmovisión.

“La tierra como madre enmarca todo aquello que da al hombre su razón y su posibilidad de ser persona, y no sólo le posibilita la alimentación. Según esta concepción, la perfección del hombre, consecuentemente de un pueblo, solamente se da con la vitalidad que posee la Madre Tierra y ella también abre el camino al alma después de la muerte. Y de ahí nos nace a los Indígenas el trato filial a la misma tierra, a la selva, y un trato fraterno a los hijos de esa Madre: los árboles y los animales” (Cultural Survival, 2020).

Los territorios colectivos en Colombia son instituciones de origen legal mediante las cuales se reconoce la titularidad de tierras a pueblos indígenas, comunidades negras y campesinas, bajo la forma de Resguardos Indígenas, Tierras de Comunidades Negras y Zonas de Reserva Campesina, respectivamente.

El Resguardo Indígena en nuestro ordenamiento es una “institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que

goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio”.³²⁴

La máxima autoridad del resguardo es el cabildo indígena, que constituye una entidad pública especial cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización socio política tradicional, y le asiste la función de representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno³²⁵.

Los Territorios Colectivos de Comunidades Negras, son zonas adjudicadas en propiedad colectiva a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, e incluyen las áreas colectivas en trámite de titulación colectiva y aquellos en donde exista una ocupación ancestral o tradicionales de estas comunidades.

La máxima autoridad del territorio colectivo es el Consejo Comunitario como persona jurídica que ejerce la máxima autoridad de administración interna en las tierras de propiedad colectiva de las comunidades negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad.

Atendiendo a lo establecido en el Capítulo Étnico, en relación con la implementación del punto 1 del Acuerdo Final de Paz sobre la Reforma Rural Integral; en este se deben garantizar:

“(...) la perspectiva étnica y cultural, las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva, los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. Se observarán también la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones

³²⁴ Artículo 21, Capítulo 5, Decreto 2164 de 1995.

³²⁵ Artículo 2, Capítulo 1°, Decreto 2164 de 1995

culturales y espirituales, la protección reforzada a los pueblos en riesgo de extinción y sus planes de salvaguardas” (Mesa de Conversaciones, 2016).

En tal sentido, los artículos 51 y 52 de la Ley 2294 de 2023, ofrecen el marco legal propicio para el desarrollo del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución, evaluación y seguimiento de las actividades dirigidas a cumplir la reforma agraria y la reforma rural integral del Acuerdo de Paz mostrando un cambio de rumbo en relación con la atención a temas como el que nos ocupa, dado que se incluyó como imperativo el desarrollo de los mandatos y salvaguardas contenidas en el Acuerdo de Paz, incluyendo a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblos indígenas

La Dirección de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras –ANT–, tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos territoriales y la seguridad jurídica de los territorios de los pueblos étnicos, mediante la dotación de tierras, la formalización de sus territorios y la implementación de iniciativas comunitarias que lleven al mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida.

Para el caso de los resguardos indígenas, dentro del proceso de formalización de tierras de la –ANT–, la constitución, ampliación, saneamiento y restructuración de resguardos indígenas se adelantó inicialmente de conformidad con el Decreto 2164 de 1995 posteriormente, se ha venido realizando atendiendo lo señalado en el Decreto 1071 de 2015.

Por su parte, el proceso de seguridad jurídica para pueblos indígenas ha continuado con la protección de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales, con fundamento en lo dispuesto por el decreto 2333 de 2014; la clarificación de la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano, con el Decreto 1824 de 2020; y la adquisición de predios y mejoras, bajo los parámetros de la Ley 160 de 1994 y los Decretos 2666 de 1994 y 2164 de 1995.

En el caso de los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero, la titulación de territorios colectivos de comunidades negras se ha adelantado, bajo las previsiones del Decreto 1745 de 1995.

En este sentido, en febrero de 2024, fue expedido el Decreto 0129 del 2024 relacionado con la reglamentación de los procedimientos de ampliación y saneamiento de las tierras de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; y los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de los territorios ocupados y poseídos ancestral y/o tradicionalmente por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras³²⁶.

Durante el año 2023, la ANT contó con una disponibilidad presupuestal de \$430.388.436.127 para la implementación del programa de formalización de tierras y fomento al desarrollo rural de pueblos étnicos; \$342.075, destinados a comunidades indígenas y \$88.313a comunidades negras, de los cuales se ejecutó el 94% en el primer caso y el 93% en el segundo punto, respectivamente. Las cifras en comento de manera detallada se aprecian en las siguientes tablas, elaboradas con información de la ANT:

Tabla 78 Comunidades Indígenas

Indicador producto y/o gestión	Meta final 2023	Avance final vigencia 2023
Constitución	40	22
Constitución (ha)	245.146	297.215
Ampliación	30	14
Ampliación (ha)	516.026	194.989
Saneamiento	5	5
Caracterización Protección A.	10	8
Adquisición	100	121

³²⁶ Por el cual se adiciona el Título 25 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la reglamentación de los procedimientos de ampliación y saneamiento de las tierras de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; se adoptan mecanismos para la protección y seguridad jurídica de los territorios ocupados y poseídos ancestral y/o tradicionalmente por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y se dictan otras disposiciones (Decreto 0129, 2024).

Indicador producto y/o gestión	Meta final 2023	Avance final vigencia 2023
Adquisición (ha)	20.000	52.646
Delimitación	6	6
Mediación	50	58
Clarificación	6	5
Iniciativas	26	27

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del Informe de Gestión de la Agencia Nacional de Tierras, (2024).

Tabla 79 Comunidades Negras

Indicador producto y/o gestión	Meta final 2023	Avance final vigencia 2023
Titulación	40	13
Titulación (ha)	39.155	34.290
Adquisición	30	35
Adquisición (ha)	3.650	2.253
Delimitación	3	3
Mediación	20	20
Iniciativas	7	7

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del Informe de Gestión de la Agencia Nacional de Tierras, (2024).

Para el 2024, la ANT cuenta con una apropiación presupuestal inicial de \$603.921.771.133) para la implementación del programa de formalización de tierras y fomento al desarrollo rural de pueblos étnicos(\$342.689) destinados a comunidades indígenas y \$261.233 a comunidades negras, respectivamente.

Lo anterior se concreta por vía de planes, como se muestra en las siguientes tablas, elaboradas por la ANT.

Tabla 80 Comunidades Indígenas

Producto	Indicador	Meta 2024
Servicio de constitución de resguardos	Acuerdos registrados	46
	Hectáreas Constituidas	74.799 ha

Producto	Indicador	Meta 2024
Servicio de ampliación de resguardos	Acuerdos registrados	35
	Hectáreas Ampliadas	157.450 ha
Servicio de saneamiento de resguardos	Actas de entrega material de las mejoras suscritas.	5
Servicio de caracterización de los territorios indígenas ocupados o poseídos ancestralmente	Resolución provisional de protección de territorios ancestrales.	12
Servicio de adquisición de tierras y/o mejoras para comunidades étnicas	Predios y/o mejoras adquiridas	100
	Hectáreas de predios comprados	30.000 ha
Servicio de delimitación del territorio de las comunidades étnicas	Territorios delimitados	25
Servicio de mediación para la atención y gestión de conflictos territoriales	Actas de mediación para la atención y gestión de conflictos territoriales	35
Servicio de clarificación de títulos de origen colonial o republicano	Acto administrativo de clarificación de la vigencia legal del título de origen colonial o republicano expedido.	7
Servicio de apoyo financiero para iniciativas comunitarias.	Iniciativas comunitarias apoyadas.	45

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del Informe de Gestión de la Agencia Nacional de Tierras, (2024).

Tabla 81 Comunidades Negras

Producto	Indicador	Meta 2024
Servicio de titulación colectiva a comunidades negras	Resoluciones registradas	40
	Hectáreas Titulación	11.946 ha
Servicio de adquisición de tierras y/o mejoras para comunidades étnicas	Predios y/o mejoras adquiridas	60
	Hectáreas Compra	13.714 ha
Servicio de delimitación de territorios de las comunidades étnicas	Territorios delimitados	5

Producto	Indicador	Meta 2024
Servicio de mediación para la atención y gestión de conflictos territoriales	Actas de mediación para la atención y gestión de conflictos territoriales	35
Servicio de apoyo financiero para iniciativas comunitarias	Iniciativas comunitarias apoyadas	42

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del Informe de Gestión de la Agencia Nacional de Tierras, (2024).

En el marco de los compromisos adquiridos con los pueblos indígenas y afros recogidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2023 – 2026, se observa que la ANT concertó las siguientes metas e indicadores con los pueblos indígenas:

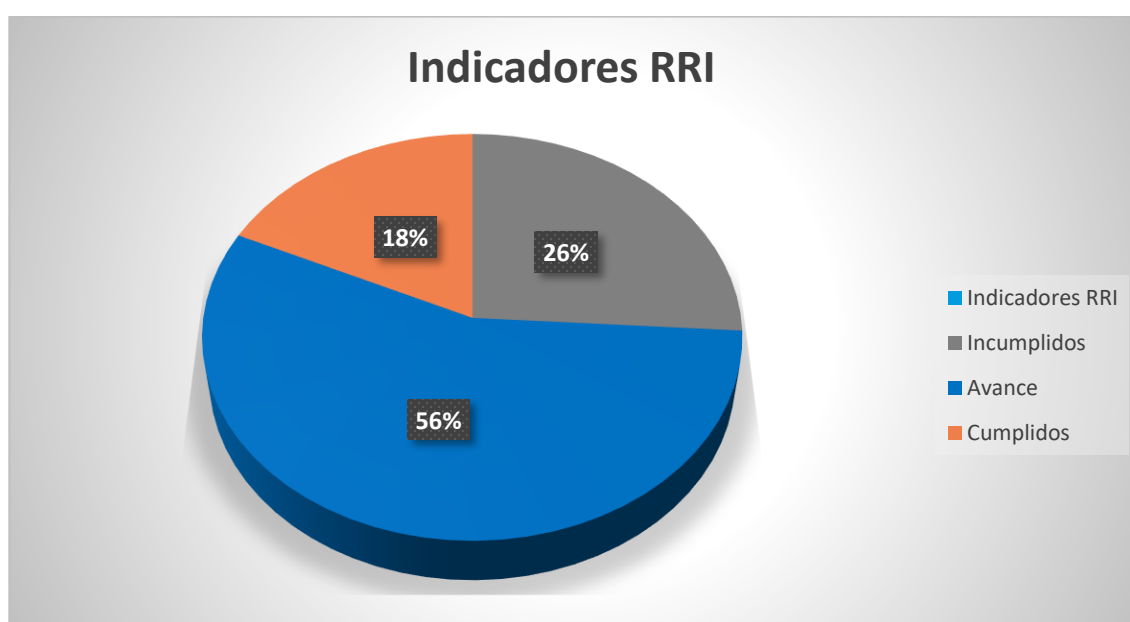
Tabla 82 Indicadores Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026.

Comunidad étnica	Meta 2023	Meta 2024	Meta 2025	Meta 2026
Indígena	Indicador 1 - Formalización: 70	Indicador 1- Formalización: 81	Indicador 1- Formalización: 81	Indicador 1 - Formalización: 50
	Indicador 2 - Seguridad jurídica: 16	Indicador 2- Seguridad jurídica: 19	Indicador 2 - Seguridad jurídica: 25	Indicador 2 - Seguridad jurídica: 8
	Indicador 3 - Predios: 70	Indicador 3- Predios: 100	Indicador 3 - Predios: 118	Indicador 3 - Predios: 42
	Indicador 4 - Ha adquiridas: 14.600	Indicador 4 - Ha adquiridas: 16.000	Indicador 4 -Ha adquiridas: 17.400	Indicador 4 - Ha adquiridas: 12.000
	Indicador 5 - Ha gestionadas: 5.000	Indicador 5- Ha gestionadas: 12.000	Indicador 5 -Ha gestionadas: 17.000	Indicador 5 - Ha gestionadas: 6.000
Negra	Indicador 1 Actos administrativos de formalización: 40	Indicador 1 Actos administrativos de formalización: 40	Indicador 1 Actos administrativos de formalización: 40	Indicador 1 Actos administrativos de formalización: 40

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ANT(2024) pág. 15.

El Capítulo sobre Reforma Rural Integral en el tema étnico, contempla 27 indicadores, de los cuales cinco se encuentran cumplidos³²⁷, siete (7) registran incumplidos, y 15 con algún nivel de avance, lo cual se ve reflejado en la gráfica siguiente:

Gráfica No. 22 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 1 RRI reportados en SIPO



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIPO (2024).

Detalle sobre el estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 1 RRI reportado en SIPO:

Indicadores Cumplidos

³²⁷ De acuerdo con información del DNP, la diferencia en el número de indicadores cumplidos en el informe de 2023, con respecto al informe de 2024, está ligada al hecho de que, cumplido, no quiere decir finalizada. El cumplimiento está relacionado con la ponderación del indicador y con alcanzar el 100% de la meta establecida para el momento de prestación del indicador, algunos de los cuales finalizan en el 2023, pero presentan metas intermedias.

- A.E.5. *“Proyecto de Ley de tierras, consultado y concertado, presentado para modificar el artículo asociado al Fondo de Tierras e incluir una subcuenta específica de acceso para comunidades NARP” (100%).*

El indicador A.E.5 se encuentra cumplido, de conformidad con la ficha técnica, cuyo avance es del 100% con fecha a 31 de diciembre de 2018.

- A.E.12. *“Normatividad aplicable para la constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación, medidas de protección y titulación colectiva, ajustada y expedida” (100%).*

El indicador A.E.12, con corte a 31 de diciembre de 2020 continúa en seguimiento porque sigue existiendo “atributo de medición”, debido a que, “el 31 de diciembre de 2020 se expidió el Decreto 1824 de 2020 “Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 7 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, para la clarificación de la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano de los resguardos indígenas”.

En el mismo sentido, se expidió el Decreto 0129 de 2024, adicionando el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en punto de la reglamentación de los procedimientos de ampliación y saneamiento de tierras de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como adoptando mecanismos para la seguridad y la protección jurídica de los mismos.

- A.E.13. *“Porcentaje de hectáreas solicitadas con corte a 2017 que han sido formalizadas” (100%).*

Respecto del indicador A.E.13, aparece como reporte que, “El porcentaje de avance acumulado de este indicador es del 139% que corresponde que a 1.461.865,6922 Ha (Formalizadas) de una meta de 1.050.107 Ha. beneficiando a 28.187 familias. Para el tercer trimestre

de la vigencia 2023 se culminó 3 procedimientos de rezago, para comunidades indígenas 2 procedimientos de constitución, con un área formalizada de 1.819,0732 Ha, beneficiando a 92 familias de los resguardos indígena: San Gabriel y Ukwe Kiwe ubicados en el Departamento del Cauca. Para comunidades negras se culminó un procedimiento de Titulación con un área formalizada de 28.676,7379 Ha, beneficiando 262 Familias del consejo comunitario Afrorenacer del Río Micay ubicado en el departamento del Cauca.”

- A.E. 18. *“Plan nacional de zonificación ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, que no incluyen a los territorios de los pueblos étnicos” (100%).*

En relación con el indicador A.E.18, con corte a 31 de diciembre de 2021, *“el Plan de Zonificación Ambiental se expidió mediante la resolución 1608 del 29 de diciembre de 2021, cumpliendo así con el 100% del indicador planteado para este compromiso”.*

- A.E.19. *“Porcentaje de planes de la Reforma Rural Integral que incorporan el enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación” (100%).*

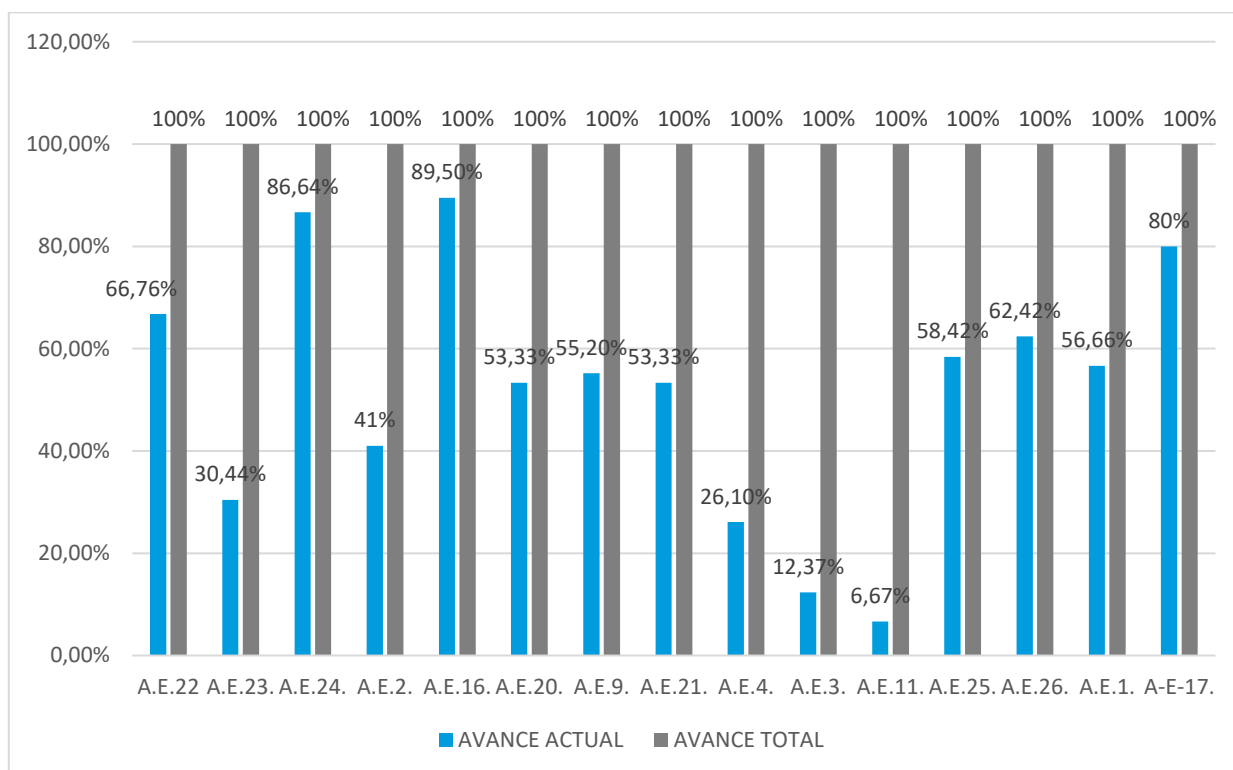
El indicador A.E.19, con corte a 31 de diciembre de 2021, se observa cumplido en el sentido que *“Durante la vigencia 2021 y bajo la ruta prevista para el proceso de formulación de los Planes Nacionales Sectoriales -PNS, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio, se indica que, con corte a la presentación de este informe, se cerraron técnicamente 11 planes nacionales sectoriales en donde se incluyó un enfoque étnico. De los cuales el Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural a cargo del Ministerio de Agricultura se cerró durante el cuarto trimestre del 2021.”*

Respecto del indicador A.E.19 la Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto señaló que, aunque se cumplió en 2021 al incluir el enfoque étnico en once (11) Planes

Nacionales Sectoriales (PNS), el seguimiento se realiza en atención a los indicadores A.E.20 y A.E.21.

Indicadores con Avance

Gráfica No. 23 Indicadores con Avances



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de SIPO (2024).

- A.E.1. “Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas para la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos de los pueblos indígenas” (56,6%).

El Indicador A.E.1, refleja “(...) que el porcentaje de avance de este indicador corresponde a 961.611 Ha, que representan el 32% de avance de la meta de 3,000.000 Ha, beneficiando a 33.520 familias, con corte al 30 de septiembre de 2023. Durante el tercer trimestre de la vigencia 2023 se culminaron 5 procedimientos: 3 de constitución y 2 de ampliación, formalizando un área de 24.468 Has, beneficiado a 377 familias de los resguardos indígenas San Gabriel, Dachi Bedea, Ukwe

Kiwe, Inga de Condagua, Titanho Nijaamu La Libertad ubicados en los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Putumayo y Amazonas”.

- A.E.2. *“Porcentaje de las solicitudes priorizadas de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación y medidas de protección resueltas efectivamente con cargo al Fondo de Tierras” (41,00%).*

El indicador A.E.2, establece que “(...) corresponde a 121 solicitudes de la meta que obedece a 270 solicitudes, formalizando 961.611Ha, beneficiando a 33.520 familias. Durante el tercer trimestre de la vigencia 2023 se culminó 5 solicitudes que contemplan 52 procedimientos así: 2 ampliaciones, 3 constituciones, formalizando 24.468 Ha, beneficiando 377 Familias de los resguardos indígenas: San Gabriel, Dachi Bedea, Ukwe Kiwe, Inga de Condagua, Titanho Nijaamu La Libertad de los departamentos del Cauca, Valle del Cauca, Putumayo y Amazonas.

- A.E.3. *“Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas formalmente a los pueblos y comunidades NARP para la titulación colectiva” (12,37%).*

Frente al indicador A.E.3, la ficha técnica refiere que, “El porcentaje de avance acumulado de este indicador corresponde a un área formalizada de 16.663 Ha, que representa el 0,6% del avance de la meta que obedece a 3.000.000 de hectáreas, beneficiando a 6.481 familias, con corte al 30 de junio de 2023. Para el segundo trimestre de la vigencia 2023 no se avanzó en la meta, no se registraron casos de titulación a comunidades Narp, sin embargo, se avanzó en temas de gestión como Practicar visitas técnicas de levantamiento de información, Realizar estudios jurídico, geográfico, agronómico y/o antropológico y Realizar avalúos comerciales.”

- A.E.4. *“Porcentaje de las solicitudes priorizadas de titulación colectiva resueltas efectivamente con cargo al Fondo de Tierras” (26,10%).*

El indicador A.E.4 señala que, “El porcentaje de avance acumulado de este indicador corresponde a un área formalizada de 16.663 Ha, que representa el 0,6% del avance de la meta que obedece a 3.000.000 de hectáreas, beneficiando a 6.481 familias, con corte al 30 de junio de 2023. Para el segundo trimestre de la vigencia 2023 no se avanzó en la meta, no se registraron casos de titulación a comunidades Narp, sin embargo, se avanzó en temas de gestión como Practicar visitas técnicas de levantamiento de información, Realizar estudios jurídico, geográfico, agronómico y/o antropológico y Realizar avalúos comerciales.”

- A.E.9. *“Porcentaje de resguardos indígenas constituidos, ampliados y saneados, y títulos colectivos expedidos” (55,20%).*

El indicador A.E.9, informa que corresponde a 160 solicitudes de la meta, que obedecen 255 solicitudes mediante las cuales se formalizó un área de 1.038.282 Ha, beneficiando 32.006 familias.

Durante el tercer trimestre de la vigencia 2023 se culminaron 17 casos de formalización, 12 por constitución y cinco por ampliación, formalizando un área de 72.519 Ha, beneficiando a (3.247 familias de los resguardos indígenas Kofán Santiago de Cali, Wasapana Dagua, Guelmambí El Bombo, Edén Cartagena, Yanacona El Paraíso, Aseinpome, Gran Putumayo, Dachi Joma, Redentor Marañonal, El Pando, Wuna'apuchon Loma Fresca, La Montaña, Titanho Nijaamu La Libertad, Palmar Imbi, Guadualito, Tortugaña Telembí, Arhuaco de la Sierra, ubicados respectivamente, en los departamentos Valle del Cauca, Vichada, Nariño, Cauca, Meta, Putumayo, Caldas, Córdoba, Antioquia, La Guajira, Amazonas, Valle del Cauca y Cesar.

- A.E.11. *“Porcentaje de territorios indígenas ancestrales y/o tradicionales con medidas de protección para su delimitación o demarcación” (6,67%).*

El indicador A.E.11, alude que, “El porcentaje de avance de este indicador corresponde al 27% formalizando 4 solicitudes de la meta total del indicador que obedece a 15 *solicitudes formalizando un área de*

13.851 Ha beneficiado a 447 familias. Durante el tercer trimestre de la vigencia 2023, no hay avance en la meta cuantitativa, pero se avanza en la finalización de los estudios socioeconómicos jurídicos y de tenencia de tierras de los procesos de protección ancestral de la comunidad San Rafael de Warrojo.”

- A.E.16. *“Porcentaje de instrumentos de formación, capacitación, registro, caracterización, asistencia e inscripción del Sistema Nacional Catastral Multipropósito con la variable Rrom, indígena y NARP” (89,50%).*

El indicador A.E.16 señala que, “Para la vigencia 2024 se tiene previsto llevar a cabo las actividades requeridas para avanzar en el 0.5% que concluye con la adjudicación del proceso contractual del proveedor encargado de apoyar la implementación del nuevo sistema de gestión catastral el cual incluirá la información de la variable étnica y la parametrización del dominio con alternativas de selección (ninguno, indígena, Rrom, raizal, palenquero y negro-afrocolombiano) para así completar un avance acumulado de 90% en 2024.”

- A.E.17. *“Guía metodológica con los criterios para la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito que se establezca en la Ley que regula la materia para los territorios de las comunidades y pueblos NARP, construida por un equipo técnico definido por las organizaciones nacionales NARP de carácter nacional, el cual tendrá una composición máxima de 10 personas” (80,0%).*

Frente al indicador A.E.17, refiere que, “Como se ha venido reportando en el segundo y tercer trimestre de 2022, este indicador ya se dio por cumplido. Lo anterior teniendo en cuenta que la guía metodológica fue concertada en la CCAN el primer trimestre de 2022 cumpliendo lo estipulado en la ficha técnica del indicador. Lo correspondiente a los procesos de actualización catastral en territorios étnicos se reportará en el indicador A.E.15 “Porcentaje de territorios étnicos con levantamiento catastral construido desde de la participación de sus comunidades del PMI” (para mayores detalles de los soportes

de los avances remitirse al reporte del indicador A.E.15). Llama la atención que al verificarse el contenido del referido Indicador A.E.15, se evidencia que contiene datos de gestiones.

- A.E.20. *“Porcentaje de planes de la Reforma Rural Integral que en su implementación contaron con participación, concertación y/o consulta previa con pueblos y comunidades étnicas, de conformidad con la normatividad legal vigente” (53,3%)*

El indicador A.E.20, registra que, “En el 2023 se llevaron a cabo acciones de participación, concertación y/o consulta previa con pueblos y comunidades étnicas en 6 de los 11 Planes Nacionales Sectoriales (PNS) que cuentan con enfoque étnico. Este avance representa un 54.5% del cumplimiento del indicador, superando la meta establecida del 45.4% para el año.”

En referencia al indicador A.E.20, la ANT expresó que, en 2023, seis (6) de los once (11) PNS reportan enfoque diferencial: “1. Fomento a la economía solidaria y cooperativa rural, 2. Formalización masiva de propiedad rural, 3. Vías para la Integración Regional, 4. Promoción de la Comercialización de la economía campesina familiar y comunitaria. 5. Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, 6. Plan progresivo de protección social y garantía de los derechos de los trabajadores rurales con enfoque étnico para 2023.”

- A.E.21. *“Porcentaje de medidas, proyectos, programas específicos, con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación para mujeres de comunidades y pueblos étnicos contenidas en los planes nacionales para la Reforma Rural Integral, implementados” (53,33%).*

El indicador A.E.21, señala que, “Durante la vigencia 2023, 6 de los 11 Planes Nacionales Sectoriales (PNS) que cuentan con un enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación, llevaron a cabo acciones de medidas, proyectos y programas específicos con enfoque étnico para mujeres de pueblos y comunidades étnicas. En este sentido, el 54.54% de los PNS incorporaron acciones”.

Sobre el indicador A.E.21, la ANT reportó que para 2023, seis (6) de 11 PNS con enfoque territorial realizaron proyectos para mujeres de pueblos étnicos a saber 1. Fomento a la economía solidaria y cooperativa rural, 2. Formalización masiva de propiedad rural, 3. Vías para la Integración Regional, 4. Promoción de la Comercialización de la economía campesina familiar y comunitaria. 5. Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, 6. Plan progresivo de protección Social y garantía de los derechos trabajadores rurales. 54.54% con enfoque étnico.

- A.E.22. *“Porcentaje de PDET y PATR concertados, consultados, diseñados, formulados, ejecutados y en seguimiento con las autoridades étnico-territoriales acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial y sus equivalentes en el maco reparador del enfoque étnico, racial, de mujer, familia, género y generación” (66,76%).*

El indicador A.E.22, refiere que “En el CUARTO trimestre de 2023, se logró la gestión de **140 iniciativas propias étnicas** con ruta de gestión activada las cuales se desarrollaron en las subregiones PDET de: Alto Patía y Norte del Cauca (5), Arauca (15), Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (1), Catatumbo (9), Choco, (9), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (29), Macarena-Guaviare (9) Montes de María (1), Pacífico Medio (17), Pacífico y Frontera Nariñense (8), Putumayo (24), Sierra Nevada y Perijá (1), Sur de Córdoba (7), Sur del Tolima (4), y Urabá Antioqueño (1)...”.

“Teniendo en cuenta lo anterior y sumando lo realizado de los tres trimestres anteriores de 2023, se logró la gestión de **247 iniciativas propias étnicas** con ruta de gestión activada las cuales están distribuidas en las subregiones PDET de: Alto Patía y Norte del Cauca (17), Arauca (25), Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (7), Catatumbo (10), Choco (12), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (35), Macarena-Guaviare (11), Montes de Montes de María (2), Pacífico Medio (17), Pacífico y Frontera Nariñense (8), Putumayo (47), Sierra

Nevada-Perijá (2), Sur de Córdoba (18), Sur del Tolima (31), y Urabá Antioqueño (5)...”.

- A.E.23. *“Porcentaje de PATR que incluyen planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial o sus equivalentes, implementados” (30,4%).*

El indicador A.E.23, refiere que,“(…) para el PRIMER trimestre de 2023 se logró la gestión de 64 iniciativas propias étnicas con ruta de gestión activada las cuales se desarrollaron en las subregiones PDET de: Alto Patía y Norte del Cauca (7), Arauca (3), Catatumbo (3), Chocó (9), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (8), Macarena-Guaviare (1) Montes de María (1), Pacífico Medio (1), Pacífico y Frontera Nariñense (9), Putumayo (13), Sierra Nevada y Perijá (1), Sur del Tolima (5), y Urabá Antioqueño (3), estas 64 iniciativas de 2024 se deben sumar con las iniciativas de las vigencias anteriores 2019 (269 iniciativas), 2020 (686* iniciativas), 2021 (606 iniciativas), 2022 (719 iniciativas) y 2023 (239) para un total de **2.583 iniciativas propias étnicas con ruta de implementación activa**”.

- A.E.24. *“Porcentaje de medidas, programas y proyectos de los PATR que desarrolla los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial o sus equivalentes, implementados” (86,6%).*

El indicador A.E.24, informa que “En el primer trimestre de 2024, se logró la gestión de 64 iniciativas propias étnicas con ruta de gestión activada las cuales se desarrollaron en las subregiones PDET de: Alto Patía y Norte del Cauca (7), Arauca (3), Catatumbo (3), Chocó (9), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (8), Macarena-Guaviare (1) Montes de María (1), Pacífico Medio (1), Pacífico y Frontera Nariñense (9), Putumayo (13), Sierra Nevada y Perijá (1), Sur del Tolima (5), y Urabá Antioqueño (3), estas 64 iniciativas con ruta de gestión activa son las acumuladas hasta marzo 30 de 2024”.

- A.E.25 *“Porcentaje de medidas específicas, programas y proyectos diseñados, formulados, en implementación y*

seguimiento con mujeres de pueblos indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras y Rrom” (58,42%).

El indicador A.E.25, puntualiza que “En el primer trimestre de 2024 se logró gestionar 6 iniciativas propias étnicas con enfoque de género y ruta de implementación activa en las subregiones de Alto Patía y Norte del Cauca (2), Catatumbo (1), Chocó (1), Pacífico y Frontera Nariñense (2) (...)”.

- A.E.26. *“Porcentaje de PATR formulados y en implementación con participación efectiva de organizaciones de mujeres Negras Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras y Rrom”(62,4%).*

El indicador A.E.26, señala que durante el primer trimestre del año 2024 se logró la activación de la ruta de implementación de iniciativas para los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en las subregiones pacífico y frontera Nariñense.

Indicadores Incumplidos

- A.E.6 *“Porcentaje de implementación del programa con enfoque diferencial étnico, dirigido a todas las familias pertenecientes al Pueblo Rrom para el acceso y formalización de tierra” (0%).*

Se destaca que, en punto del A.E.6, la ficha técnica hace referencia a los mismos argumentos presentados en los Indicadores A.E.7 y A.E.8. Además, no contiene porcentaje de implementación del programa con enfoque diferencial y, la ficha técnica define, simplemente, actividades de gestión referentes al pueblo Rrom para el acceso y formalización de tierras.

- A.E.7. *“Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas gratuitamente a las 11 Kumpaño de Colombia” (0,00%).*
- A.E.8 *“Porcentaje de subsidios integrales entregados al pueblo Rrom para adquisición de tierras” (0,00%).*

Respecto de los indicadores A.E.6, A.E.7 y A.E.8., la Agencia Nacional de Tierras –ANT–advierte, que no se está atendiendo a la población Rrom y que se reglamentará el programa especial de acceso a tierras integral (Art.17 Decreto Ley 902 de 2017), adelantando la consulta previa, con el fin de implementar una estrategia que garantice el respectivo espacio de protección y garantía de diversidad étnica, cultural y cosmovisión.

Entre tanto, la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT acompaña reuniones interinstitucionales con el pueblo Rrom y el Ministerio del Interior en colaboración con el Ministerio de Agricultura.

Entre el 27 de noviembre 2020 y el 26 de abril 2021 se desarrolló un cronograma para efectuar consulta previa en dos proyectos de acto administrativo.

- A.E.10. *“Porcentaje de resguardos indígenas de origen colonial y/o republicanos clarificados y/o reestructurados” (0,0%).*

El indicador A.E.10, denota que no hay el más mínimo porcentaje de avance, y se expresa que durante la vigencia 2022 se realizaron actividades de gestión, haciendo referencia a verificación de requisitos, visitas a territorio, visitas de inspección ocular, elaboración de informes jurídicos, sociales, técnicos, catastrales y cartográficos, etc.

Entre tanto, la ANT reporta avance del 100% respecto del indicador A.E.10, con corte a marzo 30 de 2024, con fundamento en la clarificación de cinco (5) resguardos indígenas como sigue, Comunidad Indígena de Panquitá, Comunidad Indígena de Yaquivá, Comunidad Indígena de Pitayó, Comunidad Indígena de San José y Resguardo Indígena de Cañamomo Lomapieta.

- A.E.14. *“Reconocimiento y fortalecimiento de las instancias y mecanismos propios para la resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra” (0,0%).*

En cuanto al indicador A.E.14, la ficha técnica informa que, durante el segundo trimestre de 2023, se adoptaron compromisos para

establecer lineamientos y herramientas de resolución de conflictos interétnicos intraétnicos e interculturales, con ocasión del uso y tenencia de la tierra, así como la concertación de los indicadores y metas de los compromisos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, y acuerdos relacionados con adecuación institucional y normativa, plan de descongestión y presupuesto, con lo que se busca avanzar en la formalización, protección y seguridad jurídica de los territorios indígenas.

Conforme a lo expresado por la entidad respecto al indicador A.E.14, se evidencia, la existencia de una ficha técnica aprobada sin metas, toda vez que la concertación de la metodología diferencial no ha sido realizada con las diferentes instancias étnicas. Se adujo estar trabajado en una propuesta de metodología por parte del Equipo de Diálogo Social para ser presentada ante las diferentes instancias étnicas para el proceso de consulta y concertación.

- A.E.15. *“Porcentaje de territorios étnicos con levantamiento catastral construido desde de la participación de sus comunidades” (0,0%).*

De cara al A.E.15 con corte a 31 de diciembre de 2023, la Ficha Técnica refiere que se desarrollaron Mesas Técnicas de Concertación del instrumento normativo en el marco de la consulta previa con pueblos indígenas y espacios de construcción de la propuesta; mesas interinstitucionales, contratación del operador logístico de la consulta previa de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, implementación de la Resolución Transitoria 338 de 2023 y reuniones del Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP).

- A.E.27. *“Porcentaje de planes de acción inmediata concertados, diseñados, formulados, ejecutados y con seguimiento de acuerdo a los planes de vida, planes de salvaguarda de las comunidades y pueblos indígenas que se encuentran en riesgo de extinción física y cultural y que no están priorizados por el Decreto 893 de 2017”. (0,00%)*

Respecto del indicador A.E.27 informa que, “Durante la vigencia 2022, se llevó a cabo la aprobación de la Ficha técnica del indicador

toda vez que desde la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías se avanzó en la formulación de la ruta de cumplimiento y definición del territorio y comunidades indígenas en la cuales se llevará a cabo la concertación, diseño, formulación, ejecución y seguimiento de los planes de acción inmediata de acuerdo a los planes de vida, planes de salvaguarda de las comunidades y pueblos indígenas en riesgo de extinción física y cultural y que no están priorizados en el decreto 893 de 2017”.

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) Y Mecanismo Especiales de Consulta (MEC)

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), son instrumentos de planificación y gestión para implementar los planes sectoriales y programas en el marco de la reforma rural integral; y tienen como objetivo estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional, para lograr el desarrollo rural que requieren los 170 municipios que lo componen.³²⁸

Los Mecanismos Especiales de Consulta –MEC– fueron creados como la garantía de participación efectiva de los pueblos étnicos en el diseño, la formulación, la ejecución y el seguimiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDT- y los Planes de Acción para la Transformación Regional. Este mecanismo está orientado a incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial acorde con los planes de vida, planes de etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y de ordenamiento territorial de los pueblos étnicos, entre otros³²⁹.

Así mismo, los MEC tienen en cuenta la autonomía de los grupos étnicos y reconocen la legitimidad de las autoridades tradicionales y representativas, así como sus delegados. En las mesas de trabajo que se desarrollan en virtud del MEC, los pueblos y comunidades étnicas

³²⁸ Considerando, Decreto Ley 893 de 2017.

³²⁹ Artículo 12, Capítulo 2, Decreto Ley 893 de 2017.

conocen, deliberan y deciden sobre la implementación de las diferentes iniciativas étnicas que se están ejecutando (ART, 2024).

Frente a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, la Organización de Naciones Unidas -ONU, ha manifestado lo siguiente:

Los PDET fueron concebidos en el Acuerdo Final para ayudar a cerrar brechas históricas entre las regiones rurales, en su mayoría pobres y afectadas por el conflicto, y las zonas urbanas, más ricas. La mejora de la coordinación institucional, incluidos los esfuerzos de la Agencia de Renovación del Territorio, y la aprobación de nuevos fondos para la implementación de las iniciativas PDET son avances alentadores, al igual que la continua participación masiva de las comunidades en su diseño y supervisión. Son necesarios esfuerzos sostenidos para satisfacer las expectativas de las comunidades de las regiones priorizadas para la implementación. (Agencia de Desarrollo Rural , 2024).

(...) En segundo lugar, para enfrentar los desafíos que atraviesa la implementación del PDET, la ART llevó a cabo dos sesiones con cada MEC conformado para abordar problemáticas relacionadas con el enfoque étnico de los programas. Según información proporcionada por la ART, a noviembre de 2023 había 15 MEC compuestos por 474 personas (343 hombres (72,4%) y 131 mujeres (27,6%)). También informó que el 30% de los recursos propios de la entidad serán asignados a la implementación de iniciativas étnicas, las cuales serán seleccionadas por los MEC y no responderán necesariamente a la etiqueta propia étnica. Asimismo, la ART promovió la contratación de formuladores étnicos para garantizar el enfoque étnico en los proyectos, a través de la alianza con la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES) y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) (FIP, 2023).

Frente a lo anteriormente mencionado, la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos IEANPE, que representa a los pueblos étnicos en el proceso de seguimiento al Acuerdo de Paz, señala:

“En cuanto a las iniciativas PDET étnicas sigue siendo preocupante una reducida apropiación de los proyectos por parte de las comunidades debido a una “gestión desarticulada con los mecanismos e instancias de participación territorial, así como con los procesos de planeación, asignación de recursos e información local y nacional” (IEANPE, 2024, pág. 14).

En tal sentido asevera:

“Un análisis detallado de la información disponible en el visor de la ART, con corte a 31 de diciembre de 2023, permite concluir que las iniciativas con clasificación ‘propia étnica’ y ‘común étnica’ se encuentran rezagadas en comparación con las No étnicas principalmente en las propuestas formuladas por las autoridades propias (propia étnica)” (IEANPE, 2024, pág. 15)

“Finalmente es importante señalar que los Mecanismos Especiales de Consulta han presentado 218 proyectos de los cuales 120 han sido priorizados. De la misma manera los MEC han denunciado poco acompañamiento técnico y dificultades presupuestales para poder funcionar, todo lo cual ha dificultado el logro de sus objetivos y fines para los que fueron creados. Un dato relevante frente al particular es que las secretarías técnicas de los MEC han podido reunirse muy pocas veces, la última de ellas en el mes de enero de 2024 en la ciudad de Bogotá, en un espacio que permitió avanzar notablemente en torno a las agendas y compromisos de trabajo, así como en la armonización de solicitudes y demandas y en la lectura de la situación particular de los pueblos étnicos en las diferentes subregiones PDET del país” (IEANPE, 2024, pág. 15)

De acuerdo con lo expuesto, genera especial preocupación para la Procuraduría General de la Nación, el incumplimiento de la implementación del capítulo étnico del acuerdo de paz, en su arista de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial para las comunidades Étnicas, teniendo en cuenta que afecta de forma

considerable los resultados esperados en términos de impacto respecto a la reducción de la brecha de inequidad para estos pueblos, que históricamente han asumido el flagelo del conflicto.

Se reitera lo manifestado en el informe anterior por las comunidades en el sentido de que los MEC no están surtiendo los resultados deseados toda vez que las decisiones adoptadas por las comunidades a través de éstos no son atendidas pareciendo ser *“un mero mecanismo formal, con el que se buscaba avalar las decisiones adoptadas por otros”* (Procuraduría, 2023).

La Agencia de Renovación del Territorio (ART), por su parte, como entidad que lidera la construcción de los PDET en las 16 subregiones, que a su vez están compuestas por 170 municipios, en concertación con la IEANPE acordaron que el 30% de los recursos de la implementación de la agencia serán destinados a proyectos PDET étnicos (IEANPE, 2024a).

En tal sentido, la IEANPE ha planteado, que para materializar los PDET se aprobarán de manera participativa los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), en el territorio nacional (IEANPE, 2024a).

Catastro Multipropósito

De acuerdo con información del DNP, el Catastro:

El Catastro Multipropósito *“Es el inventario o censo de las casas, lotes, terrenos o bienes inmuebles localizados en el territorio nacional, de dominio público o privado, independiente de su tipo de tenencia, el cual debe estar actualizado y clasificado con el fin de lograr su identificación física, jurídica y económica con base en criterios técnicos y objetivos”*

Esta política catastral para Colombia se define como un servicio público, orientado a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información de los bienes inmuebles públicos y privados.”

Es multipropósito, *“Porque registra de manera sistemática y permanente la información física, jurídica y económica de todos los predios, la cual se integra con la información del Registro inmobiliario y con otros sistemas de información territorial (ambiental, social, económica, étnica, etc.).*

La información geográfica que se genere debe servir como un insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas, en los procesos de toma de decisiones en todos los niveles de gobierno y en beneficio de los ciudadanos. Con esto se desmitifica que el catastro sea asociado sólo al impuesto predial.” (DNP, s.f.).

En relación con el catastro multipropósito y su relación con los pueblos étnicos, de acuerdo con lo establecido por los artículos 43, 45 y 46 de la Ley 2294 de 2023, bajo la égida del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, como Gestor Catastral, pueden ser habilitados para adelantar la gestión catastral dentro de sus territorios y territorialidades, bajo procesos previamente consultados y concertados con los pueblos interesados.

Mediante Resolución nº. 015 del 16 de enero de 2023, de la Procuraduría General de la Nación, fue creado el Grupo Especial de Seguimiento para la Vigilancia Preventiva a la Implementación de la Política Pública del Catastro Multipropósito, del que hace parte la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 4, para Asuntos Étnicos, encargada de realizar seguimiento permanente al proceso de implementación del catastro multipropósito en territorios colectivos de pueblos étnicos, en garantía de sus derechos.

En el caso de los pueblos indígenas, debe mencionarse que con la Resolución 338 de 2023, expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, fueron adoptadas decisiones de manera transitoria para la política pública de catastro multipropósito en los territorios y territorialidades indígenas, derogado parcialmente la circular externa del 8 de noviembre de 2021, admitida por la misma autoridad y emitidas directrices para los gestores y operadores catastrales.

De acuerdo con el artículo 1º del referido acto administrativo “La gestión catastral en todos los territorios indígenas iniciará solo hasta que se expidan los o el instrumento normativo especial para los Pueblos Indígenas concertados en el marco de la Consulta Previa. Se exceptúan de lo anterior, las disposiciones que apliquen a los procesos de formalización, seguridad jurídica, acceso a tierras, y restitución de derechos territoriales de Pueblos Indígenas...”.

En cumplimiento de dicho artículo, en la última sesión de la mesa técnica sobre catastro multipropósito llevada a cabo en el marco de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas y el IGAC³³⁰, se adelantó la protocolización de la consulta.

De igual manera, se avanzó en la consulta del instrumento normativo para la operación catastral en territorios indígenas que se trata de un proyecto de decreto pendiente de surtir el trámite aprobatorio de firmas por parte del ejecutivo nacional.

De acuerdo con lo informado por el IGAC, el documento técnico se encuentra en proceso de concertación, así como la resolución de operadores catastrales indígenas, como acto administrativo de instrumento operativo. De igual manera, queda pendiente la expedición de la resolución de reglamentación de los operadores catastrales indígenas, mencionando los alcances y la forma en que se podrán registrar.

Para el caso de los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero, el tema del catastro multipropósito en territorios colectivos de comunidades negras viene siendo tratado con la Comisión V del Espacio Nacional de Consulta Previa con muchas dificultades operativas por parte del IGAC, reiteraciones, considerables retrasos en su atención y pocos avances reales. Tal situación genera alto grado de preocupación a la Procuraduría General de la Nación y realizando los llamados de atención tanto en reuniones presenciales (la última de las cuales se llevó a cabo en las instalaciones del IGAC el 30 de mayo del

³³⁰ Llevada a cabo entre el 30 de noviembre y el 4 de diciembre de 2023.

año en curso), como en reuniones virtuales con miembros de la Comisión V del Espacio, en garantía de los derechos de estos pueblos étnicos.

Actualmente no se ha concluido el proceso de consulta y concertación, y se echa de menos un horizonte claro al respecto, razón por la que no se ha protocolizado la consulta con el fin de avanzar en la expedición de los instrumentos normativos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en la ley 2294 de 2023, e atendiendo a la ruta diseñada previamente.

Por información ofrecida por el IGAC en reunión presencial, se tiene conocimiento, que en el caso de las comunidades negras, se está surtiendo un proceso de acompañamiento al Consejo Mayor del Medio Atrato COCOMACIA que podría ser utilizado como modelo a manera de pilotaje, con miras a que los consejos comunitarios se conviertan en operadores del catastro multipropósito.

De igual manera, que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, ha venido desarrollando talleres de capacitación introductorios al catastro multipropósito dirigidos a líderes y delegados de los pueblos étnicos, con el fin de mejorar el nivel de conocimiento de los mismos en el tema, así como diálogos académicos regionales en mesas interinstitucionales, con todos los actores públicos involucrados en el tema.

También, que tiene previsto el mejoramiento de capacidades de las organizaciones de comunidades negras y consejos comunitarios, así como de comunidades indígenas; con el propósito de ser convertidos en operadores catastrales.

En tal sentido, el IGAC presentó un proyecto de fortalecimiento de capacidades de las comunidades, financiado por la cooperación alemana (GTZ) que involucra varios aspectos, a saber:

La Escuela Intercultural de Geografía para la Vida, que cuenta con cinco proyectos, uno de los cuales es *“la formación con enfoque diferencial y catastro multipropósito”*, que consiste en el fortalecimiento

de capacidades de las comunidades, ligadas a la cadena de valor de la escuela para la operación catastral. Esta institución ha venido formando dos (2) perfiles dentro de los miembros de las comunidades: uno como promotores comunitarios de campo, y el otro como auxiliares de campo, que puedan participar de manera directa y activa en la operación catastral.

De manera colectiva, se está construyendo una segunda línea de fortalecimiento de capacidades más especializado, dirigida a las organizaciones sociales que quieren participar dentro de la operación catastral, incluida la posibilidad de ser operadores en territorios.

Se cuenta igualmente con sendos proyectos de formador a formadores, y con un proyecto de convenios con instituciones de educación superior, en el que las universidades regionales cumplen un rol importante. Adicionalmente informaron sobre un proyecto de capacitación y sensibilización a funcionarios públicos con competencia en el tema, y un proyecto de investigación que soporta todo el proceso y sistematiza las experiencias de todos los anteriormente mencionados.

El proceso de formación se adelanta mediante cinco (5) módulos, los tres (3) primeros forman a las personas como promotores de campo y quienes completan los cinco (5) módulos, se convierten en auxiliares de campo. En este proceso se han venido articulando técnicos y profesionales del área social de la Institución consolidando el trabajo técnico interno a partir tanto de la construcción de la cartografía social, como en la identificación, definición y levantamiento de los polígonos, entre otros.

Fondo de Tierras

De acuerdo con el Decreto Ley 902 de 2017, el Fondo de Tierras constituye un presupuesto necesario para buscar la disminución de la brecha existente entre el campo y la ciudad, tendiente a lograr la democratización de acceso a la tierra, de manera especial, para las comunidades rurales más afectadas por el conflicto armado, incluyendo a los pueblos étnicos.

Es importante resaltar que el Fondo de Tierras ha recibido aproximadamente el 76% de las hectáreas (DNP, 2015) necesarias para alcanzar la meta de tres millones establecida en el Acuerdo Final. Sin embargo, en la actualidad no se evidencia que los predios adquiridos hayan sido entregados a las comunidades de forma equitativa. Dado que la finalidad de este Fondo es efectuar la distribución de tres millones de hectáreas para personas campesinas, indígenas y afrodescendientes sin tierra o con tierra insuficiente para antes de que termine el año 2031. Sobre este punto, el instituto Kroc expone:

“Desde la firma del Acuerdo Final y con corte a noviembre de 2023, según la ANT fueron ingresadas al Fondo de Tierras un total de 2.281.605,14 hectáreas, lo que representa un 76% de la meta prevista por el Acuerdo Final. De ellas, 50.761,25 fueron ingresadas en el 2023, es decir, el 2% del total. El 42% de las hectáreas ingresadas en el 2023 provienen de procesos agrarios de extinción de dominio. En contraste, en el 2022 el 96% de hectáreas ingresadas al fondo tuvieron origen en la identificación que realizó la ANT a través del mecanismo de “solicitudes de adjudicación por ocupaciones previas”. En el 2021 el 88% de los predios ingresaron al fondo por medio de este mismo mecanismo. Esta información muestra que durante 2023 ocurrió un cambio institucional en el mecanismo utilizado para identificar y buscar tierras que tengan vocación y certeza de adjudicación para ser ingresadas al Fondo de Tierras” (Intituto Kroc, 2023).

En este punto merece un análisis particular la itinerancia, que caracteriza al pueblo Rom, la cual ha propiciado el desconocimiento del derecho que este pueblo para acceder a la oferta del Fondo de Tierras. En tal sentido, es necesario que la institución se reúna con los representantes de este pueblo para analizar alternativas dado que el recrudecimiento de la violencia en el territorio nacional limita las opciones de desarrollo de las actividades normales por parte del pueblo Rom y sus posibilidades de vida.

Adjudicación, Titulación y Reparación de Tierras de Comunidades Étnicas

La adjudicación, titulación y recuperación de tierras de las comunidades étnicas es otra de las aristas de la reforma rural integral que presenta alto rezago en su cumplimiento, pues todavía no existen rutas o mecanismos contruidos y concertados que permitan la efectiva protección del territorio.

Al respecto, el Instituto Kroc destacó que:

“(...) el área total de hectáreas ingresada al Fondo de Tierras, el 62,3% (1.421.195,9 hectáreas) está destinada para población campesina, el 37% (843.221,5 hectáreas) para población indígena y menos del 1% (13.921,47 hectáreas) para población afrodescendiente. Adicionalmente, fueron identificadas 995 hectáreas, equivalentes al 0,04%, para ser destinadas a personas en proceso de reincorporación y 2.271,06 hectáreas (0,1%) para Entidades del Derecho Público (...). (KROC, 2023, pág. 152).

De acuerdo con lo anterior, surgen preocupantes cifras que dan cuenta de las pocas hectáreas de tierras destinadas a las comunidades negras, en relación con la totalidad de predios asignados desde el Fondo de Tierras.

Otro aspecto que llama la atención de esta entidad guarda relación con los predios que en la actualidad hacen parte del Fondo de Tierras y que todavía siguen ocupados, dado que la ANT no profundizó en el proceso de determinar el estado material y de ocupación de esos inmuebles. Esa particularidad genera serias dificultades de cara a la adjudicación de los mismos, dado que a marzo de 2023, sólo 38 predios con un área de 19.713 hectáreas se encontraban desocupados (Procuraduría, 2023, pág. 50).

Se destaca que, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas indicó en sus informes, señala que la Unidad de Restitución de Tierras (en adelante URT) y la Agencia Nacional de Tierras crearon un

mecanismo de coordinación para garantizar que las tierras despojadas a los pueblos étnicos no se consideren aptas para compra.

De igual manera, la Misión informó que, la URT comenzó procesos para devolver tierras a 37) territorios indígenas y 13 territorios afrocolombianos. En este sentido, precisó que, existen 451 procesos de restitución de territorios indígenas y afrocolombianos vigentes ubicados en municipios PDET.

Además, la Misión refirió que, la URT ha iniciado acciones legales para la restitución de más de un millón de hectáreas de tierras para los departamentos del Chocó, Guaviare, Nariño y Córdoba.

Por último, es preciso destacar que el recrudecimiento del conflicto armado en la mayor parte del territorio colombiano limita el cumplimiento de la reforma rural integral y la manera en que las comunidades interactúan y se vinculan con sus territorios.

Consideraciones Reforma Rural Integral

- I. Para los pueblos étnicos desde sus diferentes perspectivas, el territorio es un elemento vivo, interdependiente y esencial para la pervivencia de todos los seres que lo ocupan; por lo tanto, es el elemento más importante para avanzar en el cumplimiento del *Acuerdo de Paz*.
- II. En el año de implementación evaluado, y con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2023 – 2026 “*Colombia, Potencia Mundial de la Vida*”, se percibe una visión, planes y programas en lo atiente a la Reforma Rural Integral, que pueden dar paso a una mejor atención para los pueblos étnicos en lo que a la implementación del Capítulo 1 del Acuerdo se refiere.
- III. Se siguen percibiendo inconsistencias y desactualización entre la información reportada en el SIIPO, frente a la ofrecida por las instituciones en reuniones directas.

- IV. La Agencia Nacional de Tierras, responsable de 8 de los 27 indicadores de este punto, muestra avances en lo que a la implementación de los mismos en torno a pueblos étnicos se refiere.
- V. Los PDET son proyectos indispensables para avanzar en los territorios étnicos en la consecución de una paz estable y duradera, así como. en la reducción de inequidades con desarrollo territorial étnico, participativo, inclusivo y equitativo.
- VI. Seis (6) de los 11 Planes Nacionales Sectoriales (PNS) que cuentan con enfoque étnico que contiene perspectiva de género, mujer, familia y generación, llevaron a cabo acciones de medidas, proyectos y programas específicos.
- VII. Se ha incrementado la aprobación de iniciativas propias étnicas con ruta de implementación activa (2.583 iniciativas en total).
- VIII. En lo que tiene que ver con el Catastro Multipropósito, se protocolizaron acuerdos con pueblos indígenas y se concertó el decreto para su operativización, el cual se encuentra pendiente de firmas. En relación con los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero, no se ha terminado el proceso de concertación para avanzar en la protocolización, sin claridad de terminación.
- IX. Los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) permiten garantizar la participación de las comunidades étnicas en los territorios PDET. No obstante, no han sido valorados adecuadamente por parte de las entidades competentes, de manera que las decisiones adoptadas por las comunidades en el ejercicio de su autonomía y autodeterminación no se están atendiendo en forma debida para la elaboración y seguimiento de los PDET.

- X. Las medidas implementadas por las diferentes instituciones competentes en el punto 1, siguen observándose inequitativas en la atención de los pueblos étnicos, presentando incumplimiento total frente al pueblo Rrom.
- XI. El tema de tierras se encuentra en la base de los conflictos interétnicos en territorios.

Recomendaciones Reforma Rural Integral

- I. Al Ministerio de Agricultura: para que la Reforma Rural Integral impacte de manera pertinente, equitativa e integral a todos los pueblos étnicos, lo que debe redundar en la reducción de las condiciones de pobreza, marginalidad y exclusión a las cuales han estado sometidos, garantizando la protección de sus territorios colectivos.
- II. A la Agencia Nacional de Tierras: para que avance en las acciones concretas en aras de dar cumplimiento a los acuerdos bajo su responsabilidad dado que el tema de tierras se encuentra en la base de los conflictos interétnicos en el territorio nacional.
- III. A la Agencia Nacional de Tierras, a la Agencia de Renovación del Territorio y a la Unidad de Restitución de Tierras: deben gestionar su trabajo de forma articulada y coordinada, para que la Reforma Rural Integral cumpla su cometido de manera efectiva respecto a los pueblos étnicos.
- IV. A la Agencia de Renovación del Territorio: que avance en el cumplimiento de los Proyectos de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-, así como con el fortalecimiento de los Mecanismos Especiales de Consulta -MEC-; de modo que se logre la participación plena y efectiva de los pueblos étnicos en el proceso de priorización, estructuración, implementación y seguimiento de los PDET.

- V. Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi: protocolizar los procesos de consulta pendientes con los pueblos étnicos y avanzar en la expedición de los documentos normativos, para la implementación del catastro multipropósito en los territorios colectivos y con presencia de aquellos.

Punto 2: Participación Política

Colombia se define como un Estado pluriétnico y multicultural, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación bajo el concepto de la diferenciación positiva en beneficio de los pueblos étnicos, sujetos de especial protección constitucional tal como se expresa en artículos como el 7, 8 y 13 de la Constitución Política de Colombia, entre otros.

Se resalta a lo establecido en el Capítulo Étnico, en relación con la implementación del punto 2 del Acuerdo Final de Paz, sobre participación política, en el cual se plantea que, “[S]e garantizará la participación plena y efectiva de los representantes de las autoridades étnicas y sus organizaciones representativas en las diferentes instancias que se creen en el marco de la implementación del Acuerdo Final, en particular las consagradas en el punto 2 y las instancias de planeación participativa.” (Mesa de Conversaciones, 2016).

De igual manera se plantea que “[S]e adoptarán medidas para garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz – CTEP, cuando su Circunscripción coincida con sus territorios.” (Mesa de Conversaciones, 2016).

La participación en política ha sido un tema crucial en la implementación del acuerdo firmado entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 2016, atendiendo a que el capítulo étnico reconoce la importancia de las comunidades Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en la construcción de la paz, y establece medidas para garantizar su participación en la toma de decisiones y la construcción de una sociedad más inclusiva y equitativa.

El punto 2 del acuerdo, busca ampliar los escenarios de participación política y garantizar la representación de sectores históricamente excluidos y subrepresentados y se encuentra dividido en tres grandes temas: a) derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política; b) mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa y, c) medidas efectivas para promover una mayor participación en política, compuesto por 86 indicadores, de los cuales 24 son étnicos. (IEANPE, 2024, pág. 16).

En este contexto se crearon las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP) 16 curules, cuatro de las cuales cuentan con representación afro y uno con representación indígena, lo que puede interpretarse como un avance en la representación de estos pueblos. Sin embargo, si se tiene en cuenta que de acuerdo con la Agencia de Renovación del Territorio –ART–, en las subregiones PDET se ubican 452 resguardos indígenas y 305 consejos comunitarios (ART, 2024), se colige que en las subregiones PDET se encuentra el 46.8% de los resguardos indígenas y el 76.82% de los consejos comunitarios del país (Datos abiertos, 2024 & etnoterritorios, 2024, respectivamente), los que cuentan apenas con el 25% de la representación (IEANPE, 2024).

Continúa la IEANPE informando:

“Por otra parte, según la Misión de Observación Electoral (MOE) para las elecciones de autoridades locales celebradas en 2023, la Registraduría Nacional de Estado Civil (RNEC) habilitó 690 nuevos puestos de votación en el territorio nacional de los cuales 25 se ubicaron en RI para un total de 252 puestos ubicados en estos territorios, mientras que del total de nuevos puestos 12 se ubicaron dentro de CC para un total de 608 puestos en los territorios colectivos de las comunidades Negras” (MOE, 2023). Así entonces de 12.918 puestos de votación dispuestos por la RNEC para las elecciones territoriales del 31 de octubre de 2023, el 1.95% se ubicaron en RI y el 4.7% en CC, para un porcentaje total de 6.65% de puestos de votación en territorios étnicos.

Aunado a lo anterior, el congreso de la república avanzó en un texto conciliado de una potencial reforma al código electoral, el cual se encuentra en revisión por parte de la Corte Constitucional (Imprenta nacional, Gaceta 755 de 2023) y que contiene algunas disposiciones para pueblos étnicos entre las que destacan jornadas en territorios étnicos para facilitar la expedición de documentos de identidad para población étnica; pedagogía electoral en los pueblos étnicos respetando sus derechos consagrados en la constitución y en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (*OIT*) (IEANPE, 2024, pág. 17).

Frente a lo anterior, la Corte Constitucional ha expresado la necesidad de adoptar acciones afirmativas para garantizar la participación de las comunidades étnicas en la conformación, ejercicio y control del poder político.³³¹

Desde la perspectiva de la participación de los pueblos étnicos en otros niveles, se han venido fortaleciendo escenarios de participación como los Mecanismos Especiales de Consulta -MEC-, en el marco de los PDET y la Consulta Previa, así como espacios creados por las propias comunidades, como el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano – CONPA–, y la Comisión Étnica para la Paz y los Derechos Territoriales, entre otros.

Sin embargo, aún existen obstáculos para que estos pueblos puedan ejercer de manera plena sus derechos políticos y garantías participación, destacando: I) la falta de recursos y debilidades en las capacidades de las instituciones encargadas de garantizar la participación de las comunidades étnicas; II) la presencia de grupos armados y actores ilegales en los territorios y; III) la falta de cumplimiento de algunos compromisos pertinentes para este propósito, en el marco del Acuerdo de Paz, los cuales se observa de manera detallada en el análisis de los indicadores. Por tanto, se debe fortalecer la participación política en sus dimensiones institucionales y ciudadanas, tanto a nivel nacional como territorial.

³³¹ Sentencia T – 245 de 2022 de la Corte Constitucional.

Con tal propósito el punto 2 del Acuerdo desarrolla tres aspectos: I) derechos y garantías para el ejercicio de la oposición; II) mecanismos para fortalecer la participación ciudadana, entre los que se encuentran las conscientes a la movilización y la protesta social, el acceso a medios de comunicación, el mejoramiento de las condiciones para el ejercicio del control social, las garantías para la reconciliación y el impulso a la planeación participativa; y, III) medidas para una mayor participación electoral y política, con énfasis en la participación de mujeres, de los pueblos étnicos y territorios más afectados por el conflicto armado, incluyendo disposiciones para reformar el sistema electoral y garantizar su transparencia.

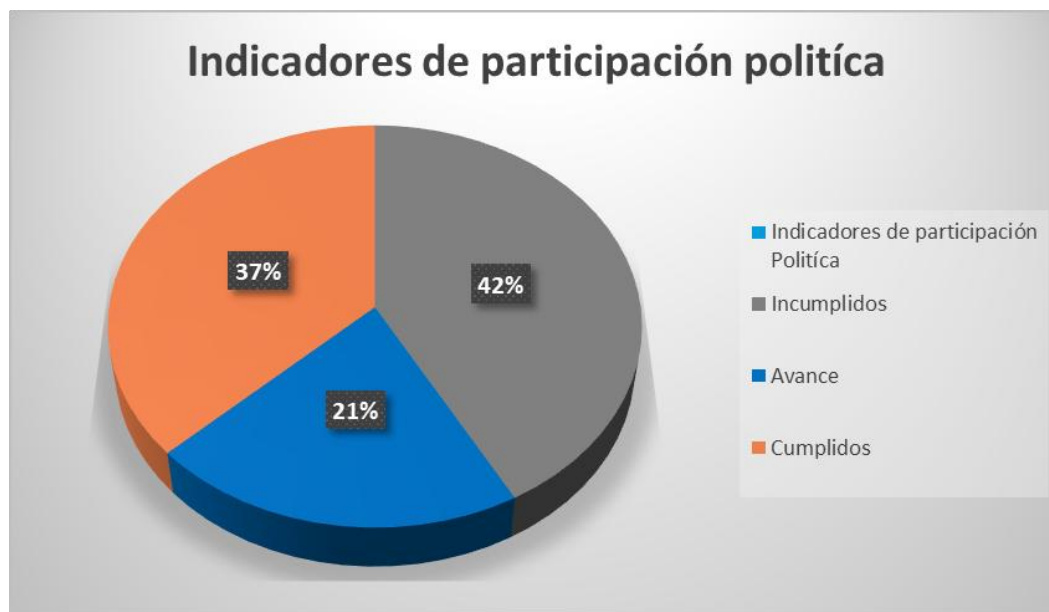
En relación con el punto de la participación, la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos –**IEANPE**–, señala (IEANPE, 2024, pág. 14):

“Como puede observarse más del 40% de los indicadores no registran avance alguno, lo que muestra el rezago que en términos generales presenta este punto, de lo que se puede inferir que en términos generales las poblaciones étnicas no han podido ver reflejadas las posibilidades de participación política y profundización democrática que promete el AFP, no solo por la falta de implementación de las medidas acordadas para este punto en concreto sino por la situación de seguridad de los territorios y de las poblaciones étnicas del país”.

De acuerdo con el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz -PMI-, en el cumplimiento de este punto del Capítulo confluyen siete (7) entidades, con un total de 24 indicadores respecto a los cuales se advierten: nueve (9) indicadores cumplidos (100 %), cinco (5) indicadores con avance y diez indicadores sin avance (0 %).

A continuación, la gráfica elaborada por la Procuraduría ilustra los indicadores que están cumplidos, con avance o incumplidos durante el período analizado en este informe (30 de marzo de 2023 a 30 de marzo de 2024) de acuerdo con la información cargada en el SIPO (Sistema Integrado de Información para el Posconflicto).

Gráfica No. 24 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 2 en SIIPO



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de SIIPO.

Detalle sobre el estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 2 “Participación en Política” reportado en SIIPO:

Indicadores Cumplidos

- B.E.5. “Porcentaje de convocatorias de radio comunitarias abiertas específicas para la adjudicación de emisoras para pueblos étnicos que han sido diseñadas con criterios diferenciadores acordados conjuntamente y desarrolladas con pueblos étnicos” (100%).

Frente al indicador B.E.5. se destaca que el MinTIC expidió la Resolución 532 de marzo 12 de 2021 mediante la cual se ordenó la apertura de la Convocatoria Pública No. 001 de 2020, cuyo objeto es la selección objetiva para declarar viabilidades para el otorgamiento de licencias de concesión en virtud de las cuales se prestará, en gestión

indirecta, el servicio comunitario de radiodifusión sonora a través de comunidades étnicas organizadas.

Con la apertura de la convocatoria en comento, referida a emisoras comunitarias para comunidades étnicas y teniendo en cuenta la convocatoria 001 de 2019 de emisoras comunitarias abierta, el 3 de septiembre de 2019, se completó el exigible para poder predicar el cumplimiento de este indicador.

- B.E.6. *“Número de emisoras comunitarias adjudicadas a pueblos étnicos”* (100%).

El indicador B.E.6., da cuenta que en la vigencia 2021 MinTIC expidió la Resolución 532 de marzo 12 de 2021 ya descrita en el punto que antecede, debiendo precisarse que, con ocasión de la ejecución del bilateral existen 16 comunidades de pueblos étnicos con viabilidad para el otorgamiento de licencias de emisoras comunitarias.

De acuerdo con lo anterior, el MinTIC informó que, durante el periodo de abril de 2023 a marzo de 2024, una vez las comunidades étnicas dieron cumplimiento a la normativa vigente, procedió a otorgar licencias de concesión del servicio público de radiodifusión sonora comunitario, y a partir de esa gestión el concesionario quedó habilitado para iniciar la prestación del servicio para beneficio de los habitantes en los respectivos municipios. (MinTIC, 2024).

Ahora bien, con el fin de fortalecer el Servicio de Radiodifusión Sonora Comunitario Étnico, en aras de abrir nuevos espacios de participación y atendiendo los requisitos diferenciales exigidos para las comunidades étnicas, el 28 de junio de 2023 mediante la Resolución 2352, se ordenó la apertura de la Convocatoria 001 de 2023, en la que se ofertaron 202 canales en 32 departamentos del País, se recibieron 162 propuestas por parte de comunidades étnicas y una vez finalizó el proceso el 22 de diciembre de 2023, se declararon 68 viabilidades para el otorgamiento de concesiones para la prestación del Servicio de Radiodifusión Sonora Comunitario Étnico.

- B.E.7, *“Trabajadores, comunicadores y operadores de los medios comunitarios de los pueblos étnicos que reciben capacitación técnica adecuada culturalmente”* (100%).

El indicador B.E.7 resalta que durante la vigencia 2023 se realizó el desarrollo de la Escuela de Comunicación Radial para la Paz como un ciclo de formación participativa orientado al fortalecimiento del tejido social, la construcción de paz y la incidencia social por medio de la comunicación radial y sonora fortaleciendo las capacidades para la construcción de diálogos, consensos y narrativas de paz por medio de la radio con un enfoque étnico y cultural.

Igualmente, este indicador refiere que en el primer trimestre de 2024 se inició la estructuración de un Convenio Interadministrativo con el Canal Regional con el que se dará cumplimiento al indicador B.E.7, frente a lo cual se han adelantado los procedimientos precontractuales.

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, informó que durante la vigencia 2023, se logró capacitar a más de 168 trabajadores, comunicadores y operadores de los medios comunitarios pertenecientes a los pueblos étnicos, en el marco de espacios de formación en producción de contenidos sonoros y en habilidades TIC diseñados por y para las mismas comunidades, dando cumplimiento al 100% del indicador B.E.7.” (MinTIC, 2024)

- B.E.8. *“Espacios en emisoras que hacen parte de RTVC destinados a la divulgación de los contenidos propios de los pueblos étnicos”* (100%).

Respecto del indicador B.E.8., se informa que durante la vigencia de 2023 RTVC a través de las plataformas aire y digital de sus emisoras, divulgó 79 espacios producidos en los que el diálogo permitió construir contenidos que involucraron las comunidades sociales y étnicas, afectadas por el conflicto armado, con el propósito de hacer visible el trabajo de pueblos y comunidades.

Del mismo modo se señala que durante el primer trimestre de 2024 (1º de enero al 31 de marzo de 2024), RTVC, por vía de las plataformas aire y digital de sus emisoras divulgó 9 espacios producidos en los que el diálogo permitió construir contenidos que involucraron las comunidades sociales y étnicas, afectadas por el conflicto armado, con el propósito de hacer visible su trabajo en el marco del cumplimiento del indicador.

El MinTIC informó que frente al indicador B.E.8, durante la vigencia 2023 y el primer trimestre del 2024, RTVC Sistema de Medios Públicos, a través de las plataformas aire y digital de sus emisoras divulgó espacios producidos donde el diálogo permitió construir contenidos que involucraron las comunidades sociales y étnicas afectadas por el conflicto armado, con el propósito de promocionar los procesos de inclusión y participación y/o de hacer visible el trabajo de pueblos y comunidades étnicas (MinTIC, 2024).

- B.E.10. *“Producciones del servicio de radio comunitaria y de interés público de los pueblos étnicos con contenido orientados a fomentar contenidos de paz con financiación para la producción y la divulgación”* (100%).

En cuanto al indicador B.E.10., se observa que durante la vigencia 2023 le fue dado cumplimiento a través del Convenio Interadministrativo 810 de 2023 suscrito entre el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y TEVEANDINA LTDA (Canal Trece), en virtud del cual se abrió convocatoria cerrada el 23 de agosto del 2023 con el fin de entregar estímulos a la producción sonora de emisoras comunitarias en territorios de grupos étnicos.

De cara a la misma, se advierte que en el primer trimestre de 2024 se inició la estructuración de convenio interadministrativo con el Canal Regional, adelantando los trámites precontractuales.

En relación con los indicadores B.E.10 y B.E.11, el MinTIC, informó que se dio cumplimiento del 100%, con la entrega de 18 estímulos

económicos para la producción de contenidos sonoros orientados a fomentar una cultura de paz y con enfoque de género; contenidos que fueron producidos y emitidos con las emisoras pertenecientes a comunidades étnicas del país (10 para pueblos indígenas y 8 para Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras) (MinTIC, 2024).

- B.E.11. *“Producciones del servicio de radio comunitaria y de interés público de las mujeres pertenecientes a los pueblos étnicos con contenidos orientados a fomentar contenidos de paz con financiación para la producción y la divulgación”* (100%).

Frente al indicador B.E.11. refiere que durante la vigencia 2023 se dio cumplimiento a la meta por medio del Convenio Interadministrativo 810 de 2023 suscrito entre el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y TEVEANDINA LTDA (Canal Trece); se puntualizó que se abrió convocatoria cerrada el 23 de agosto del 2023, con el fin de entregar estímulos para la producción sonora de emisoras comunitarias en territorios de pueblos étnicos.

Asimismo, se anotó que en el primer trimestre de 2024 se dio inicio a la estructuración del Convenio Interadministrativo con el Canal Regional con el que se dará cumplimiento al indicador en comento.

- B.E.12. *“Delegados/as del Pueblo Rrom participarán en el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia”* (100%).

El indicador resalta que, en el año 2017, a partir del Decreto 885 del 26 de mayo de 2017 modificadorio de la Ley 434 de 1998, se creó el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia instancia en la cual se incluyó a 2 representantes del pueblo rrom dentro de los ciento 105 delegados, de modo tal que desde esa época se dio cumplimiento a la meta.

- B.E.13. *“Pueblos y comunidades étnicas formados en temas de control social y veedurías”* (100%).

El indicador señala que durante el primer trimestre de la vigencia 2024 se llevó a cabo la construcción del Plan de acción de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (RIAV), instrumento que contiene las acciones precisas que deberán surtir para llevar a cabo los espacios de formación en control social a pueblos étnicos, y también establece actividades para el Departamento Administrativo de la Función Pública (Función Pública).

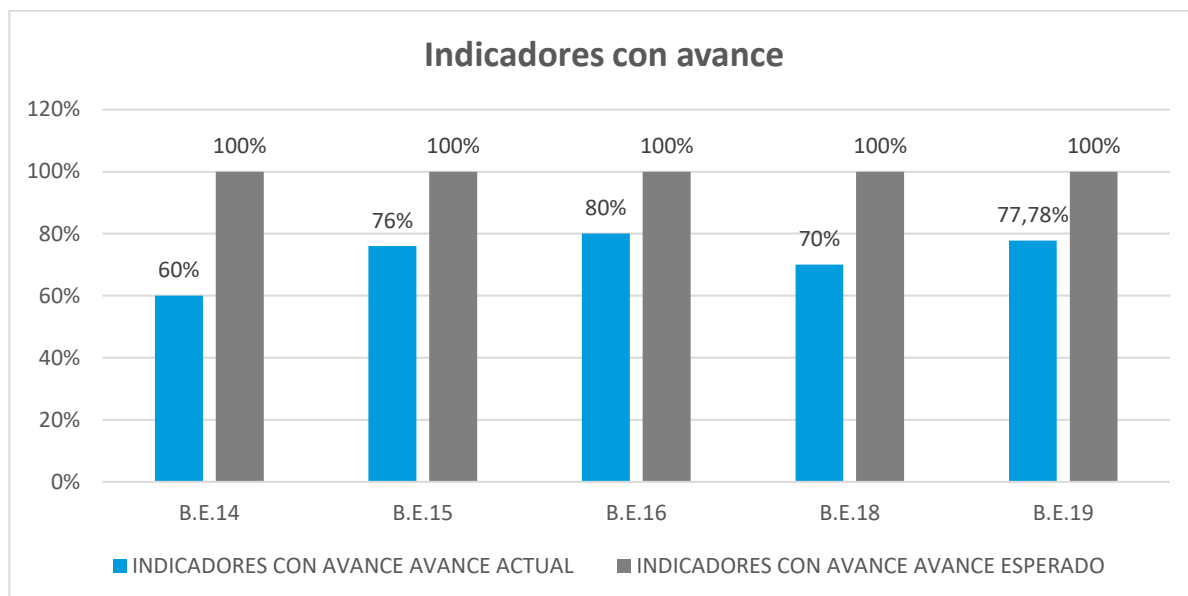
Señala además que la meta de pueblos étnicos formados en control social se superó en la vigencia 2023 y que, si bien en el año 2024 se han adelantado talleres en temas de control social, al momento del reporte correspondiente al primer trimestre no se habían presentado personas que fueran reconocidas como pertenecientes a pueblos étnicos.

- B.E.25. *“El Gobierno Nacional promoverá un ajuste en el proyecto de reforma para incluir dos representantes (hombre y mujer) de los pueblos Rrom en el Consejo Nacional de Planeación”* (100%).

El indicador B.E.25., resalta que durante los años 2017 y 2018 se radicaron en el Congreso de la República dos proyectos de Ley (PLO 020-17C; 011-17S: archivado por vencimiento de términos, y PLO 218-18C: aprobado en primer debate), ambos con el fin de responder a lo previsto en el punto 2.2.6., dado que en este no se explicita la inclusión de dos representantes del pueblo Rrom en el CNP, dicho ajuste no fue incluido. No obstante, se sugirió al CNP considerar la posibilidad de convocar a dichos representantes en calidad de invitados permanentes, de manera que tuvieran asiento en la anotada instancia de planeación.

Indicadores con Avance

Gráfica No. 25 Indicadores étnicos con estado de avance del punto 2 “Participación en Política” reportado en SIPO



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de SIPO.

- B.E.14. “Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia con pertinencia cultural diseñado e implementado” (60,00%)

El indicador señala que, desde el grupo de participación ciudadana de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior, en el segundo trimestre del año 2023, se desarrollaron 25 asistencias, acorde con los tres ejes estratégicos (Desarrollo de Capacidades, Medidas de transparencia y Coordinación de Acciones del Plan de Apoyo a Veedurías).

Desde el grupo de participación ciudadana de la Dirección en mención, en el tercer trimestre de 2023 se realizaron 33 acciones de control social y veedurías ciudadanas, de las cuales en seis (6) se contó con presencia de población afrocolombiana, pueblos Rom o indígenas.

- B.E.15. “Plan de formación a veedores con pertinencia cultural, diseñado e implementado” (76,0%).

El reporte del indicador B.E.15., menciona que “en el segundo trimestre de la vigencia 2023, el Departamento ha trabajado de manera coordinada con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- para adelantar talleres de control social con enfoque étnico”.

En relación con la implementación del Plan de formación de veedores con pertinencia cultural, se llevó a cabo un taller de control social con enfoque étnico en el municipio de San José del Guaviare en alianza con el ICBF, en el que participaron integrantes del pueblo originario Jiw, cuyo propósito se centró en el desarrollo de una actividad de construcción de mapas parlantes frente a la identificación del objeto de cuidado de lo público y que dio como resultado 81 ciudadanos formados.

Así mismo, en coordinación con el mismo instituto, se llevó a cabo un espacio de capacitación en control social llamado 'Cuidemos nuestra casa común' en la ciudad de Riohacha durante el mes de septiembre de 2023. En el evento, participaron un total de 60 personas, de las cuales 10 se auto reconocieron como pertenecientes a pueblos indígenas; su objetivo era promover e implementar ejercicios de rendición de cuentas en coordinación con el control social con respecto a los compromisos institucionales de entidades nacionales, en el contexto de la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira.

En relación con la implementación del Plan nacional de formación de veedores para diciembre de dicha vigencia el consolidado de personas formadas en control es de 3.478, de las cuales en el último trimestre se formaron un total de 669. Se adelantaron cuarenta y dos (42) talleres a lo largo de la vigencia, de los cuales un total de 368 personas se identificaron como indígenas, treinta y nueve (39) se reconocieron como afrocolombianos, cinco (5) como pertenecientes a pueblos negros y uno (1) como perteneciente al pueblo rom.

En el marco del cumplimiento de la meta del indicador, correspondiente a implementar en un 8 % el plan de formación a veedores con pertinencia cultural, desde Función Pública se diseñaron dos encuestas de consulta: una dirigida a las entidades de la RIAV y

otra a la ciudadanía, y ello podría servir como insumo para establecer temáticas, territorios y poblaciones priorizadas para las capacitaciones de control social durante la vigencia 2024.

Así mismo, se adelantó la construcción del Plan de Acción 2024 de la RIAV en el que se establece una acción precisa referente a la formación en control social a pueblos étnicos.

- B.E.16. *“El total del censo electoral rural y urbano en territorio de pueblos y comunidades étnicas cuenta con condiciones para ejercer el derecho al voto”* (80,0%)

Respecto del indicador B.E.16., se informa que para las elecciones territoriales de 2023, la Registraduría Nacional del Estado Civil no recibió solicitudes de reubicación de puestos de votación en las poblaciones o comunidades étnicas. Por tanto, los puestos de votación ofertados para las elecciones ordinarias de 2022 continuarían funcionando en el mismo sitio para las elecciones territoriales del 29 de octubre de 2023.

En el tercer trimestre de la presente vigencia (2024), la Registraduría Nacional del Estado Civil desplegaría labores en punto de la conformación y actualización de la División Política Electoral (listado de puestos de votación que se habilitarán para las elecciones de Congreso de la República de 2026). Por esa razón, no se reportaron avances en la reubicación de los puestos de votación ubicados en las comunidades y poblaciones étnicas.

- B.E.18. *“Medidas afirmativas para garantizar la participación de las mujeres indígenas, NARP y Rrom”* (70,0%)

El indicador B.E.18., resalta que durante la vigencia 2023 se ejecutaron diferentes convenios que buscaban mejorar las capacidades con la realización de talleres orientados a mejorar la capacitación asertiva en punto de la toma de decisiones para la disminución de conflictos al interior del territorio, capacitaciones para el empoderamiento organizacional, talleres dirigidos a promover la igualdad y participación de mujeres y jóvenes indígenas, lo que permite

cumplir con el 100% del avance del indicador, resaltándose que los proyectos se enfocaron en el beneficio de más de 20.000 mujeres indígenas.

Igualmente, se remitió al Departamento Nacional de Planeación (DNP) el anteproyecto destinado a formular el proyecto de inversión orientado al fortalecimiento de las mujeres indígenas en espacios de diálogo.

- B.E.19. *“El total del censo electoral rural y urbano en territorio de pueblos y comunidades étnicas cuenta con condiciones para ejercer el derecho al voto” (77,7%).*

El indicador B.E.19., refiere que, para las elecciones del 29 de octubre de 2023, la Registraduría creó y puso en funcionamiento 77 puestos de votación en poblaciones o comunidades étnicas para garantizar las condiciones del ejercicio del derecho al voto. En total, para el 29 de octubre se acordó ubicar 1.150 puestos para el favorecimiento de dichas poblaciones.

En el tercer trimestre de 2024, la Registraduría Nacional del Estado Civil iniciará la conformación y actualización de la División Política Electoral (listado de puestos de votación que se habilitarán para las elecciones de Congreso de la República de 2026). Por consiguiente, no se reportan avances en la instalación de nuevos puestos de votación en las zonas alejadas y dispersas y comunidades y poblaciones étnicas.

Indicadores sin avance

- B.E.1. *“Pueblos étnicos que participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías a la participación ciudadana.”*

B.E.1. El anunciado indicador carece de ficha técnica.

- B.E.3 *“Leyes y normas para la implementación del Acuerdo Final que afectan a los pueblos étnicos, consultadas.”*

B.E.3. El anunciado indicador carece de ficha técnica.

El Departamento Nacional de Planeación indicó que a pesar de que los indicadores B.E.3 y F.E.8 miden aspectos similares, su objetivo de medición es diferente ya que el indicador B.E.3 se predica de las diferentes disposiciones, normas y leyes encaminadas a los pueblos étnicos y que permitirá que los principios, salvaguardas y garantías que promueven el respeto de los derechos históricos adquiridos por aquellos, sean incluidos en los temas referentes a los acuerdos, mientras que el indicador F.E.8 alude a la medición de los procesos de consulta de las normas, medidas legislativas relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz.” (DNP, 2024)

- B.E.4 “Pueblos étnicos que participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías de los derechos a la libre expresión, protesta, movilización, otras formas de expresión ciudadana y social.”
- B.E.4. El anunciado indicador carece de ficha técnica.
- B.E.9. “Espacios en los canales institucionales y regionales destinados a la divulgación de los contenidos propios de los pueblos étnicos”

El indicador B.E.9. refiere que, en la vigencia 2023 no se reporta avance teniendo en cuenta que ninguna entidad del Estado radicó ante la CRC un espacio institucional alusivo a contenidos propios de los pueblos étnicos, por lo tanto, el avance de este indicador para esta vigencia es del 0%.

Respecto a dicha particularidad el MinTIC informó que, para tener avances en el cumplimiento de este indicador, las entidades estatales deben enviar a la CRC solicitudes de espacios institucionales que aborden temas pertinentes a los pueblos étnicos (MinTIC, 2024).

- B.E.17. “Estrategias y programas de formación propia en cultura democrática y DDHH con pueblos y comunidades étnicas”.
- B.E.17. El anunciado indicador carece de ficha técnica.

- B.E.20. “Pueblos étnicos y organizaciones indígenas, NARP y Rrom fortalecidas por medio de rutas concertadas en capacidades y estrategias para hacer parte de los ejercicios de elección de las Circunscripciones Transitorias para la PAZ.”

B.E.20. El anunciado indicador carece de ficha técnica.

- B.E.21. “El Sistema de Planeación, Información y Monitoreo del SISEP incorporará en su análisis las afectaciones de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom y NARP.”

El indicador B.E.21. menciona que los avances dependen de la creación del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo. El documento final de lineamientos de este Sistema de Información, Planeación y Monitoreo, se encuentra pendiente de aprobación por parte de la instancia de alto nivel para su entrada en funcionamiento, por la que, para esta vigencia no se cumple con la meta establecida.

- B.E.22. “La Comisión de Seguimiento y Evaluación del desempeño del SISEP incorporará en sus informes las afectaciones de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom y NARP.”

El indicador B.E.22., resalta que el Comité Operativo de la Instancia de Alto Nivel en sesión del 9 de agosto de 2023 aprobó el documento final de lineamientos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación al Desempeño del Sistema Integral de Protección, versión que fue anexada al informe del trimestre pasado. Dentro de aquellos se establecen los enfoques de derechos humanos, el diferencial, el género, el étnico y el territorial.

- B.E.23. “El Comité de Impulso a las Investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política tendrá en cuenta las afectaciones de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom y NARP.”

El indicador B.E.23., resalta que, “La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, actuando como Delegado Presidencial del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, convocó una reunión del

equipo técnico del Comité de Impulso a las Investigaciones, entre la Fiscalía General de la Nación como entidad funcional en materia de investigación criminal y la secretaría técnica de la Instancia de Alto Nivel, el día 30 de marzo de 2022”. La reunión se llevó a cabo con el fin de continuar el trabajo para establecer el funcionamiento del Comité de Impulso a las Investigaciones y dar seguimiento a los compromisos de la reunión del 28 de septiembre de 2021, donde la Fiscalía indicó que se estaba proyectando una resolución interna con el fin de poner en marcha el Comité de Impulso”.

La secretaría técnica de la Instancia de Alto Nivel se articuló con la Fiscalía General de la Nación para la puesta en marcha del Comité de Impulso a las Investigaciones, en ese sentido, se expidió la Resolución 1-017 del 6 de abril de 2022 “Por medio de la cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación el Comité de Impulso a las Investigaciones por los delitos cometidos en contra de quienes desarrollan la participación política y, especialmente contra quienes ejercen el derecho fundamental consagrado en el artículo 112 de la Constitución, así como personas defensoras de derechos humanos”.

- B.E.24. “Los informes públicos que producirá la instancia de Alto Nivel del SISEP incluirán un capítulo que trate de las afectaciones de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom y NARP. Para la construcción del capítulo se incluirán insumos aportados por estos pueblos y comunidades”.

B.E.24. El anunciado indicador carece de ficha técnica.

Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP)

El Acuerdo determina que se debe garantizar la inclusión de candidatos de pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), cuando éstas coincidan con los territorios étnicos.

De esta manera, el Acto Legislativo 02 de 2021 habilitó la creación de 16 curules en la Cámara de Representantes, durante dos periodos constitucionales, correspondientes a las 16 CITREP creadas.

Para garantizar la participación de las comunidades étnicas en la conformación de las listas electorales de las CITREP, el inciso tercero del artículo transitorio 3º, señaló:

“(...) Cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con territorios étnicos, adicionalmente podrán inscribir candidatos:

a) Los consejos comunitarios;

b) Los resguardos y las autoridades indígenas en sus territorios, debidamente reconocidos, en coordinación con sus respectivas organizaciones nacionales;

c) Las Kumpañy legalmente constituidas.”

Adicionalmente, el mencionado acto legislativo estableció que, para garantizar la participación real y efectiva de los pueblos étnicos en la elección de las circunscripciones transitorias especiales de paz, se deben inscribir cédulas, hacer pedagogía del voto y garantizar la instalación de puestos de votación en sus territorios.

Como consecuencia de dicho marco normativo, de los 16 candidatos a las curules CITREP, se eligieron dos (2) mujeres, cuatro (4) étnicos, tres (3) afrocolombianos y un (1) indígena.

La Corte Constitucional en Sentencia C – 302 de 2023 declaró inexecutable el Decreto 1207 de 2021, “por el cual se adoptan disposiciones para la elección de los Representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los periodos 2022 – 2026 y 2026 – 2030, en desarrollo del A.C. 2 del 25 de agosto de 2021”, y exhortó al Gobierno Nacional para que ejerza su iniciativa legislativa en esa materia, así como al Congreso de la República para que expida la legislación que corresponda.

Atendiendo a la intervención de la Misión de Observación Electoral -MOE- en la audiencia pública realizada en la Comisión de DDHH y

Audiencias del Senado de la República el 13 de junio de 2024 (MOE, 2024); en la que se realizó un balance a la implementación de las CITREP en las elecciones 2022 – 2026, se considera pertinente recoger algunas conclusiones en este documento, con perspectiva étnica:

- Diseñar e implementar medidas con visión integral e interseccional de género (mujeres negras o afros, indígenas y rrom con participación diferenciada), considerando los diversos obstáculos políticos, socioeconómicos y de seguridad que enfrentan las mujeres de manera diferenciada en su participación política y electoral.
- Permitir, como medida de acción afirmativa, las listas conformadas exclusivamente por mujeres, con perspectiva étnica, de manera paritaria y proporcional a su presencia en el territorio.
- Incrementar los mecanismos de protección a líderes y lideresas en territorios de las CITREP, especialmente en campaña electoral.
- Revisar procesos y procedimientos para el acceso y distribución de recursos públicos a los candidatos de la CITREP, dada la especial vulnerabilidad de los mismos y la necesidad de generar equidad en su participación.
- Promover la cedulaación de la población en los territorios de la CITREP, así como el acceso a puestos de votación que contribuyan a facilitar la participación de los mismos y su ejercicio ciudadano.

Consideraciones Participación Política

- I. Diez de los 24 indicadores del punto de participación se encuentran incumplidos actualmente.
- II. Uno de los principales avances para la representación política y la participación política de los pueblos étnicos en los territorios más

afectados por el conflicto armado, ha sido la aprobación y entrada en funcionamiento de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CETP), para el período 2022 – 2026.

- III. Es necesario analizar y evaluar el aumento o la redistribución de los de votación en resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras, para contribuir a facilitar la participación de los pueblos étnicos en los comicios electorales, dadas las distancias y las dificultades de acceso que se enfrentan en distintos lugares de la geografía nacional.
- IV. Los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) constituyen instrumentos para garantizar la participación de las comunidades étnicas en los territorios PDET. Sin embargo, no han sido garantizados por las entidades competentes, de manera que las decisiones adoptadas por las comunidades en el ejercicio de su autonomía y autodeterminación sean consideradas para la elaboración y seguimiento de los PDET de manera pertinente y adecuada.
- V. Existen organizaciones de la Sociedad Civil que contribuyen al fortalecimiento del tejido social en territorio, facilitando la participación de las comunidades y la difusión de sus derechos.
- VI. El incremento de emisoras comunitarias con contenido étnico es muy importante para la difusión de la cultura, el conocimiento de derechos y la reducción de la discriminación racial y el racismo.
- VII. En un contexto en que los pueblos étnicos están expuestos a procesos de discriminación y exclusión entre otras causas por el desconocimiento de la sociedad, contar con espacios en los canales institucionales y regionales destinados a la divulgación de los contenidos propios de los pueblos étnicos debe tener al Estado como protagonista de su promoción. La falta de aprovechamiento idóneo, eficiente y eficaz de los medios genera alta preocupación para el Ministerio Público.

- VIII. Las medidas implementadas por las diferentes instituciones competentes en el Punto 2 del Acuerdo son desiguales en la atención de los pueblos étnicos, debido a que la atención y propuestas realizadas no es ni proporcional ni equitativa con los diferentes pueblos étnicos presentes en el territorio nacional.
- IX. Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) requieren varios ajustes, necesarios para contribuir a reducir las inequidades existentes en relación con la participación de los representantes de su población en territorio, en el Congreso de la República. Se debe considerar el ajuste a las listas paritarias y a las listas conformadas exclusivamente por mujeres, con perspectiva de género étnica e interseccional, proporcional a la presencia poblacional étnica en territorio.
- X. Se requiere revisar procesos y procedimientos para el acceso y distribución de recursos públicos a los candidatos de la CITREP, dada la especial vulnerabilidad de estos y la necesidad de generar equidad en su participación.
- XI. Es necesario promover la cedulaación de la población en los territorios de la CITREP, así como incrementar los puestos de votación para que contribuyan a facilitar la participación de los ciudadanos en sus territorios y su ejercicio ciudadano de derecho al voto.

Recomendaciones Participación Política

- I. A las distintas instituciones públicas con competencia en el cumplimiento de los acuerdos en lo que tiene que ver con los pueblos étnicos, que dispongan la adopción de medidas eficaces y contundentes para superar los advertidos rezagos, dado el impacto negativo del incumplimiento de los acuerdos en relación con estos pueblos.
- II. Al Ministerio del Interior: implementar y reportar en el SIPO los avances cuantitativos y cualitativos del cumplimiento de los indicadores: B.E.17, Estrategias y programas de formación propia

en cultura democrática y DDHH con pueblos y comunidades étnicas; B.E.18, Medidas afirmativas para garantizar la participación de las mujeres indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y rrom; y B.E.20, Pueblos étnicos y organizaciones indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y Rrom fortalecidas por medio de rutas concertadas en capacidades y estrategias para hacer parte de los ejercicios de elección de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz.

- III. A la Agencia de Renovación del Territorio: para que en sus gestiones incluya medidas que garanticen la participación de las comunidades étnicas en los territorios PDET a través de los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC); de manera que las decisiones adoptadas por las comunidades en el ejercicio de su autonomía y autodeterminación sean consideradas para la elaboración y seguimiento de los PDET con pertinencia.
- IV. A la Registraduría Nacional del Estado Civil: adelantar campañas de registro y cedulação en territorios colectivos de pueblos étnicos, con el fin de facilitar el acceso a los servicios institucionales, por parte de los pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, palenqueo, raizal y rrom, para el pleno ejercicio de su ciudadanía.
- V. A la Registraduría Nacional del Estado Civil: analizar la viabilidad de incrementar los puestos de votación en zonas de presencia de pueblos étnicos, en aras de garantizar la participación en los comicios, dadas las distancias, los costos y las dificultades de acceso que enfrentan en muchos territorios.
- VI. A la Registraduría Nacional del Estado Civil: para que se revisen, evalúen y mejoren procesos y procedimientos adelantados en el marco del primer ejercicio electoral con la entrada en funcionamiento de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz -CETP-, para el período 2022 – 2026; con el

fin de se facilite y cumpla el propósito para el cual fueron creadas. Lo anterior, teniendo en cuenta la representación política de los territorios más afectados por el conflicto armado y la participación política de los pueblos étnicos, con énfasis en sus mujeres.

- VII. Al Ministerio de las TIC: para que se facilite el acceso de los pueblos étnicos a las emisoras comunitarias con contenido étnico, muy importantes para la difusión de la cultura, el conocimiento de derechos y la reducción de la discriminación racial y el racismo en los territorios.
- VIII. Al Ministerio de las TIC: para que se facilite a los pueblos étnicos la creación de contenidos a difundir por los canales institucionales y regionales destinados a la divulgación de los contenidos propios con el fin de que puedan contribuir a reducir la discriminación racial y el racismo estructural en el contexto nacional.
- IX. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos: a adelantar el proceso de consulta previa con los pueblos étnicos, y a garantizar la transversalización del Plan Nacional de Derechos Humanos con el enfoque diferencial pertinente.

Punto 3: En Materia de Garantías de Seguridad del Punto 3.4

En el punto 3 del Acuerdo se establecieron las condiciones para terminar el conflicto armado colombiano con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-EP.

Para el seguimiento a su cumplimiento, en el Plan Marco de Implementación –PMI–, se definieron 61 indicadores, distribuidos en cuatro pilares a saber: I) cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas; II) reincorporación de las FARC-EP a la vida civil; III) obligaciones de excombatientes integrantes de los órganos directivos de la nueva fuerza política que surja del tránsito de las FARC-EP a la legalidad para garantizar la correcta ejecución y la estabilidad del Acuerdo Final de Paz; y IV) garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales.

Nueve (9) de los indicadores son étnicos, en cuyo cumplimiento confluyen cuatro (4) entidades.

En lo que tiene que ver con el pilar de garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales, se establecieron treinta 32 indicadores, siete de los cuales cuentan con perspectiva étnica: I) mecanismos para la recepción de insumos, II) medidas y mecanismos de protección; III) programa integral de seguridad y protección para comunidades y organizaciones colectivas en territorios; IV) plan estratégico de seguridad y protección, V) unidad Especial de Investigación de la Fiscalía; VI) alertas tempranas y VII) medidas de fortalecimiento y garantías para los sistemas propios de protección (IEANPE, 2024b)

Este acápite del capítulo étnico fue pensado para que, en el diseño e implementación del Programa de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios se incorporara la perspectiva étnica y cultural, implementando para ello la garantía en el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos reconocidos a nivel nacional e internacional, como la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona.

Sobre este punto, la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos –IEANPE–, se ha manifestado como pasa a exponerse:

“Resulta muy preocupante la situación general de asesinatos a firmantes del AFP. Según el Componente Comunes del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) desde la firma del acuerdo y hasta el 20 de enero de 2024 han sido asesinados 417 firmantes del AFP (Comunes, 2024) de los cuales al menos 107 (25.65%) eran excombatientes con autorreconocimiento étnico (57 afrodescendientes y 50 indígenas) (Misión de Verificación, 2024 & Comunes, 2024), todo lo cual representa graves barreras de cara al proceso de reincorporación general y de armonización particular para excombatientes con pertenencia étnica.”

“Aunado a lo anterior y teniendo en cuenta los obstáculos observados en el proceso de reincorporación que ha obligado entre

otras medidas a la reubicación de excombatientes, la IEANPE se permite enviar un mensaje de alerta temprana sobre la potencial emergencia de conflictos socio territoriales en caso de que las nuevas ubicaciones de excombatientes se superpongan con territorios titulados o con pretensiones de titulación por parte de comunidades étnicas. Es imperativo que se pueda establecer un mecanismo de solución de conflictos en caso de que situaciones de esta naturaleza se presenten” (IEANPE, 2024, pág. 18).

Por otra parte, la IEANPE observa con especial preocupación la lentitud en el proceso de implementación del Programa Especial de Armonización (PEA) para la reintegración y reincorporación de excombatientes de pueblos étnicos, toda vez que, según el SIIPO para el momento del análisis realizado, presentaba un avance del 19,5%, cifra que había logrado en la vigencia 2023.

La misma instancia precisó adicionalmente que:

“Ahora bien, el pasado 26 de enero de 2024 la ARN publicó en su sitio web dos proyectos de decreto que buscan viabilizar técnica y financieramente el proceso de reincorporación y armonización de excombatientes de pueblos étnicos. En el caso de comunidades indígenas el proyecto propone el reconocimiento y la formalización de áreas Especiales de Reincorporación Colectiva mientras que, en el caso de comunidades Negras, Afrodescendientes, Afrocolombianas, Raizales y palenqueras, el proyecto busca adoptar en su integridad el Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica con Enfoque Étnico y de Género para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, protocolizado mediante acta de fecha 26 de noviembre de 2023, del Espacio Nacional de Consulta Previa – ENCP”. (IEANPE, 2024, pág. 20).

En tal sentido anota la IEANPE, que la Agencia para la Reincorporación y la Normalización -ARN- les había informado que de

las cuatro fases del programa³³², hasta ese momento se había avanzado con los pueblos étnicos indígena y afro, en la primera, es decir, en la concertación técnica total del programa y se encontraba en estado de consulta y concertación con pueblos indígenas, (fase 2).

Sin embargo, y de acuerdo con la información del SIPO del primer trimestre de 2024 analizada por la Procuraduría para el presente informe, así como a partir del reporte realizado por funcionarios de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), de las cuatro fases del programa, para el momento de dicha constatación que comprende el primer trimestre de 2023 y se extiende hasta el primer trimestre de 2024, se ha avanzado con pueblos indígenas hasta la fase tres y con pueblos negros; afrocolombianos, raizal y palenquero hasta la fase dos ; en ambos casos se encuentran en proceso de avance e implementación de las fases tres y cuatro respectivamente.

Continúa expresando la IEANPE que:

“Resulta aún más preocupante que no se haya avanzado en el plan de mujeres excombatientes pertenecientes a pueblos étnicos beneficiarias del PEA para la reintegración y la reincorporación. Según el SIPO este indicador cuenta con un avance del 0% frente a lo cual es imperativo recordar que las condiciones particulares de las mujeres excombatientes pertenecientes a pueblos étnicos deberían ser prioritarias en el proceso de reincorporación dadas sus condiciones de extrema vulnerabilidad. De la misma manera la IEANPE se permite informar que a la fecha desconoce sobre los avances de las dinámicas y el trasegar del programa “Camino diferencial de vida” dirigido a adolescentes y jóvenes excombatientes en lo que a población étnica se refiere” (IEANPE, 2024).

332 Fase 1: Diagnostico y formulación del programa; Fase 2: Consulta y Concertación con los pueblos étnicos; Fase 3: Difusión del Programa; Fase 4: Implementación.

Adicionalmente, se destaca que este punto contempla la posibilidad de crear mecanismos de investigación y judicialización para priorizar los casos de conductas cometidas en contra de los pueblos étnicos.

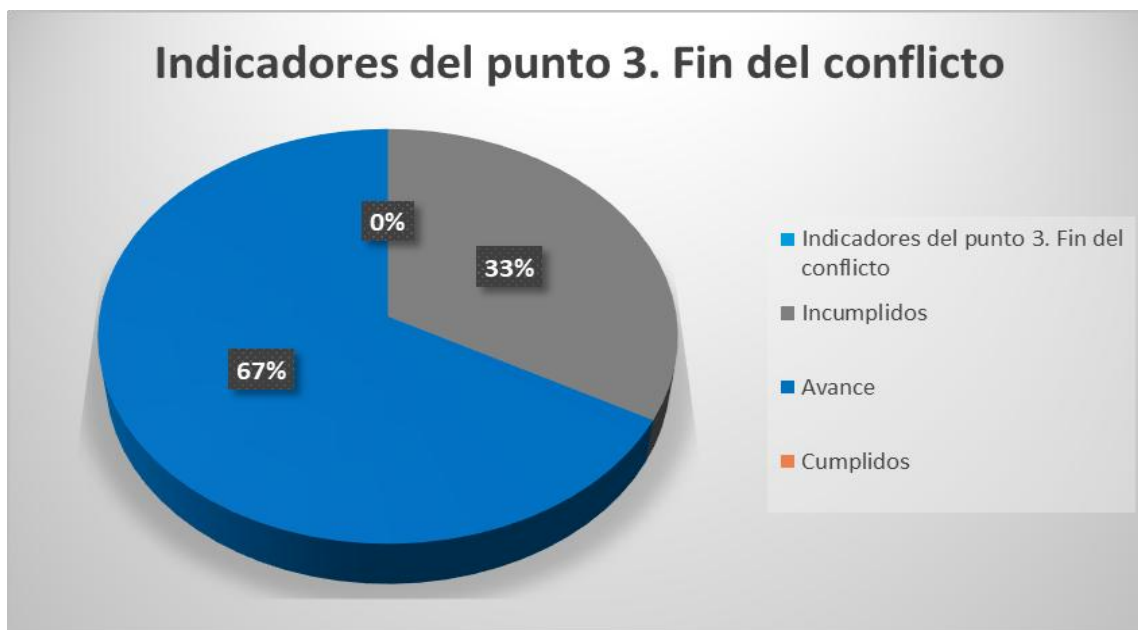
En este sentido la IEANPE señala que no se ha avanzado en el *“Mecanismo para la recepción de insumos para que la Fiscalía General de la Nación tome decisiones de priorización de casos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, negras y Rrom; lo que puede generar altas probabilidades de impunidad de todos aquellos hechos delictivos que están afectado a los pueblos étnicos del país.”*

Consideran que, *“[S]in una justicia eficiente y con enfoque diferencial va a ser muy difícil castigar a los responsables de afectaciones contra sujetos de especial protección constitucional como los pueblos étnicos y avanzar en procesos de construcción de paz en sus territorios.”*

A continuación, el gráfico elaborado por la Procuraduría ilustra los indicadores que están cumplidos, con avance o incumplidos, durante el período analizado en este informe (30 de marzo de 2023 a 30 de marzo de 2024).

En resumen, del total de nueve indicadores que tiene este punto del Capítulo Étnico, no hay indicadores cumplidos, se observa seis (6) indicadores con avance y tres (3) indicadores sin avance, según se evidencia en la gráfica:

Gráfica No. 26 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 3 “reportado en SIPO



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de SIPO.

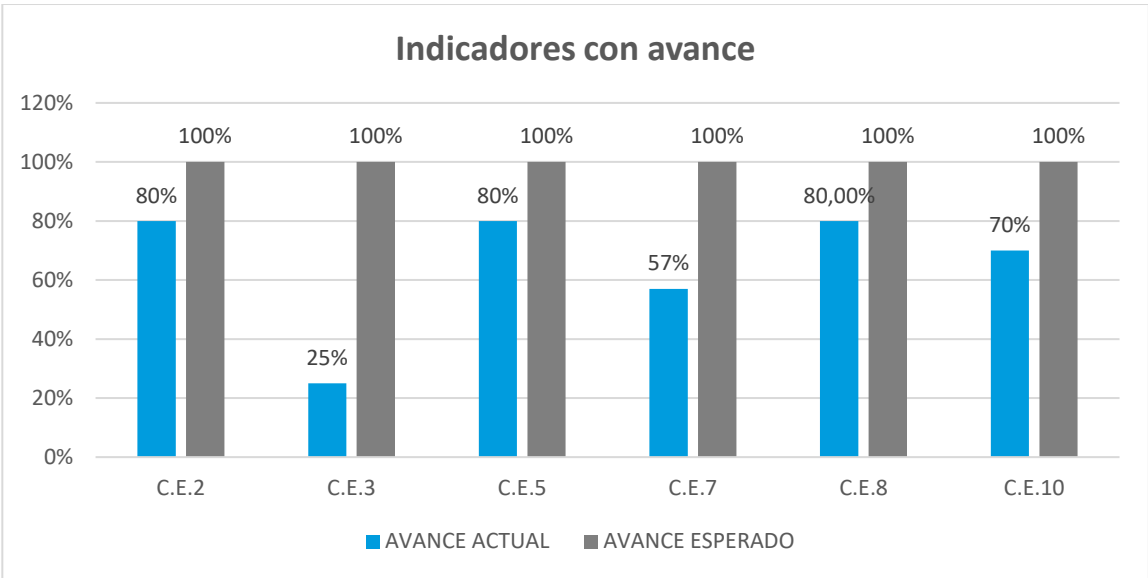
Detalle sobre el estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 3 “Fin del Conflicto” reportado en SIPO:

Indicadores Cumplidos

Cero (0) indicadores cumplidos.

Indicadores con Avance

Gráfica No. 27 Indicadores étnicos con estado de avance del punto 3 “Fin del Conflicto” reportado en SIPO



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIPO.

- C.E.2. “Indicador PMI de SAT con enfoque étnico. (Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado)” (80 %).

El indicador C.E.2 informa que se generaron, para el periodo de reporte, 12 alertas tempranas, para 11 departamentos y 42 municipios, con identificación de afectaciones a población indígena, población negra o afro, debido a la presencia de grupos armados. Estas alertas refieren incidencia en los departamentos de Risaralda, Tolima, Guainía, Meta, Cauca, Norte de Santander, Nariño, Putumayo, Huila, Arauca y Guaviare.

- C.E.3 “Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica con Enfoque Diferencial Étnico y de Género concertado, diseñado e implementado”. (25 %)

El indicador C.E.3 presenta rezago en el cumplimiento de su meta global. La ficha técnica indica que, para la vigencia 2024, se tiene planeada la difusión del Programa Especial de Armonización “Caminos

para volver al origen”. Para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica con Enfoque Diferencial Étnico y de Género para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, lo que corresponde a la fase 3., también se anotó que se tiene planeado realizar una primera etapa de implementación de dichos programas con los pueblos indígenas, correspondiente a la fase 4.

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN– dio respuesta al requerimiento realizado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos respecto al indicador C.E.3, informando que ya concertó y protocolizó el Programa Especial de Armonización indígena y la propuesta de instrumento normativo. En el caso de los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero, plantea que gestionarán las acciones en el marco del proceso consultivo. En lo que tiene que ver con el pueblo rrom, no se hizo mención.

- C.E.5. “Número de imputaciones sobre casos de población indígena, NARP y Rrom priorizados por la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales” (80 %)

El indicador C.E.5 alude a que, para el trimestre del 2022, se logró el 0% de acuerdos con las siguientes cifras: número de casos priorizados en los cuales las víctimas hagan parte de los pueblos indígena, negro, afrocolombiano, raizal, palenquero o rrom, y que sean Personas en Proceso de Reincorporación o Defensor de Derechos Humanos, con imputación acumulado a la fecha: cero.

Distinta es la situación respecto al número de casos priorizados en los cuales las víctimas hagan parte de los pueblos indígena, Negro, afrocolombiano, raizal, palenquero o rrom, asignados por resolución de apoyo acumulado a la fecha, pues allí la cantidad asciende a 18.

Finalmente, el dato sobre el número de casos priorizados en los cuales las víctimas hagan parte de los pueblos indígena, negro, afrocolombiano, raizal, palenquero o rrom, y el proceso sea archivado por atipicidad o inexistencia de la conducta o precluido, acumulado a la

fecha y que sean Personas en Proceso de Reincorporación -PPR- o Defensor de Derechos Humanos -DDH- corresponde a:

- C.E.7. “Número de casos priorizados en los que los afectados sean integrantes de comunidades indígenas, NARP y Rrom expuestos en informe de gestión de la Fiscalía.” (57,1 %)

El indicador C.E.7 expresa que en el primer trimestre de 2023 se trabajaron casos así: “2 correspondientes a pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palanqueros; 6 a pueblos indígenas; 1 mujer y 7 hombres, 1 de los cuales es una persona en proceso de reincorporación y 7 defensores de Derechos Humanos.”

- C.E.8. “Número de organizaciones priorizadas que afectan las comunidades y pueblos indígenas, NARP y Rrom que son impactadas o sus actividades obstruidas” (80 %)

El indicador C.E.8 establece que: “Para el cuarto Trimestre de 2022, la Unidad Especial de Investigación logró un 16,6 % de imputaciones sobre los casos de hechos victimizantes en contra de reincorporados de las FARC-EP y sus familiares, así como de defensores de derechos humanos a partir de la firma del Acuerdo de Paz, pertenecientes a comunidades étnicas: Número de casos que apoya la Unidad Especial de Investigación en los que la(s) víctima(s) pertenece(n) a una comunidad étnica, se tiene identificada una organización criminal responsable de los hechos y hay al menos una imputación, Número de casos que apoya la Unidad Especial de Investigación en los que la(s) víctima(s) pertenece(n) a una comunidad étnica y se tiene identificada una organización criminal responsable de los hechos: 6”.

- C.E.10. “Medidas de fortalecimiento y garantías para los sistemas propios de protección de pueblos NARP, indígenas y Rrom implementadas” (25 %)

El indicador C.E.10 anuncia que se han implementado 121.375 medidas de protección en el territorio nacional de las 142.017 aprobadas por el CERREM Colectivo y adoptadas por acto

administrativo; lo que corresponde a un avance acumulado del 85 % (2018 -2023).

Indicadores incumplidos

- C.E.4. “Mujeres excombatientes pertenecientes a pueblos étnicos beneficiarias del programa especial de armonización para la reintegración y la reincorporación.”

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización señala – ARL– que el indicador C.E.4 continúa en seguimiento por rezago en el cumplimiento de su meta global.

Para 2024, se tiene planeado la difusión del Programa Especial de Armonización “Caminos para volver al origen” en lo que concita a la Reintegración y Reincorporación Social y Económica con Enfoque Diferencial Étnico y de Género para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, lo que corresponde a la fase 3.

- C.E.6. “Mecanismo para la recepción de insumos para que la Fiscalía General de la Nación tome decisiones de priorización de casos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom creado.”

Frente a este ítem, se echa de menos que en el sistema se hubiese cargado lo atinente a la ficha técnica.

La Fiscalía General de la Nación, en referencia a la recomendación “elaborar la ficha técnica del indicador C.E.6”, afirma que durante la vigencia 2022 se participó en reunión con la IEANPE, para plantear y articular el mecanismo de recepción de insumos con el objetivo de que tomen decisiones de priorización de casos.

- C.E.9. “Medidas y mecanismos de seguridad y protección reforzadas individuales y colectivas implementadas para el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos que lo requieren.”

Frente a este ítem, se echa de menos que en el sistema se hubiese cargado lo atinente a la ficha técnica.

Adicionalmente, se puntualiza que tampoco reposa información de la fiscalía general de la Nación.

Al Ministerio del Interior se le solicitó elaborar la ficha técnica del indicador C.E.9 y respondió que en el primer trimestre de 2024 se realizó la construcción de la propuesta de ficha técnica, la cual está en proceso de socialización con las entidades responsables del impulso.

Este ente de control llama la atención respecto a la inexistencia de la ficha técnica para el análisis de los indicadores C.E.6. *“Mecanismo para la recepción de insumos para que la fiscalía general de la Nación tome decisiones de priorización de casos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom”* y C.E.9 *“Medidas y mecanismos de seguridad y protección reforzadas individuales y colectivas implementadas para el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos que lo requieren,”* lo que impide conocer de manera completa, cronológica y detallada el cumplimiento de este punto del capítulo.

De otra parte, de acuerdo con la entrevista realizada al representante del pueblo gitano, se destaca que esa comunidad no tiene un mecanismo de autoprotección como las guardias. Por el contrario, la única estructura de protección y ayuda con que cuenta el pueblo gitano es la institución de familia, concepto fundamental dentro de su cosmovisión y cultura. (Procuraduría, 2023).

De igual manera, este representante indicó que, “la persistencia del conflicto armado y su recrudecimiento, ha generado la imposibilidad de realizar prácticas tradicionales como, por ejemplo, desplazarse a los territorios a vender y comprar mercancía (equinos principalmente) y a leer la mano.” (Procuraduría, 2023).

En punto de los riesgos para la integridad, vida y seguridad, se debe advertir que, de acuerdo con la información registrada en la página web

del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, entre el 1 de abril de 2023 y el 31 de marzo de 2024 la Defensoría del Pueblo ha emitido un total de 37 alertas tempranas en pueblos étnicos, dos menos que para el mismo período del año anterior, los que figuran discriminadas por departamento como se ilustra en la tabla siguiente:

Tabla 83 Reporte de Alertas Tempranas en Pueblos Étnicos
Defensoría del Pueblo 01-04-2023 a 31-03-2024

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
001-23	Estructural	44958	El escenario de riesgo se configura por la presencia y accionar del grupo sucesor del paramilitarismo denominado La Cordillera, el cual ha demostrado tener el control territorial y poblacional durante más de dos décadas, no solo en este municipio sino en gran parte del departamento de Risaralda, extendiéndose su red criminal tanto en las áreas urbanas como rurales, ocasionado con ello graves afectaciones a derechos fundamentales y crímenes equivalentes al DIH.	Dosquebradas (Risaralda)	Hombres; Mujeres; Niños y niñas; Adolescentes; Jóvenes; Adultos mayores; Afrodescendientes; Comerciantes; Docentes; Estudiantes; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Miembros o líderes de sindicatos; Población migrante; Víctimas del conflicto armado; Población en situación de desplazamiento forzado; Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas; Servidores públicos; Personas en proceso de reincorporación; Personas en ejercicio de la prostitución

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
003-23	Estructural	44966	El escenario de riesgo se deriva de la presencia y operación de actores armados ilegales en el departamento, debido al creciente movimiento transfronterizo de grupos armados	Cacahua I, Inírida, La Guadalupe, Puerto Colombia, San Felipe (Guainía)	Mujeres; Niños y niñas; Adolescentes; Indígenas; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Población migrante; Víctimas del conflicto armado; Comerciantes; Transportadores; Servidores públicos; Autoridades étnicas de gobierno; Jóvenes; Mineros
			irregulares como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), a través de su autodenominado frente José Daniel Pérez Carrero, y de la Facción Disidente de las desmovilizadas FARC-EP, autodenominada Frente Acacio Medina.		
005-23	Estructural	44979	El escenario de riesgo se configura por la presencia de la Columna Móvil Dagoberto Ramos, estructura disidente de las extintas FARC-EP que utiliza el municipio de Toribío como uno de sus principales centros de operaciones militares y financieras.	Toribío (Cauca)	Indígenas; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Autoridades étnicas de gobierno; Niños y niñas; Adolescentes; Jóvenes; Servidores públicos; Miembros de organismos humanitarios; Personas en proceso de reincorporación; Integrantes del Partido Político Comunes; Personas en ejercicio de

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
					la prostitución; Población migrante; Población socialmente estigmatizada; Comerciantes; Contratistas
008-23	Estructural	44992	El escenario de riesgo de esta Alerta Temprana de alcance binacional se determina por los riesgos específicos y diferenciados que afrontan las comunidades y personas pertenecientes al pueblo indígena Awá, que se reconoce como la Gran Familia Binacional Awá.	Piamonte (Cauca); Barbacoas, Cumbal, Ipiales, Ricaurte, San Andrés de Tumaco (Nariño); Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, San Miguel, Valle del Guamuez, Villagarzón (Putumayo)	Mujeres; Niños y niñas; Jóvenes; Adultos mayores; Afrodescendientes; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Autoridades étnicas de gobierno; Personas en proceso de reincorporación; Víctimas del conflicto armado; Periodistas; Adolescentes; Comerciantes; Transportadores; Indígenas

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
009-23	Estructural	44994	El escenario de riesgo se determina por la expansión de las AGC desde la zona rural de Cúcuta hacia jurisdicción de El Zulia; el reposicionamiento y fortalecimiento de las Facciones disidentes de las antiguas FARC en corredores de movilidad y jurisdicción de Sardinata, Bucarasica y El Zulia; y la presencia y concurrencia de diversos actores armados en los municipios de El Zulia, Sardinata y corregimientos La San Juana y La Curva del municipio de Bucarasica.	Bucarasica, El Zulia, Sardinata (Norte de Santander)	Mujeres; Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas; Niños y niñas; Adolescentes; Indígenas; Comerciantes; Campesinos; Docentes; Mineros; Periodistas; Transportadores; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Población migrante; Víctimas del conflicto armado; Personas en proceso de reincorporación; Miembros de la misión médica; Estudiantes; Personas en ejercicio de la prostitución; Miembros o líderes de iglesias o confesiones religiosas; Miembros PNIS ; Población socialmente estigmatizada

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
011-23	Estructural	45015	El escenario de riesgo se configura por el accionar del ELN y las Facciones Disidentes de las FARC (frente 10º Martin Villa y frente 28 José María Córdoba), los cuales se encuentran enfrentadas, por medio de combates sostenidos, por el control territorial del departamento de Arauca buscando imponerse como organización hegemónica.	Arauca, Arauquita, Fortul, Saravena, Tame (Arauca)	Mujeres; Niños y niñas; Adolescentes; Jóvenes; Afrodescendientes; Indígenas; Comerciantes; Campesinos; Docentes; Periodistas; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Población migrante; Víctimas del conflicto armado; Personas en proceso de reincorporación; Integrantes del Partido Político Comunes; Estudiantes; Miembros o líderes de iglesias o confesiones religiosas; Servidores públicos; Miembros de organismos humanitarios; Transportadores; Personas en ejercicio de la prostitución; Población socialmente estigmatizada
012-23	Inminencia	45015	El escenario de riesgo está determinado por la reciente dinámica de violencia incitada en una disputa armada debido a la fragmentación o división al interior de las facción disidente del Frente Primero "Armando Ríos de las FARC-EP".	Calamar, El Retorno, Miraflores, San José del Guaviare (Guaviare)	Niños y niñas; Adolescentes; Jóvenes; Indígenas; Campesinos; Comerciantes; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Personas en proceso de reincorporación; Servidores públicos; Miembros de organismos humanitarios; Afrodescendientes; Miembros de Juntas de Acción Comunal

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
013-23	Estructural	45019	El escenario de riesgo está determinado por la probabilidad de enfrentamientos entre ELN y Fuerza Pública con afectación a la población civil, así como también señalamientos a la población étnica como informantes o colaboradores.	Bagadó (Chocó)	Indígenas; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Personas en proceso de reincorporación; Mujeres; Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas; Niños y niñas; Adolescentes; Jóvenes; Adultos mayores; Personas en situación de discapacidad; Comerciantes; Campesinos; Docentes; Estudiantes; Mineros; Transportadores; Servidores públicos; Autoridades étnicas de gobierno; Víctimas del conflicto armado; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Población socialmente estigmatizada
014-23	Estructural	45027	El escenario de riesgo se debe a las dinámicas del marco del conflicto armado en Colombia y del crimen organizado (o en proceso de organización) y su incidencia en los procesos migratorios que tienen lugar en la frontera colombo-panameña y cómo todo ello, a su vez, comporta graves riesgos de violaciones a los	Necoclí, Turbo (Antioquia); Acandí, Juradó, Unguía (Chocó)	Mujeres; Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas; Niños y niñas; Adolescentes; Jóvenes; Afrodescendientes; Indígenas; Población migrante; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Adultos mayores; Personas en situación de discapacidad

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
			DD.HH de la población civil migrante y local.		
015-23	Estructural	45049	El actual escenario de riesgo para el municipio de La Primavera se configura a partir de la presencia y accionar violento del ELN, Facciones Disidentes de las FARC, grupos sucesores del paramilitarismo como las AGC y Puntilleros Libertadores del Vichada y carteles de la droga	La Primavera (Vichada)	Niños y niñas; Adolescentes; Jóvenes; Indígenas; Comerciantes; Campesinos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Autoridades étnicas de gobierno; Transportadores; Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas; Población migrante; Población socialmente estigmatizada
017-23	Inminencia	45057	El riesgo se deriva del tránsito, presencia y operación de las facciones disidente de las antiguas FARCEP, que se han hecho identificar como Frente Primero Carolina Ramírez y Frente Armando Ríos, ambas estructuras pertenecientes al llamado Estado Central Mayor (ECM) de las FARC.	La Pedrera, La Victoria, Mirití - Paraná, Puerto Santander (Amazonas); Taraira (Vaupés)	Indígenas; Niños y niñas; Adolescentes; Jóvenes; Población socialmente estigmatizada

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
018-23	Inminencia	45064	El escenario de riesgo se encuentra relacionado con el ingreso de unidades de la facción disidente de las antiguas FARC-EP autodenominada Estado Mayor Central (EMC-FARC EP) en sectores donde han iniciado disputas con la autodenominada Segunda Marquetalia, que conllevan graves riesgos para la vida, integridad, libertad y seguridad de la población civil.	San Vicente del Caguán (Caquetá)	Niños y niñas; Afrodescendientes; Indígenas; Campesinos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Personas en proceso de reincorporación

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
019-23	Estructural	45065	Esta Alerta Temprana advierte riesgos sobre la vida e integridad personal de personas defensoras de DDHH, líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos, y sobre las garantías de su labor, en 706 municipios y 16 áreas no municipalizadas de 32 departamentos del país.	El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, La Victoria, Leticia, Mirití - Paraná, Puerto Alegría, Puerto Arica, Puerto Nariño, Puerto Santander, Tarapacá (Amazonas); Abriaquí, Amagá, Amalfi, Andes, Angelópolis, Angostura, Anorí, Apartadó, Arboletes, Argelia (Antioquia)... y Otros	Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Mujeres; Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas; Afrodescendientes; Indígenas; Campesinos; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Personas en proceso de reincorporación; Jóvenes; Rrom; Estudiantes; Servidores públicos; Víctimas del conflicto armado; Miembros o líderes de sindicatos; Niños y niñas

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
020-23	Inminencia	45075	El riesgo está relacionado con la presencia y control del Frente Cacique Calarcá de la guerrilla del ELN y la posibilidad de una disputa territorial entre este grupo y la subestructura Héroes de Jesús Carretera de las AGC quienes se encuentran en un proceso constante de expansión desde el municipio de Istmina hacia Río Iró.	Río Iró (Chocó)	Niños y niñas; Adolescentes; Comerciantes; Contratistas; Mineros; Transportadores; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Afrodescendientes; Autoridades étnicas de gobierno

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
022-23	Estructural	45086	El escenario de riesgo se configura por la presencia y accionar de grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC como las AGC, los Nuevos	Barranquilla, Galapa, Malambo, Puerto Colombia, Soledad (Atlántico)	Mujeres; Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas; Niños y niñas; Adolescentes; Jóvenes; Afrodescendientes; Indígenas; Comerciantes; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Población migrante; Víctimas del conflicto armado; Campesinos; Docentes; Estudiantes; Periodistas; Transportadores; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Personas en proceso de reincorporación; Población socialmente estigmatizada; Integrantes del Partido Político Comunes; Servidores públicos; Miembros de las organizaciones que adelantan procesos de reclamación y reparación

			Rastrojos y los Rastrojos Caleños; grupos locales y regionales de criminalidad organizada como los Costeños, Papalopez, los Vega, los Pepes y Clan Sombra; y estructuras trasnacionales como los Malean, el Tren de Aragua, el Cartel de Sinaloa		

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
y el Cartel de los Balcanes.					
023-23	Estructural	45092	El riesgo está relacionado con el ingreso y posicionamiento de las AGC y la reactivación de otras estructuras armadas ilegales ligadas al paramilitarismo, lo que hace prever una eventual confrontación con grupos insurgentes, ante la reconfiguración de las facciones disidentes de las FARC; siendo igualmente posible una confrontación directa con el ELN.	Aguazul, Yopal (Casanare)	Mujeres; Niños y niñas; Adolescentes; Jóvenes; Indígenas; Comerciantes; Contratistas; Campesinos; Docentes; Estudiantes; Transportadores; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Población migrante; Víctimas del conflicto armado; Población socialmente estigmatizada; Empresarios; Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas; Afrodescendientes; Personas en proceso de reincorporación; Población en situación de desplazamiento forzado; Personas en ejercicio de la prostitución
024-23	Inminencia	45092	El riesgo proviene de la disputa armada por el control territorial y poblacional entre la facción disidente de las antiguas FARC-EP autodenominada “Frente Dagoberto Ramos”, adscrita al Bloque Occidental Jacobo Arenas, y la Compañía Juan Carlos Chilhueso	Silvia (Cauca)	Indígenas; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
			Pazú – Frente Manuel Vásquez Castaño del ELN.		
025-23	Inminencia	45098	El riesgo está determinado por la disputa territorial, establecida entre las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada - ACSN, y el Frente Francisco José Morelos	Dibulla, Riohacha (La Guajira)	Niños y niñas; Adolescentes; Jóvenes; Indígenas; Comerciantes; Docentes; Transportadores; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Población migrante; Población socialmente estigmatizada; Pescadores
			Peñate del Bloque Nelson Darío Hurtado Simanca de las AGC por el control territorial de la Troncal del Caribe y sus áreas circundantes.		
028-23	Inminencia	45161	El riesgo está determinado por las afectaciones humanitarias generadas por las Autodefensas Gaitanistas, bloque Arístides Meza Páez, frente Edgar Madrid Benjumea, en su interés de extender su presencia desde Puerto Wilches a la subregión del Bajo Rionegro.	Rionegro (Santander)	Afrodescendientes; Niños y Niñas; Adolescentes; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas; Campesinos; Población socialmente estigmatizada; Reintegrados

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
030-23	Estructural	45161	El escenario de riesgo se centra en las conductas contra los mecanismos de participación democrática que, en el marco del conflicto armado interno y violencias conexas,	Leticia, Puerto Nariño (Amazonas); Abriaquí, Amalfi, Andes, Angostura, Anorí, Anzá, Apartadó, Arboletes, Argelia, Armenia, Barbosa, Bello, Betania, Briceño, Buriticá, Cáceres, Caicedo, Campamento, Cañasgordas, Caracolí, Carepa, Caucasia, Chigorodó, Ciudad Bolívar (Antioquia)... y Otros	Mujeres; Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas; Afrodescendientes; Indígenas; Periodistas; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Candidatos a cargos de elección popular; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Personas en proceso de reincorporación; Adolescentes; Comerciantes; Contratistas; Campesinos; Población migrante; Niños y niñas; Jóvenes; Docentes; Autoridades étnicas de gobierno; Miembros de campañas políticas; Jurados de votación; Víctimas del conflicto armado; Personas en situación de discapacidad; Población socialmente estigmatizada
			puedan constituir violaciones a los derechos humanos y al DIH, durante el proceso electoral		

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
			previsto para el año 2023.		
031-23	Inminencia	45168	El escenario de riesgo está determinado por la prolongada presencia y control del Frente Dagoberto Ramos de las Facciones Disidentes de las Antiguas FARC - Estado Mayor Central y la presunta disputa de ese control por parte de otros grupos armados ilegales como el ELN y Facciones Disidentes de las Antiguas FARC - Segunda Marquetia.	Corinto, Miranda (Cauca); Florida, Pradera (Valle del Cauca)	Niños y Niñas; Adolescentes; Campesinos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Personas en proceso de reincorporación; Indígenas; Autoridades étnicas de gobierno; Jóvenes; Servidores públicos; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Población socialmente estigmatizada; Miembros de organismos humanitarios
033-23	Inminencia	45175	El riesgo proviene de disputa por el control territorial y poblacional entre la facción disidente de las antiguas FARC-EP, "Frente Franco Benavides", adscrita al "Bloque Occidental Comandante Jacobo Arenas" del Estado Mayor Central y la Compañía Jaime Toño Obando, perteneciente al Frente Comuneros del Sur del ELN que se concentra	Linares, Samaniego, Santacruz (Nariño)	Niños y Niñas; Adolescentes; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Indígenas; Autoridades étnicas de gobierno

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
			en el municipio de Samaniego y puede extenderse a Linares y Santacruz.		
035-23	Inminencia	45204	El escenario de riesgo está relacionado con la presencia y accionar de diferentes grupos armados no estatales como el ELN, las AGC y las Facciones Disidentes de las FARC -Estado Mayor Central; y estructuras criminales, cuyas dinámicas han generado escenarios de disputa territorial	La Gloria, Pelaya (Cesar)	Afrodescendientes; Campesinos; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Pescadores; Población socialmente estigmatizada

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
036-23	Inminencia	45210	El escenario de riesgo se debe a la potencial ocurrencia de graves afectaciones a la población civil y bienes de naturaleza civil, debido a eventuales acciones bélicas del Frente Jaime Martínez y, en menor medida, del Frente Dagoberto Ramos de la facciones disidente de las antiguas FARC-EP.	Buenos Aires, Cajibío, Caloto, Corinto, Guachené, Jambaló, Miranda, Morales, Santander de Quilichao, Suárez, Toribío (Cauca); Dagua, Jamundí (Valle del Cauca)	Jóvenes; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Docentes; Estudiantes; Afrodescendientes; Indígenas; Campesinos
038-23	Inminencia	45252	El escenario de la inminencia se caracteriza por la presencia y accionar de tres grupos de crimen organizado con afectaciones directas a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, de la población civil.	Bolívar, Trujillo (Valle del Cauca)	Indígenas; Campesinos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Autoridades étnicas de gobierno

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
039-23	Estructural	45265	Esta Alerta Temprana plantea que existen 5 escenarios de riesgo en el municipio de Buenaventura: uno el casco urbano y cuatro en la zona rural: 1) Ríos del norte; 2) Ríos del sur/centro; 3) Zona de playas y 4) Corregimiento 8 y carretera.	Buenaventura (Valle del Cauca)	Mujeres; Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas; Niños y niñas; Adolescentes; Jóvenes; Adultos mayores; Afrodescendientes; Indígenas; Comerciantes; Docentes; Estudiantes; Periodistas; Transportadores; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Miembros o líderes de iglesias o confesiones religiosas; Autoridades étnicas de gobierno; Población migrante; Víctimas del conflicto armado; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Personas en proceso de reincorporación; Población socialmente estigmatizada; Empresarios; Pescadores; Turistas; Integrantes del Partido Político Comunes

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
002-24	Inminencia	45327	El riesgo e deriva de la alta posibilidad de intensificación de las confrontaciones armadas entre facciones disidentes de las antiguas FARC-EP, particularmente entre las adscritas al Bloque Occidental Comandante Jacobo Arenas (BOCJA) del Estado Mayor Central (EMC) y el Bloque Occidental Alfonso Cano, perteneciente a la Coordinadora Guerrillera del Pacífico de la Segunda Marquetalia.	Olaya Herrera (Nariño)	Mujeres; Niños y Niñas; Adolescentes; Jóvenes; Adultos mayores; Docentes; Estudiantes; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Autoridades étnicas de gobierno; Miembros de organismos humanitarios; Afrodescendientes; Indígenas; Campesinos; Comerciantes
003-24	Estructural	45343	El escenario de riesgo está determinado por el control, expansión territorial y el consecuente fortalecimiento de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) en los municipios advertidos.	Achí, Altos del Rosario, Barranco de Loba, El Peñón, San Jacinto del Cauca, San Martín de Loba, Tiquisio (Bolívar)	Mujeres; Niños y niñas; Adolescentes; Afrodescendientes; Comerciantes; Campesinos; Docentes; Mineros; Transportadores; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Víctimas del conflicto armado; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Pescadores; Jóvenes; Estudiantes

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
005-24	Inminencia	45343	El riesgo está determinado por el reciente endurecimiento de los mecanismos de control territorial y social por parte de las comisiones del Frente Jaime Martínez del Bloque Occidental Comandante Jacobo Arenas, adscritas al Estado Mayor Central.	Jamundí (Valle del Cauca)	Indígenas; Campesinos; Niños y Niñas; Adultos
007-24	Estructural	45369	Esta Alerta Temprana advierte sobre los riesgos que afectan a personas defensoras de DD.HH. y liderazgos sociales que ejercen su labor en asuntos ambientales en el bioma amazónico colombiano.	El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, La Victoria, Leticia, Mirití - Paraná, Puerto Alegría, Puerto Arica, Puerto Nariño, Puerto Santander, Tarapacá (Amazonas); Albania, Belén de Los Andes,	Mujeres; Jóvenes; Adultos mayores; Indígenas; Campesinos; Periodistas; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Autoridades étnicas de gobierno; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Personas en proceso de reincorporación

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
				Cartagen a del Chairá, Curillo, El Doncello , El Paujíl, Florencia (Caquetá)... y Otros	

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
008-24	Inminencia	45377	El riesgo inminente se origina por la disputa por el control territorial y poblacional entre la facción disidente de las antiguas FARC autodenominada "Frente Franco Benavides" del Estado Mayor Central contra la presunta alianza bélica conformada por el Frente Comuneros del Sur del ELN, la Segunda Marquetalia y quienes se autodenominan Autodefensas Unidas de Nariño (AUN).	Cumbitar a, El Rosario, Leiva, Policarpa, Taminango (Nariño)	Niños y Niñas; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Docentes; Estudiantes; Afrodescendientes; Autoridades étnicas de gobierno; Adolescentes; Servidores públicos; Comerciantes; Mujeres
009-24	Estructural	45391	El contexto actual de amenaza se expresa en dos escenarios de riesgo: de una parte, el proceso de consolidación del control armado ilegal ejercido por las AGC y, de otra, las acciones de avanzada para la recuperación del control territorial por parte del ELN hacia zonas que, previamente, estuvieron bajo su dominio y que hoy	Bahía Solano, Juradó, Nuquí (Chocó)	Mujeres; Niños y Niñas; Adolescentes; Jóvenes; Afrodescendientes; Indígenas; Comerciantes; Docentes; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Autoridades étnicas de gobierno; Víctimas del conflicto armado; Personas en proceso de reincorporación

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
lo están bajo las AGC.					
011-24	Estructural	45394	El riesgo se configura, principalmente, por la presencia y accionar de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia en los municipios advertidos. Junto a ellos y con menor capacidad de daño, delinquen grupos armados ilegales de seguridad y otros de delincuencia común organizada.	Chimá, Chinú, Ciénaga de Oro, Sahagún, San Andrés de Sotavento, San Carlos, Tuchín (Córdoba)	Mujeres; Niños y Niñas; Adolescentes; Jóvenes; Indígenas; Comerciantes; Contratistas; Campesinos; Transportadores; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Autoridades étnicas de gobierno; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Población socialmente estigmatizada; Miembros de la misión médica; Pescadores; Víctimas del conflicto armado; Periodistas
013-24	Estructural	45432	El actual escenario de amenaza se determina por la consolidación y la disputa armada entre facciones disidentes de las antiguas FARC-EP el ELN, con efectos indiscriminados sobre la población civil, especialmente en el ámbito rural.	Argelia (Cauca)	Mujeres; Niños y Niñas; Adolescentes; Jóvenes; Adultos mayores; Comerciantes; Campesinos; Docentes; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Población migrante; Víctimas del conflicto armado; Personas en proceso de reincorporación; Población socialmente estigmatizada; Afrodescendientes; Miembros de Juntas de Acción Comunal

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
015-24	Estructural	45467	El escenario de riesgo está asociado a la vinculación de niños, niñas, adolescentes indígenas, afrodescendientes y campesinos/as, bajo las modalidades de reclutamiento forzado, uso y utilización, en el marco del control hegemónico que ejerce la facción disidente de las antiguas FARC-EP denominada "Estado Mayor Central".	Páez (Boyacá) ; Íquira (Huila)	Niños y Niñas; Adolescentes; Jóvenes; Afrodescendientes; Indígenas; Campesinos; Docentes; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Autoridades étnicas de gobierno; Personas en proceso de reincorporación
016-24	Estructural	45469	El contexto actual de amenaza se expresa en tres escenarios de riesgo: i) el proceso de consolidación del control armado ilegal ejercido por las AGC, ii) el accionar violento de las ACC y iii) la injerencia de las Facciones Disidentes de las Antiguas FARC y del ELN.	Maní, Monterrey, Orocué, Taurameña, Villanueva (Casanare)	Mujeres; Niños y Niñas; Adolescentes; Afrodescendientes; Indígenas; Comerciantes; Contratistas; Campesinos; Estudiantes; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Autoridades étnicas de gobierno; Víctimas del conflicto armado; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Personas en proceso de reincorporación; Población socialmente estigmatizada; Transportadores; Personas con Orientación Sexual e Identidad de

Código	Tipo	Fecha Emisión	Tema clave	Municipios	Poblaciones
					Género Diversas; Población migrante; Miembros o líderes de sindicatos; Docentes
017-24	Inminencia	45477	La escena de riesgo está determinado por la reactivación del Frente Arcesio Niño-Frente 39 de las facciones disidentes de las antiguas FARC-EP, autodenominadas Estado Mayor Central.	Cumarib o (Vichada)	Indígenas; Campesinos; Población socialmente estigmatizada; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Comerciantes

Fuente: Reporte de Consulta de Alertas Tempranas (Defensoria del Pueblo, 2024).

El Reporte de Consulta de Alertas Tempranas (2023-2024), como viene de citarse, denota que se generaron para el periodo de reporte 37 alertas tempranas en pueblos étnicos en 24 departamentos, reportando 13 departamentos más que en período anterior. De aquellos, se encuentran 15 con identificación de afectaciones a pueblos indígenas, 10 con afectaciones a pueblos negros o afrocolombianos, y 12 alertas mixtas, con afectaciones a pueblos indígenas y pueblos negros o afros. Como factor común, se señala que las alertas obedecen a la presencia de grupos armados al margen de la ley en sus territorios.

En lo que concierne al aspecto geográfico, las aludidas alertas están referidas a afectaciones en los departamentos, que se relacionan a continuación:

Tabla 84 Alertas y afectaciones sobre los departamentos

Departamento	Cantidad de Alertas
Cauca	6
Nariño	5
Valle del Cauca	4

Departamento	Cantidad de Alertas
Chocó	4
Amazonas	4
Antioquia	3
Caquetá	2
Casanare	2
Vichada	2
Risaralda	1
Guainía	1
Córdoba	1
Boyacá	1
Vaupés	1
Guajira	1
Santander	1
Norte de Santander	1
Putumayo	1
Huila	1
Cesar	1
Bolívar	1
Arauca	1
Guaviare	1
Total	46

Nota: Elaboración propia basada en información tomada del Reporte de Consulta de Alertas Tempranas (2023-2024), Defensoría del Pueblo.

Nota: El total de las alertas de la tabla supera el total reportado para pueblos étnicos (37), debido a que, una misma alerta puede corresponder a varios departamentos y ser reportada en uno o varios de ellos.

Lo anterior concentra el conflicto armado en el último año y con ello los riesgos para los pueblos indígenas y negros o afrocolombianos, en el pacífico colombiano y la Amazonía.

Ahora bien, de las alertas tempranas identificadas con escenarios de riesgo para la población étnica, 22 son estructurales y 15 de inminencia.

Consideraciones en Materia de Garantías de Seguridad

- I. Del total de nueve (9) indicadores que tiene este punto del Capítulo Étnico, existen cero (0) indicadores cumplidos, siete (7) indicadores con avance, algunos muy limitado; y dos (2) indicadores con 0 % de avance; en un contexto en el que los pueblos étnicos continúan en medio del conflicto armado.
- II. El indicador C.E.2. del PMI con enfoque étnico, que informa sobre el Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género –SAT–; no se encuentra actualizado en el marco del SIPO, pese a los graves riesgos de violencia en medio del conflicto armado a los cuales hoy están expuestos los pueblos étnicos. Esto se concluye a partir del hecho de que sus reportes, en lo referente a pueblos étnicos, se encuentran por debajo de los análogos de la Defensoría consultados por la Procuraduría.
- III. De acuerdo con lo reportado ante la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN– sobre el estado de avance del Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica con Enfoque Diferencial Étnico y de Género; continúa presentándose la asimetría en la atención a los pueblos étnicos, observada en relación con el cumplimiento de los acuerdos, de cara a pueblos indígenas, pueblos negros o afrocolombianos y Rrom.
- IV. No se ha avanzado de manera sustancial en la implementación de medidas de fortalecimiento y garantías para la operación de los sistemas propios de protección de los pueblos negro, afrocolombiano, raizal y palenquero, indígenas y Rrom.
- V. Los procesos de adecuación institucional para el cumplimiento de sus funciones, en lo que tiene que ver con pueblos étnicos, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final de Paz, no se

están dando con la celeridad, eficacia y pertinencia que el tema demanda.

- VI. Son bajos los procesos de consulta previa adelantados en el marco del cumplimiento de los acuerdos en lo que tiene que ver con las instituciones responsables de elaborar, gestionar o implementar leyes, normas, políticas, programas y proyectos con pueblos étnicos; en la mayoría de los casos, ello obedece a la falta de apropiación presupuestal.

Recomendaciones en Materia de Garantías de Seguridad

- I. A las Fuerzas Armadas Colombianas: para que se incremente y mejore la seguridad en el territorio nacional, especialmente en aquellas zonas donde hacen presencia los grupos armados al margen de la ley.
 -
- II. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización: para que se termine de realizar el proceso de consulta y concertación con los pueblos étnicos del Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica con Enfoque Diferencial Étnico y de Género; y se avance en su difusión e implementación.
- III. A la Vicepresidencia de la República: para que, en su función de coordinar interinstitucional e intersectorialmente el desarrollo de la implementación de los compromisos derivados del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, promueva los procesos de adecuación institucional necesarios para el cumplimiento de los acuerdos y compromisos en lo que tiene que ver con los pueblos étnicos.
- IV. Al Ministerio del Interior: para que, a través de las Direcciones de Asuntos Indígenas, Minorías y Rrom y de Asuntos de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras,

capacite y fortalezca a las guardias cimarrona e indígena de manera idónea.

- V. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización: adoptar medidas urgentes e inmediatas que garanticen la protección de los excombatientes que pertenecen a pueblos étnicos y que permitan su reincorporación a la vida civil.
- VI. A la Fiscalía general de la Nación: para que proceda a elaborar la ficha técnica del indicador C.E.6, clave en punto de la implementación del Mecanismo para la recepción de insumos con el fin de que esa misma entidad tome decisiones sobre la viabilidad de la priorización de casos que afecten a los pueblos negros, afrocolombianos, raizal, palenquero, indígena y rrom en el contexto del Acuerdo.
- VII. A la Fiscalía General de la Nación: con la finalidad de que diseñe e implemente estrategias eficaces y oportunas para avanzar en la investigación de los crímenes contra líderes sociales y excombatientes de origen étnico.

Punto 4: Solución al problema de drogas ilícitas

El punto de solución de drogas ilícitas tiene como objetivo poner fin a los problemas de pobreza, marginalidad y exclusión de un importante sector de la población colombiana en las zonas rurales del país, de los cuales se alimentan las economías asociadas a ese contexto de ilegalidad, y que a su vez se constituyen en uno de los principales detonantes del conflicto armado, personas que se han visto gravemente afectadas por este fenómeno.

Este punto abarca tres grandes temas: I) El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS); II) Los Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública; y III) La Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. (IEANPE, 2024).

“Este punto garantiza cuatro salvaguardas para los pueblos étnicos: la consulta y participación efectiva en el diseño y ejecución del PNIS; II) el respeto a los usos y consumos culturales de plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito; III) la no imposición unilateral de políticas de uso sobre el territorio y los recursos naturales allí existentes, y IV) la atención prioritaria a pueblos étnicos en riesgo de exterminio o extinción físico - cultural o en condición de confinamiento o desplazamiento en territorios afectados por cultivos de uso ilícito.” (IEANPE, 2024c).

De igual manera la IEANPE plantea que en la interpretación y ejecución del punto 4 deben ser tenidas en cuenta dos garantías de seguridad y reparación, las cuales contemplan programas de desminado humanitario, programas de retorno, asentamiento, devolución y restitución de territorios a varias comunidades indígenas y negras o afrocolombianas (IEANPE, 2024c).

En este aparte del Acuerdo se establece que *“En la priorización de los territorios se atenderá a las realidades de los territorios de pueblos étnicos, se tendrá en cuenta los territorios afectados por cultivos de uso ilícito de los pueblos étnicos en riesgo de exterminio físico y cultural o en riesgo de extinción, así como los territorios de los pueblos étnicos en situación de confinamiento o desplazamiento.”* (Mesa de Conversaciones, 2016).

Continúa expresando el Acuerdo que, *“Como un gesto de voluntad de paz, reparación y humanidad, el Gobierno Nacional, las FARC-EP y las organizaciones representativas de los pueblos étnicos se comprometen a desarrollar un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge resguardo Cañaveral, así como del territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó.”*

El Acuerdo de Paz reconoce la importancia de abordar el problema de las drogas ilícitas desde una perspectiva integral que tenga en consideración las realidades y necesidades específicas de los pueblos

étnicos. En tal sentido, busca garantizar que las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito sean diseñadas y ejecutadas de manera participativa, respetando la autonomía y los derechos de estas comunidades; reconociendo que los pueblos étnicos indígena y afro, así como las comunidades campesinas, han sido afectadas de manera desproporcionada por la producción y tráfico de estupefacientes en el país.

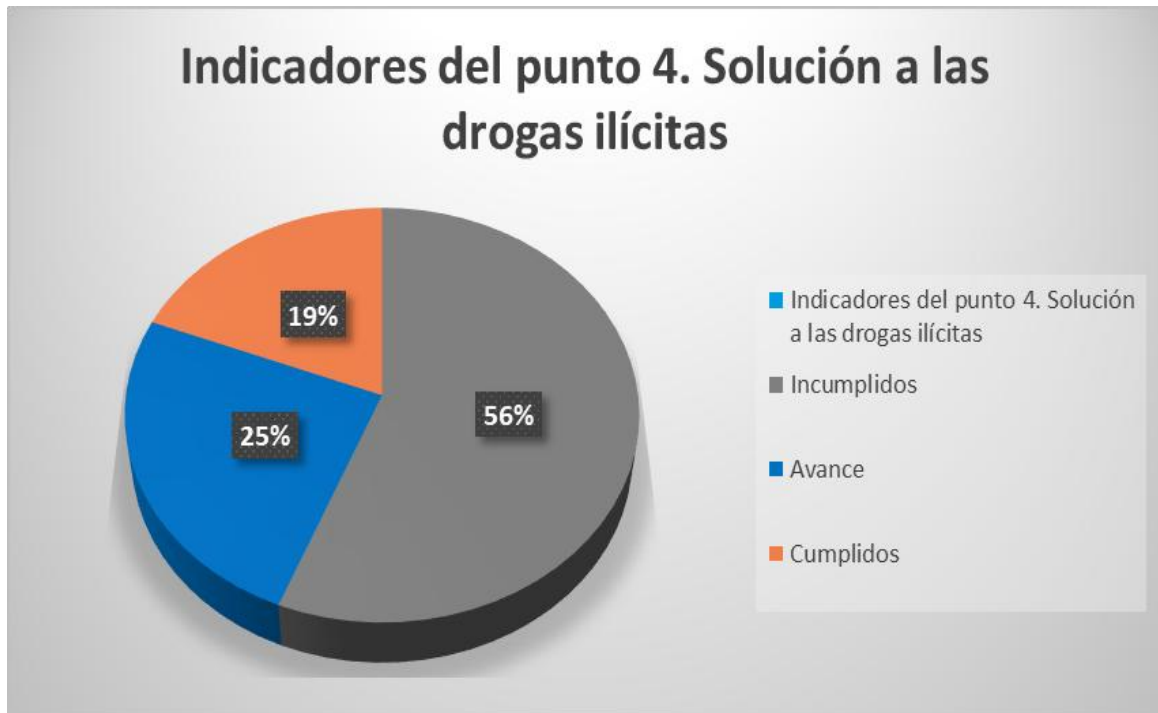
El Acuerdo establece que se deben implementar programas de desarrollo alternativo que promuevan la diversificación de la economía en las zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito, brindando oportunidades económicas sostenibles a las comunidades. Estos programas deben contemplar y observar las prácticas culturales y tradicionales de los pueblos étnicos, así como su relación con el territorio y el medio ambiente.

De igual manera, reconoce la importancia de garantizar la protección y seguridad de las comunidades étnicas que decidan participar en programas de erradicación de cultivos de uso ilícito, evitando que sean víctimas de la violencia y la intimidación por parte de actores armados ilegales.

Este punto está integrado por 74 indicadores, de los cuales 16 son étnicos y para su cumplimiento confluyen seis entidades.

En resumen, se encuentra que, según el SIPO, del total de 16 indicadores que tiene este punto, tres indicadores se encuentran cumplidos (100 %), cuatro indicadores registran avances y nueve indicadores no presentan ningún tipo de avance (0 %), como puede apreciarse en la gráfica que a continuación se presenta:

Tabla 85 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 4 reportado en SIPO



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de SIPO.

Detalle sobre el estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 4 “Problemas de Solución de Drogas Ilícitas” reportado en SIPO:

Indicadores Cumplidos

- D.E.2. *“Los PISDA que coincidan con territorios étnicos incorporan un enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación, producto de la consulta y/o concertación con los respectivos pueblos indígenas.”*

El indicador informa que, “Al cierre del tercer trimestre de 2020 se logró la consolidación y a través de resolución No 54 de 2020 se adoptaron los documentos PISDA de las diez subregiones donde se localizan los 48 municipios PNIS que coinciden con los municipios PDET, entre ellos se aprobó el PISDA de la Subregión del Alto Patía y Norte del Cauca, donde se abordan los pueblos indígenas vinculados al PNIS. (Resguardo Jambaló del municipio de Jambaló y el Resguardo

La Cilia, La Calera localizado en el municipio de Miranda). A manera de síntesis las iniciativas PISDA concertadas con las comunidades y contenidas en el documento, en el caso de Jambaló hace referencia con la estructuración de un fondo rotatorio para solventar la limitación de recursos económicos de l@s productor@s agropecuarias del Resguardo.

En el caso de Miranda, las comunidades parten por solicitar la armonización de la ordenación del territorio con sus planes de vida; la ampliación y saneamiento de su territorio; orientar el acceso de las comunidades a líneas especiales de financiación; implementación de programas ambientales en coordinación con las comunidades étnicas y adecuación de infraestructura en general.”

- D.E.3. *“Los PISDA que coincidan con territorios étnicos incorporan un enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación, producto de la consulta y/o concertación con los respectivos pueblos y comunidades negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros”*

El indicador D.E.3 informa que “Al cierre del tercer trimestre de 2020 (julio a septiembre), se logró la consolidación y a través de la resolución de la DSCI No 54 de 2020 se adoptaron los documentos PISDA de las diez subregiones donde se localizan los 48 municipios PNIS que coinciden con los municipios PDET, entre ellos el de la Subregión Pacífico y Frontera Nariñense correspondiente al municipio de San Andrés de Tumaco, donde se localizan los consejos comunitarios vinculados al PNIS: Alto Mira y Frontera, El Recuerdo de Nuestros Ancestros del Río Mejicano, Unión del Río Chagüí y Unión Río Rosario. En total se incorporaron en el documento PISDA un total de 38 iniciativas PDET. A manera de síntesis dentro de las iniciativas PISDA concertadas con las comunidades del municipio de San Andrés de Tumaco y específicamente las relacionadas con los consejos comunitarios los requerimientos son transversales y tienen un enfoque a través del cual integran todos los sectores. Con énfasis en formular e implementar los planes de uso y manejo ambiental; formular programas de acceso a la tenencia de la tierra de comunidades étnicas, ampliar la

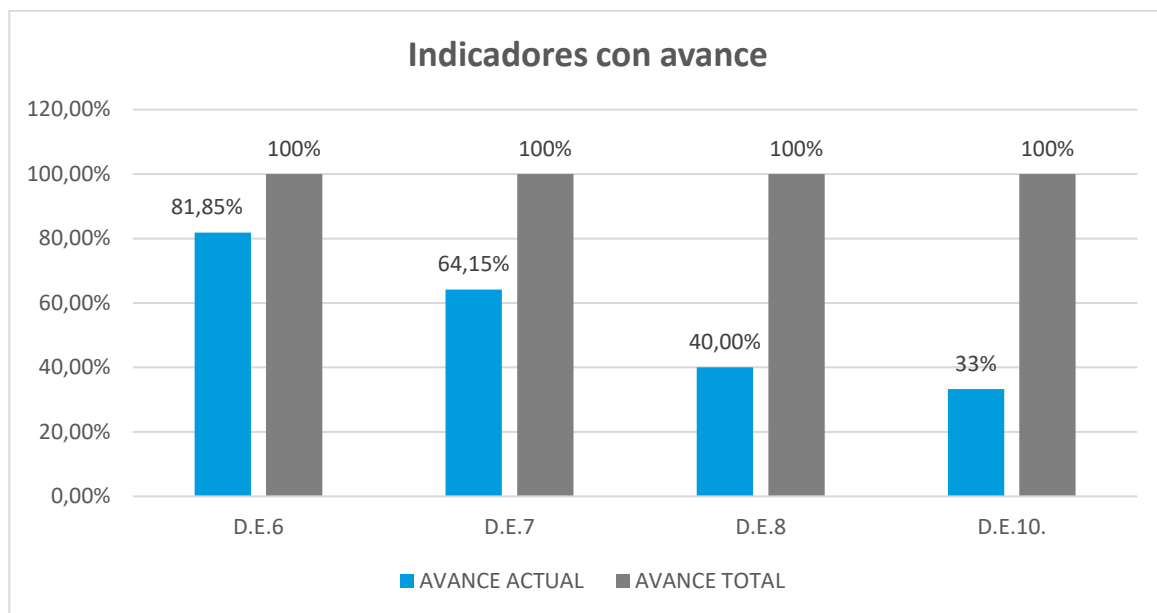
cobertura de interconexión eléctrica; realizar estudios y diseños para el mejoramiento de vías terciarias; ampliar la cobertura en programas de salud y educación; implementar programas de comedores escolares; implementar programas de extensión agropecuaria a los productores; y fomentar las diferentes líneas de producción agropecuaria entre otras.”

- D.E.4. *“Número de mujeres de pueblos y comunidades étnicas que hacen parte de la comisión municipal de planeación participativa y del consejo municipal de seguimiento y evaluación, en el marco del PNIS”.*

El indicador D.E.4 informa que, “Durante la vigencia 2021, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos -DSCI expidió la circular No 001 8 de enero de 2021 con el propósito de consolidar y sistematizar la información con enfoque diferencial de integrantes, delegados y delegadas y representantes de las comunidades para las instancias de coordinación y gestión del PNIS. Aunque la Dirección reconoce la autonomía de las comunidades para designar sus representaciones, con el propósito de garantizar la participación y paridad de género se busca promover condiciones de participación entre líderes y lideresas de núcleos veredales de los territorios colectivos étnicos vinculados al programa de sustitución voluntaria, y que en las delegaciones se incluya representación femenina tanto de las comunidades campesinas como de las étnicas.”

Indicadores con Avance

Gráfica No. 28 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 4 reportado en SIPO



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de SIPO.

- D.E.6. *“El 100 % de los territorios de pueblos y comunidades étnicas se encuentran libres y saneados de MAP-MUSE⁴¹ con atención inmediata en los territorios priorizados en el Capítulo Étnico.”* (81,8%)

El indicador D.E.6. presenta un avance acumulado del 81,85 %, que corresponde a un total de 281 territorios con pertenencia étnica donde se realizó concertación con los pueblos y comunidades étnicas ubicados en los municipios sujeto de intervención de desminado humanitario con condiciones de seguridad para el desarrollo de actividades, de los cuales 230 han sido declarados como “Libres de Minas Antipersona”.

- D.E.7. *“El 100 % de los territorios de pueblos y comunidades étnicas se encuentran libres y saneados de MAP-MUSE con atención inmediata en los territorios priorizados en el Capítulo Étnico.”* (64,1 %)

El indicador D.E.7. presenta información desactualizada, con vigencia 2022, en la que dice: *“a partir de la actualización de las bases de datos y los cruces de la información cartográfica, que relaciona los territorios con pertenencia étnica legalmente constituidos, con los municipios sujeto de intervención, mediante actividades de Desminado Humanitario que tienen condiciones de seguridad para llevar a cabo actividades, se cuenta con un avance cuantitativo de **64,1 %**.”*

- D.E.8. *“Al 2018 en los territorios de los pueblos y comunidades étnicas priorizadas en el punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz se habrán surtido los procesos de consulta previa y/o concertación para hacer efectiva la priorización, de acuerdo con la normatividad y jurisprudencia vigente”.* (40 %)

El indicador D.E.8. presenta información desactualizada en la que se advierte: *“Durante el tercer trimestre de la vigencia 2023, en el marco de los procesos de seguimiento de las actividades de Desminado Humanitario en los territorios que cuentan con condiciones de seguridad para su correspondiente desarrollo, se hace necesario explicar que, durante este tercer trimestre, no se realizan nuevos procesos de concertación con los pueblos priorizados en el punto 6.2.3 del Acuerdo Final.”*

- D.E.10. *“Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior; y Mesa Nacional de Dialogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.”* (33,3 %)

El indicador D.E.10. informa que en el primer trimestre del 2024 no se avanzó en su cumplimiento, debido a que se está a la espera de los espacios de protocolización de los lineamientos para el abordaje integral

de la salud con los pueblos negro, afrocolombiano, raizal y palenquero, y Rrom, dentro de los escenarios de concertación propios de estos grupos. Estos son directamente acordados entre las instancias definidas por los pueblos y la Oficina de Promoción Social del Ministerio de Salud.

Indicadores incumplidos

- D.E.1. *“Un decreto de reglamentación del PNIS consultado y concertado con los pueblos y comunidades étnicas”*

En indicador D.E.1. informa que *“como parte del impulso al capítulo étnico del acuerdo final para la paz - AFP, seguimiento a cargo de la Vicepresidencia de la República y la Unidad de Implementación del AFP, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en lo que respecta a la adopción de los lineamientos étnicos para la implementación de modalidades alternativas de sustitución voluntaria, a través del equipo étnico participó en las mesas técnicas interinstitucionales convocadas por la Unidad de Implementación y Vicepresidencia.”*

- D.E.5. *“Planes de sustitución previamente consultados e implementados con los pueblos y comunidades étnicas en territorios focalizados para la sustitución de cultivos de uso ilícito que traslapen entre los territorios ancestrales y tradicionales de los pueblos y comunidades étnicas con PNN”.*

En indicador D.E.5. informa que *“con última anotación 31 de diciembre de 2020, señala que No se cumplió con la meta dado que dentro de las 13.267 familias vinculadas al PNIS a través de sus organizaciones y entidades étnicas (4 municipio de San Andres de Tumaco, 1 en el municipio de Jámalo y otra en el municipio de Miranda Cauca), ninguno de estos territorios se traslapa con áreas de parques nacionales naturales, a este resultado se llegó a partir del análisis geoespacial de la información del cruce de los polígonos de territorios colectivos (resguardos y consejos comunitarios), la cobertura cartográfica del sistema de Parques Nacionales Naturales (PNN), la*

capa geográfica de coberturas de coca y los polígonos de los 56 municipios donde se vincularon familias al PNIS.”

- D.E.9 *“Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas, como una instancia de alto nivel, diseñado e implementado de forma consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior; y Mesa Nacional de Dialogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación”.*

El anunciado indicador carece de ficha técnica.

- D.E.11. *“Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, implementada garantizando un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación”.*

En el indicador D.E.11. se refiere que: “durante el tercer trimestre se desarrollaron acompañamientos técnicos para la supervisión del convenio 062 de 2022, apoyo técnico en Arauca para el proyecto FRISCO, apoyo técnico al Comité Seccional de Drogas de Bogotá, acompañamiento técnico al espacio de articulación con el Ministerio de Educación y Secretaria de Educación del Cauca liderado por el CRIC, sobre prevención consumo de SPA, diálogo de análisis a la conducta de población indígena del Chocó (SIC), abordaje intercultural de salud mental dirigido a profesionales de la salud, asistencia técnica al Departamento del Valle del Cauca por el cuidado de armonías espirituales, asistencia técnica departamental con la referente de salud mental del Amazonas.”

- D.E.12. *“Personas de pueblos y comunidades étnicas que accedan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial para*

pequeños cultivadores que son beneficiarios de lo dispuesto en la Ley General de Armonización de Justicias”.

El anunciado indicador carece de ficha técnica.

El Ministerio de Justicia señaló que, sobre el indicador D.E.12, no es posible elaborar la ficha técnica, por cuanto en distintos escenarios y reportes se ha manifestado que se desconoce el alcance de la denominada “Ley General de Armonización de Justicias”.

Aunado a lo anterior, debe precisarse que, en lo referente a las recomendaciones del informe quinto, en el que se consignó que en aras de “garantizar la disposición de los recursos para realizar el proceso de consulta previa del proyecto de Ley de la jurisdicción especial indígena”, no se hizo pronunciamiento, pero sí lo hizo respecto del avance del compromiso de la Dirección de Justicia Formal –DJF-, sobre el trabajo conjunto con comunidades Negras relativo a analizar de evaluar la posibilidad de una justicia propia. En ese contexto se suscribieron los compromisos NT2-84 y NT2-85. En 2023 se avanzó en la estructuración de la ficha técnica.

Además, dicha entidad refirió en sesión de trabajo con la Procuraduría General del 6 de junio de 2024 para el caso de avance de indicadores D.E.13 y D.E.14 sobre el Tratamiento Penal Diferencial –TPD-, señaló que en 2023 se sancionó la Ley 2292 que desarrolla un tratamiento penal diferencial en materia de drogas y se reglamentó mediante el del Decreto 1451 de 2023, en el que se establecen servicios de utilidad pública como mecanismo de alternatividad penal, diseñado con enfoque de género y restaurativo.

En lo referente a la recomendación para “garantizar la disposición de los recursos para realizar el proceso de consulta previa del proyecto de Ley de la jurisdicción especial indígena”, no se planteó pronunciamiento.

- D.E.13. “Personas de los pueblos y comunidades étnicas que accedan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores antes de la expedición de la Ley General

de Armonización de Justicia, atendidos mediante una ruta coordinada entre las autoridades étnicas y ordinarias que tengan jurisdicción en el caso”.

En indicador D.E.13. define como principal avance en materia de Tratamiento Penal Diferencial –TPD-, que, en el año 2023, se sancionó la Ley 2292 del 8 de marzo, que desarrolla un tratamiento penal diferencial en materia de drogas, y que fue reglamentada por el del Decreto 1451 de 2023, en el que se establecen los servicios de utilidad pública como mecanismo de alternatividad penal.

- D.E.14. “Mujeres de pueblos y comunidades étnicas, condenadas por delitos de drogas (artículos 375, 376 y 377 incisos 2 y 3 Código Penal), que soliciten el beneficio a nombre propio a través de defensor o a través de autoridades étnicas, beneficiadas con la suspensión de la ejecución de la pena”.

En indicador D.E.14. se hace alusión a “la sanción de la ley 2292 de 2023 que desarrolla un tratamiento penal diferencial en materia de drogas, y se reglamentó a través del Decreto 1451 de 2023, en el que se establece los servicios de utilidad pública como mecanismo de alternatividad penal, mecanismo, diseñado con enfoque de género y restaurativo, permite a las mujeres cabeza de familia en condición de marginalidad y condenadas por la comisión de delitos relacionados con estupefacientes o hurto, cuyas condenas no sean mayores a 8 años, acceder a la libertad y ejecutar su pena a través de la prestación de servicios comunitarios en entidades sin ánimo de lucro o entidades públicas, en el primer trimestre de 2024 se cuenta con 31 mujeres con decisión favorable, 26 en libertad, 3 se auto reconocen con pertenencia a comunidades Negras. Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Empero, el indicador se encuentra con 0% de avance”.

- D.E.15. “Programa de desminado y limpieza de MAP y MUSE para territorios de pueblos y comunidades étnicas priorizados en el punto 6.2.3. del Acuerdo Final de paz, concertado”.

En el indicador D.E.15.se precisa que “con corte a 31 de diciembre de 2022, el indicador no cuenta con avance cuantitativo en razón a que

no ha sido posible concertar el Programa de desminado y limpieza de MAP y MUSE en los territorios de pueblos y comunidades étnicas priorizados en el punto 6.2.3. del Acuerdo Final de Paz, lo que obedece a la ausencia de condiciones de seguridad para la asignación de los municipios en los que se encuentran ubicados los territorios de estos pueblos.”

- D.E.16. “Porcentaje de territorios de pueblos y comunidades étnicas priorizadas en el punto 6.2.3 del Acuerdo Final de paz, libres de MAP y MUSE y saneados en los términos acordados”.

En el indicador D.E.16. se asevera que “durante la vigencia 2022, desde la Acción Integral Contra Minas Antipersonal de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, se lleva a cabo un continuo proceso de seguimiento de las actividades desarrolladas por parte de las Organizaciones de Desminado Humanitario acreditadas, que conlleva relación con las condiciones de seguridad de los municipios en los que se encuentran ubicados los territorios que son sujeto de intervención. El concepto de favorabilidad de las condiciones de seguridad es emitido por la Inspección General de las Fuerzas Militares del Ministerio de Defensa Nacional.”

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz – Grupo de Acción Integral contra minas en la vigencia 2023, planea superar los obstáculos con la respectiva coordinación y articulación territorial generando espacios que permitan realizar los acercamientos con las autoridades de los pueblos priorizados en el Acuerdo de Paz, siempre y cuando las condiciones de seguridad sean favorables para realizar desminado humanitario e inicie la liberación de los territorios priorizados en el punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz.”

Finalmente, en lo referente a las respuestas de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y el Ministerio de Salud y Protección Social, no se tiene respuesta alusiva las observaciones del Quinto Informe, sobre el punto denominado Solución a Drogas Ilícitas.

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

“El PNIS es un programa de desarrollo alternativo diseñado en el marco del Acuerdo Final de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) que busca reducir los cultivos de coca y mejorar la calidad de vida de más de 99.000 hogares en regiones cocaleras, en 56 municipios del país. El programa empezó su implementación en mayo del 2017, a partir de la firma de acuerdos comunitarios, y la ruta de intervención de los compromisos familiares tenía un plazo de 24 meses. Adicionalmente a estos beneficios, se diseñaron inversiones públicas territoriales para facilitar el tránsito de los hogares a actividades lícitas.” (DNP, 2023)

Este punto del Capítulo establece que se debe garantizar la participación efectiva de las comunidades étnicas en el diseño e implementación del PNIS, el cual debe respetar y proteger los usos y consumos culturales de las plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito.

En este contexto y de acuerdo con lo planteado por la Universidad de los Andes (DNP, 2023), en el informe de la evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS- realizado para el DNP, y ratificado tanto por la IEANPE como por la información obtenida del SIIPO y recibida de las instituciones competentes y las comunidades a través de sus instancias de representación; aunque el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS– empezó a operar desde el año 2017, y anunció la concertación y definición de lineamientos con las autoridades de los pueblos étnicos, esta actividad no se llevó a cabo.

En el año 2020 y mediante la circular N° 8 emitida en julio del mismo año por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), se orienta a coordinadores y operadores locales sobre cómo verificar las condiciones de las familias y la manera de proceder con las modalidades de sustitución para las mismas.

En el 2022, la DSCI, identificó 12.462 familias vinculadas al PNIS, ubicadas en Concejos Comunitarios, y 8.837 familias, ubicadas en resguardos indígenas; para un total de 21.299 familias ubicadas en territorios colectivos de pueblos étnicos, que no quiere decir pertenecientes a los pueblos étnicos³³³.

En informe presentado por la ART en el año 2022, se afirma que la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos terminó de construir el documento denominado *“Lineamientos para la implementación de una modalidad de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en territorios colectivos o asociativos con enfoque étnico, de mujer, género, familia y generación”*; y que este ha sido socializado múltiples veces en la Mesa de Concertación, *“espacio destinado para la participación de comunidades étnicas”* (DNP, 2023, pág. 161).

Continúa la Universidad de los Andes en su informe: *“Aunque ha habido participación de comunidades étnicas en la Mesa Permanente de Concertación, algunos líderes consideran que esta no ha sido suficiente ni pertinente. La información parece permanecer en las organizaciones de primer nivel y los cabildos locales no reciben la información oportunamente.”* (DNP, 2023, pág. 161)

Sobre lo anterior, la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos –IEANPE–, puntualizó:

“En este punto parecen encontrarse algunos problemas originarios sobre todo en lo que concierne al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) el cual carece, desde su diseño, de enfoque diferencial étnico lo cual impidió la participación de población étnica en los comités territoriales y municipales de planeación y seguimiento (...)”(IEANPE, 2024)

Más adelante plantea la Universidad de los Andes, dentro del mismo informe, lo siguiente:

³³³ Subrayado nuestro

“La evidencia cualitativa evidencia que la ausencia de lineamientos étnicos definidos desde el inicio de la vinculación de las comunidades tuvo consecuencias en las misiones de verificación, en la pertinencia de la asistencia técnica y proyectos productivos, e intensificó conflictos por el traslape con áreas protegidas.” (DNP, 2023).

Lo anterior es especialmente preocupante, amén de la situación de cultivos de uso ilícito que involucra territorios de los pueblos étnicos, de acuerdo con lo planteado al respecto por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y recogida por la IEANPE en su informe, como sigue:

“Preocupa así mismo la situación de cultivos de uso ilícito en territorios de los pueblos étnicos. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en su más reciente informe de monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca a fecha de corte de 2022, el 49% de las hectáreas identificadas con cultivos de coca se localizan en áreas de manejo especial, desagregadas así: 19% en tierras de las comunidades negras; 15% en parques nacionales naturales; 10% en resguardos indígenas y 5% en reservas forestales.

Sin embargo, lo más preocupante para la IEANPE, es que en los territorios de las comunidades étnicas se ha registrado un aumento considerable en la presencia de cultivos de uso ilícito. Según la misma fuente si se compara el año 2022 con el 2021 se evidencia un aumento del 18% de cultivos ilícitos en resguardos indígenas y un aumento del 4% en tierras de las comunidades negras (UNODC, 2023). Lo anterior ha contribuido al deterioro de las condiciones de seguridad de los territorios y de las comunidades étnicamente diferenciadas del país, así como al uso indebido e ilegítimo de su territorio y en general ha arrastrado consigo todos los problemas que las economías subterráneas conllevan.” (IEANPE, 2024, pág. 21).

De otra parte, es preciso recordar que el artículo 11 del Plan Nacional de Desarrollo³³⁴ prevé que el Gobierno apropiará las partidas presupuestales y los recursos administrativos necesarios para el cumplimiento y cierre de los compromisos adquiridos con los pueblos y familias indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y campesinos que se vincularon al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS.

Además, la mencionada norma plantea la posibilidad de que la contratación para la implementación de los modelos de sustitución de economías ilícitas y reconversión productiva de los cultivos de coca, marihuana o amapola con los pueblos étnicos, pueda soportarse en los instrumentos jurídicos que permiten la celebración de bilaterales entre las entidades estatales y las comunidades.

Contaminación de los territorios étnicos con minas antipersona y artefactos explosivos

En relación con este tema, el Acuerdo en el Capítulo Étnico establece que, *“El Programa de Desminado y Limpieza de las áreas del territorio nacional se desarrollará en concertación con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas. Se atenderá de manera prioritaria los casos del pueblo EMBERA ubicado en el municipio de Puerto Libertador en Córdoba e Ituango en Antioquia, los del pueblo JIW ubicado en el municipio de San José del Guaviare en Guaviare, el pueblo Nukak departamento del Guaviare, en los municipios de Mapiripán y Puerto Concordia en el Meta, así como en el municipio de Tumaco río Chagüí y el del pueblo Awá en el departamento de Nariño. También los casos de los Consejos Comunitarios Alto Mira y Frontera y río Chagüí y el municipio de Buenos Aires, vereda La Alsacia en el departamento del Cauca.”*

Atendiendo a la información reportada por el Grupo de Acción Integral Contra Minas Antipersona, (AICMA, 2024) en relación con requerimiento realizado por la Procuraduría Delegada para Asuntos

³³⁴ Ley 2294 de 2023, Congreso de la República

Étnicos, alusivo a la priorización en la atención de unas comunidades que dispone el Acuerdo, a continuación se presentan los aspectos más relevantes de la situación de cada uno de los pueblos expuesta:

- I. Pueblo Embera – Puerto Libertador (Córdoba). De acuerdo con los conceptos emitidos por la IGEFM³³⁵ no se cuenta con espacios humanitarios para adelantar desminado humanitario, en la zona donde se encuentra el territorio con pertenencia étnica.
- II. Pueblo Embera – Ituango (Antioquía). De acuerdo con los conceptos emitidos por la IGEFM no se cuenta con espacios humanitarios para adelantar desminado humanitario, en la zona donde se encuentra el territorio con pertenecía étnica.
- III. Nukak - El Retorno y San José del Guaviare (Guaviare). El municipio de El Retorno está en el proceso de microzonificación para la atención en desminado humanitario; la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario (IIDH) ha realizado las acciones necesarias para priorizar el municipio, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 3750/11 y la Circular 015, bajo los lineamientos de la Normatividad Técnica Vigente. El municipio de San José del Guaviare, por su parte, estuvo priorizado para adelantar acciones de desminado humanitario, con la ODH BRDEH, pero debido a las condiciones de seguridad desfavorables, las labores fueron suspendidas y al ente territorial se le retiró la prioridad por parte de la IIDH.
- IV. Pueblo Jiw- San José del Guaviare (Guaviare) y Mapiripán (Meta). El municipio de Mapiripán está asignado en dos zonas; la zona dos (2) está conformada por los resguardos indígenas y la zona 1 hace parte el resto del municipio. Se ha logrado declarar parcialmente como libre de sospecha de minas el sector 51 de la inspección de Puerto Elvira donde la comunidad indígena tiene priorizada la construcción de viviendas y, el sector cinco (5) en el

³³⁵ Inspección General de las Fuerzas Militares.

resguardo de Caño Jabón ya finalizó y como resultado se declaró libre de sospecha de minas antipersona.

- V. Pueblo Jiw - Puerto Concordia (Meta). A la fecha se encuentra en proceso de finalización, y se cuenta con las actas de concertación con las comunidades Indígenas.
- VI. Pueblo Awá - Nariño. De acuerdo con los conceptos emitidos por la IGEFM no se cuenta con espacios humanitarios para adelantar desminado humanitario en los municipios donde se ubica el pueblo Awá, a saber: Tumaco, Barbacoas y Ricaurte. Ya se cursó el proceso de asignación para adelantar tareas de desminado en zonas que presentan factores de inestabilidad como apuesta y gestiones adelantadas desde el Gobierno nacional.
- VII. Consejo Comunitario Tumaco – Río Chagüí. De acuerdo con los conceptos emitidos por la IGEFM, no se cuenta con espacios humanitarios para adelantar desminado.
- VIII. Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera. De acuerdo con los conceptos emitidos por la IGEFM, no se cuenta con espacios humanitarios para adelantar desminado en el municipio de Tumaco.
- IX. Buenos Aires – Cauca, Vereda la Alsacia, Consejo Afro. De acuerdo con los conceptos emitidos por la IGEFM, no se cuenta con espacios humanitarios para adelantar desminado en la zona donde se encuentra el territorio con pertenencia étnica.

Prevención del Consumo y Salud Pública.

De conformidad con lo planteado por la IEANPE en el Boletín N°4 de 2024, existe un rezago en la atención preventiva del consumo de sustancias psicoactivas en territorios étnicos.

En tal sentido, plantean que esto fundamentalmente obedece a que la política integral para la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas depende de la voluntad y capacidades de los entes territoriales y los propios gobiernos étnicos en sus territorios, lo que implica debilidad.

La prevención del consumo de drogas en los pueblos étnicos en Colombia es un tema de vital importancia en el ámbito de la salud pública, ya que esta población enfrenta actualmente desafíos socioeconómicos y culturales que los hacen vulnerables al consumo de drogas en sus territorios y, con mayor propensión, fuera de ellos.

Es importante destacar que el consumo de drogas por parte de las comunidades étnicas en Colombia puede tener consecuencias devastadoras, no solo a nivel individual, sino también a nivel comunitario.

Por lo tanto, es urgente implementar estrategias de prevención que aborden las causas subyacentes del consumo de drogas en estas comunidades y que a su vez promuevan proyectos de vida saludables.

Una estrategia fundamental para prevenir el consumo de drogas en la población étnica es la educación y la sensibilización con plena observancia de sus marcos culturales y en concertación con sus integrantes. Es primordial generar conciencia y transmitir conocimientos en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de las comunidades, sobre los riesgos asociados al consumo de drogas psicoactivas, así como promover valores y actitudes que desestimen su uso.

En tal sentido, es fundamental garantizar el acceso a los distintos servicios de salud y tratamientos para las personas que sufren adicciones a sustancias psicoactivas, y que contemplen efectivamente el enfoque diferencial. Esto incluye la disponibilidad de servicios de consejería, tratamiento de adicciones y apoyo psicológico, adaptados a las necesidades específicas de la población étnica.

En resumen, la prevención del consumo de drogas en la población étnica de Colombia es un desafío importante que requiere de un

enfoque integral y colaborativo que debe abordarse en conjunto con los pueblos étnicos respetando su identidad cultural, para implementar estrategias efectivas de prevención que promuevan la salud mental y el bienestar de todos sus integrantes.

El Gobierno nacional replanteó la política de drogas como sigue, generando expectativas especialmente sobre el campesinado que padece la violencia generada por el fenómeno; sin embargo, sus resultados aún están por verse. En tal sentido, esto es lo dispuesto en la página del Ministerio de Justicia:

La política nacional contra las drogas 2023 – 2030, “*Sembrando Vida Desterramos el Narcotráfico*” (Minjusticia, 2023), nace de un proceso de diálogo y participación de comunidades a lo largo y ancho del país, especialmente de los territorios con mayor afectación por el conflicto armado y el narcotráfico, así como de la articulación con las distintas entidades del Estado y la interlocución con la comunidad internacional y la sociedad civil.

Sembrar la vida y desterrar al narcotráfico es una invitación a repensar el fenómeno de las drogas, cuestionando las narrativas estigmatizantes, explorando las posibilidades que abren los usos alternativos de las plantas, y dando pasos hacia la regulación justa y responsable de los usos no psicoactivos de la planta de coca y el cannabis de uso adulto.

La política de drogas desplegará una estrategia integral de doble vía. Por un lado, OXÍGENO para los territorios, comunidades, personas y ecosistemas que se han visto desproporcionalmente afectados por el mercado de drogas ilegales y, por otro, ASFIXIA, donde los esfuerzos militares, policiales y punitivos se concentrarán en los nodos estratégicos del sistema criminal, que son quienes generan violencia y se lucran en mayor proporción de esta economía ilícita. Ambos pilares se articularán con las políticas de Paz, Seguridad y Defensa, Ambientales, Desarrollo Sostenible y Agraria, entre otras.

La Política de Drogas contiene tres Ejes Tejedores que funcionan como puntos de convergencia de componentes estratégicos de los

pilares Oxígeno y Asfixia. Sus prioridades son: transformar narrativas estigmatizantes e implementar medidas de justicia social en favor de los grupos desproporcionalmente afectados por el narcotráfico; avanzar en la regulación de mercados como el cannabis de uso adulto y los usos no psicoactivos de la hoja de coca.

El 30 de enero de 2023, el Ministerio de Justicia y del Derecho definió, de la mano de representantes de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, la hoja de ruta para el desarrollo de estos espacios e identificó los municipios que por su ubicación y características en relación con el fenómeno de las drogas eran más relevantes para la recolección de insumos.

Consideraciones. Solución al problema de drogas ilícitas

- I. Los indicadores D.E.2., D.E.3. y D.E.4., dados por cumplidos, actualmente muestran el proceso adelantado en lo que a pueblos étnicos se refiere de manera institucional, pero sin que se evidencie que se surtieron los procesos de consulta y concertación con los pueblos étnicos, necesarios tanto en garantía de derechos de tales comunidades como para el éxito del resultado y el logro del impacto deseado, en beneficio de estos pueblos.
- II. Pese a que los indicadores D.E.6 y D.E.7 plantean avances del 81,8% y 64,1%, respectivamente, en relación con territorios étnicos libres y saneados de minas antipersonas y municiones sin explotar -MAP-MUSE-, con atención inmediata de los territorios priorizados en el capítulo étnico; de acuerdo con información reportada a la Procuraduría por el Grupo de Acción integral Contra Minas Antipersona, ninguno de los territorios priorizados ha sido declarado libre o saneado bajo estas condiciones.
- III. La Procuraduría encuentra con preocupación que el desminado en los territorios priorizados no se ha llevado a cabo y que grupos

armados ilegales continúan recurriendo a la siembra de minas. Esto significa que los artefactos explosivos se mantienen en los territorios y se incrementan con el paso del tiempo y la presencia de actores armados ilegales.

- IV. Atendiendo a lo planteado por la IEANPE, existe un rezago en la atención preventiva del consumo de sustancias psicoactivas en territorios étnicos, y lo que muestra el indicador D.E.10. al respecto es que no se ha avanzado en el proceso de consulta y concertación de la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas, para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación, que pueda ser aplicable en estos pueblos.
- V. En relación con el indicador D.E.12., sobre personas de pueblos y comunidades étnicas que accedan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores que son beneficiarios de lo dispuesto en la Ley General de Armonización de Justicias; se planteó como adelanto institucional que en 2023 se sancionó la Ley 2292, que desarrolla un tratamiento penal diferencial en materia de drogas, y que se reglamentó a través del Decreto 1451 de 2023, en el que se establecen los servicios de utilidad pública como mecanismo de alternatividad penal, diseñado con enfoque de género y restaurativo; en cuya revisión no se pudieron observar criterios étnicos claros ni de interseccionalidad.
- VI. Los indicadores D.E.15. y D.E.16. no presentan avances en lo que tiene que ver con el proceso de concertación del Programa de desminado y limpieza de MAP y MUSE para territorios de pueblos y comunidades étnicas priorizados; ya que ninguno cuenta con la declaratoria de los mismos, libres de minas antipersonas y municiones abandonadas sin explotar.

- VII. El Programa Integral Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito no garantizó la participación de los pueblos étnicos en los marcos competentes, desde su formulación, pese a que un importante número de hectáreas con cultivos de uso ilícito se encuentran ubicadas en resguardos o territorios colectivos de comunidades negras.
- VIII. El informe de evaluación del PNIS realizado por la Universidad de los Andes refiere que los *“Lineamientos para la implementación de una modalidad de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en territorios colectivos o asociativos con enfoque étnico, de mujer, género, familia y generación”*; ha sido socializado múltiples veces en la Mesa de Concertación, *“espacio destinado para la participación de comunidades étnicas”*; alrededor de lo cual la Procuraduría considera necesario realizar las siguientes precisiones: I) los programas, proyectos, políticas o actividades que afectan directamente a los pueblos étnicos no se socializan, se consultan y concertan; II) el espacio de concertación con pueblos indígenas es la Mesa Permanente de Concertación, III) el espacio de concertación con pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero es el Espacio Nacional de Consulta Previa; IV) en el caso del pueblo rrom, es la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom o Gitano.
- IX. La ausencia de lineamientos étnicos desde el inicio de la vinculación de los pueblos étnicos al PNIS tuvo consecuencias para estos pueblos: I) en las misiones de verificación, por ejemplo, en la evaluación del uso cultural de las drogas de uso ilícito; II) en la articulación del programa a los procesos colectivos y desarticulación de los mismos por vinculación individual de miembros de estos pueblos habitantes en resguardos o territorios colectivos de comunidades negra; III) en la vinculación de campesinos, ubicados dentro de territorios colectivos de pueblos étnicos legalmente constituidos, incrementando los conflictos interétnicos en los mismo, vulnerando la gobernanza de sus

territorios y deslegitimando la autonomía de las autoridades étnicas; y IV) en la asistencia técnica y pertinencia de los proyectos productivos ofrecidos a los miembros de estos pueblos, entre otros.

- X. El Artículo 11 de la Ley 2294 de 2023 abre una ventana de oportunidad para el cumplimiento y cierre de los compromisos adquiridos con los pueblos y familias indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, y palenqueras que se vincularon al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS; planteando la posibilidad de que los procesos de implementación se puedan adelantar soportándose en los instrumentos jurídicos que permiten la contratación entre las entidades estatales y las comunidades.
- XI. Los pueblos étnicos requieren que la política integral para la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas, además de contar con enfoque diferencial atendiendo a las particularidades de la cultura e identidad de los mismos, y de los problemas a los cuales se ven enfrentados de manera cotidiana; cuente con un plan claro de implementación nacional y unos recursos básicos, necesarios para que pueda llevarse a cabo.

Recomendaciones. Solución al problema de drogas ilícitas

- I. Al Ministerio del interior: para que garantice de manera idónea, dentro del marco de sus competencias, las salvaguardas establecidas en este capítulo para los pueblos étnicos, a saber: I) la consulta y participación efectiva en el diseño y ejecución del PNIS; II) el respeto a los usos y consumos culturales de plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito; III) la no imposición unilateral de políticas de uso sobre el territorio y los recursos naturales allí existentes, y finalmente; IV) la atención prioritaria a pueblos étnicos en riesgo de exterminio o extinción físico - cultural o en condición de

confinamiento o desplazamiento en territorios afectados por cultivos de uso ilícito.

- II. A la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz: evaluar, revisar y realizar los ajustes pertinentes en el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en lo que se refiere a la corrección de las fallas de origen de cara a la consulta y concertación del mismo con pueblos étnicos, para que su implementación cuente con el enfoque diferencial étnico necesario, dada la presencia de cultivos de uso ilícito en territorios de pueblos étnicos, y la manera en que este hecho impacta la vida y cultura de sus integrantes.
- III. A la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz: para que revise y corrija los efectos que haya podido generar frente a los pueblos étnicos, el que el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito no haya contado con lineamientos étnicos desde su inicio, en aspectos de especial relevancia, como por ejemplo; I) en la evaluación del uso cultural de las drogas de uso ilícito; II) en la articulación del programa a los procesos colectivos que resultan afectados por la vinculación individual de miembros de estos pueblos habitantes en resguardos o territorios colectivos de comunidades negras; III) en la vinculación de campesinos, ubicados dentro de territorios colectivos de pueblos étnicos legalmente constituidos, incrementando los conflictos interétnicos y deslegitimando la autonomía de las autoridades étnicas; y por último IV) en la asistencia técnica y pertinencia de los proyectos productivos ofrecidos a los miembros de estos pueblos.
- IV. Al Ministerio de Defensa - Grupo de Acción integral Contra Minas Antipersona: para que avance en relación con los territorios étnicos libres y saneados de minas antipersonas y municiones sin explotar -MAP-MUSE-, con especial atención

en los territorios priorizados por cuanto, de acuerdo con información reportada a la Procuraduría, ninguno de los territorios priorizados ha sido declarado libre o saneado bajo estas condiciones y los pueblos étnicos desplazados se encuentran gravemente afectados en su vida, cultura e identidad, entre otros; sin que exista un horizonte claro de superación de la situación.

- V. Al Ministerio de Justicia: para que avance en la implementación de la Ley 2292 de 2023, reglamentada mediante el Decreto 1451 de 2023; en la que se desarrolla un tratamiento penal diferencial en materia de drogas y se establecen los servicios de utilidad pública como mecanismo de alternatividad penal, diseñados con enfoque de género y restaurativo, para que se aplique con criterios étnicos y de interseccionalidad claros.
- VI. A las instituciones competentes: para que se implemente el Artículo 11 de la Ley 2294 de 2023, y se trabaje en el cumplimiento y cierre de los compromisos adquiridos con los pueblos y familias indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, y palenqueras que se vincularon al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, con participación directa de sus integrantes.
- VII. Al Ministerio de Salud: para que se avance en el proceso de consulta y concertación de la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas, garantizando los espacios étnicos competentes, en aras de aplicar efectivamente el enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer (interseccional), familia y generación, que pueda ser aplicable en territorios de estos pueblos; así como para que se avance en la atención

preventiva del consumo de sustancias psicoactivas para los pueblos étnicos.

Punto 5: En Materia de Víctimas del Conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”

El punto en materia de víctimas del conflicto y el Sistema Integral para la Paz busca resarcir a las víctimas a partir de los siguientes principios: I) reconocimiento de las víctimas; II) reconocimiento de responsabilidad; III) satisfacción de los derechos de las víctimas; IV) participación de las víctimas; V) esclarecimiento de la verdad; VI) reparación de las víctimas; VII) garantías de protección y seguridad; VIII) garantía de no repetición; IX) principio de reconciliación; y, X) enfoque de derechos.

Los postulados en comento se materializan en tres grandes temas: I) Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; II) Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los DDHH; y III) Acuerdo complementario sobre el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

De conformidad con el PMI, este punto está compuesto 38 indicadores, de los cuales 13 son étnicos; para cuyo cumplimiento confluyen tres entidades.

El Capítulo del Acuerdo plantea, en relación con las víctimas étnicas del conflicto armado y el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, lo siguiente:

“El diseño y ejecución del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición respetará el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con los estándares nacionales e internacionales vigentes.

En el diseño de los diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales acordados respecto a los pueblos étnicos se incorporará la perspectiva étnica y cultural. Se respetará y garantizará el derecho a

la participación y consulta en la definición de estos mecanismos, cuando corresponda.” (Mesa de Conversaciones, 2016)

El Sistema Integral para la Paz se define como el mecanismo para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, estipulados en el Acuerdo Final de Paz. Está integrado por: I) la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV); II) la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); y III) la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) (IEANPE, 2024d)

En el contexto de las investigaciones adelantadas por la CEV, se escribió un informe que da cuenta de los horrores del conflicto armado colombiano, uno de cuyos capítulos, llamado *“Resistir no es aguantar”*, relata las violencias y los daños causados en contra de los pueblos étnicos del país. En este identifican patrones de trato colonial y racismo estructural sufridos por los pueblos étnicos, los cuales fueron utilizados para reproducir e invisibilizar la violencia ejercida, no solo contra las personas, sino contra las culturas y cosmovisiones de los pueblos y territorios étnicos (IEANPE, 2024, pág. 25).

Por su parte, la JEP se encuentra trabajando en 11 macrocasos, de los cuales uno, el macrocaso 09, investiga crímenes cometidos contra pueblos y territorios étnicos. De la misma manera, la Jurisdicción investiga crímenes cometidos en lógica territorial en tres macrocasos: El 02, el cual *“Prioriza situación de violaciones a los derechos humanos en los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas en el departamento de Nariño”*; el 04, que *“Prioriza situación territorial en la región de Urabá”*; y 05, que *“Prioriza situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca”*. (IEANPE, 2024).

“Estos casos resultan esenciales en materia étnica, toda vez que dichas regiones y municipios están constituidos en buena parte por territorios colectivos de comunidades negras y resguardos indígenas y en ellas habitan una considerable cantidad de personas pertenecientes a pueblos étnicos. Sin embargo, la IEANPE observa preliminarmente - toda vez que no se conocen los resultados de las acciones de la

jurisdicción- que deben construirse los caminos que permitan abordar las lógicas territoriales y poblacionales de estos cuatro macrocasos de forma interseccional, de tal manera que lo territorial cuente con un fuerte componente poblacional y viceversa y así se garanticen los derechos de las víctimas étnicas por medio de un claro enfoque diferencial étnico y de género.” (IEANPE, 2024).

El macrocaso 09 fue abierto en el año 2022, con el propósito de investigar, juzgar y sancionar crímenes no amnistiabiles cometidos por las FARC, miembros de la fuerza pública y otros agentes del Estado o terceros civiles, contra personas con pertenencia étnica, sujetos colectivos de derechos o contra pueblos y territorios étnicos.

La Jurisdicción Especial para la Paz priorizó cuatro regiones, a saber: I) la Sierra Nevada de Santa Marta y sus zonas aledañas; II) el departamento del Chocó; III) los municipios de Buenaventura, Dagua, Guapi, Timbiquí y López de Micay; y IV) la Amazonía y la Orinoquía. Ello se dispuso con el fin de avanzar en la investigación de los crímenes cometidos contra pueblos étnicos en un marco temporal que cubre entre 1996 y 2016, con antecedentes que datan de 1964.

“Según la JEP, el Caso 09 se abrió con el propósito de responder a las demandas de verdad de las víctimas y sus organizaciones, quienes han resaltado que son múltiples las violencias a las que han sido sometidos los pueblos y territorios étnicos del país. Al respecto, el tribunal señala que han prevalecido el racismo y la discriminación, y los actores armados los han puesto en riesgo de exterminio físico, cultural y espiritual.” (Fabián Uribe Betancur , 2024).

Durante el acto de lanzamiento del macrocaso en Bogotá, la Magistrada Belkis Izquierdo expresó: *“Es claro que la violencia producida por la guerra afectó profundamente a los territorios étnicos y con ellos, las relaciones transgeneracionales incluyendo la capacidad de los integrantes de las comunidades para preservar y transmitir sus saberes tradicionales y sus sistemas de conocimiento propio, sus sistemas de medicina tradicional, sus sistemas alimentarios, sus*

sistemas de justicia, sus sistemas de educación, entre otros” (Fabián Uribe Betancur , 2024).

La JEP expidió el Auto 105 de 2022, en el que identificó de manera provisional las siguientes conductas delictivas encontradas dentro de los hechos del proceso: La desaparición, los homicidios, los secuestros, el desplazamiento y el reclutamiento.

En el marco temporal establecido, se identificaron 14.261 víctimas de violencia sexual con pertenencia étnica documentada; pendientes de confirmación sobre su ubicación investigativa, debido a que, en septiembre de 2023, la JEP abrió formalmente el macro-caso 11 sobre *“Violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género diversa en el marco del conflicto armado colombiano”,* a la cual fueron invitadas aquellas víctimas para que solicitaran acreditación.

En lo que concierne a los avances de la referida actuación jurisdiccional especial, se advierte que:

“Entre los más recientes avances del Caso 09 se encuentra la realización de cinco diligencias dialógicas subregionales e interculturales y de coordinación interjurisdiccional con los pueblos negros e indígenas del Chocó, en junio de 2023. Estas audiencias permitieron la documentación de los hechos desconocidos por la justicia ordinaria, lo que servirá de insumo para la caracterización de los patrones macrocriminales y la identificación de los comparecientes que serán llamados a versión en el subcaso Chocó.” (Fabián Uribe Betancur , 2024).

En relación con la UBPD, la IEANPE destaca acciones con contenido étnico en la búsqueda de personas desaparecidas de estos pueblos, enmarcadas especialmente en los macrocasos 04 y 09.

De acuerdo con lo expresado por la IEANPE, *“La UBPD construyó junto con las familias étnicas, buscadoras y organizaciones étnicas protocolos de búsqueda en clave étnica en sentido territorial y*

poblacional, lo cual constituye un gran avance, toda vez que son los pueblos étnicos quienes mejor conocen sus territorios, así que cualquier proceso de búsqueda que quiera ser exitoso en territorios étnicos deberá contar con la asesoría y el acompañamiento de las comunidades étnicas que los habitan.” (IEANPE, 2024, pág. 26).

Finalmente, en materia de reparaciones colectivas, en lo que tiene que ver con los pueblos étnicos, informa la IEANPE:

“Según la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” de los 896 Sujetos de Reparación Colectiva (SRC), de los cuales 617 (68.86%) son étnicos, tan solo 56 han culminado la ejecución del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) y de estos 56 solamente 2 (3.57%) son étnicos. En otras palabras, el 59.64% de los SRC étnicos se encuentran en fase de identificación y alistamiento, frente al 11.41% de los SRC no étnicos que se encuentran en estas fases lo que demuestra nuevamente un rezago considerable de la implementación de disposiciones del AFP para los pueblos étnicos.” (IEANPE, 2024).

Es relevante precisar que, en punto de la relevancia de los sistemas de justicia indígenas, en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz se expresó:

“En el marco de la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz se crearán mecanismos para la articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena según el mandato del artículo 246 de la Constitución y cuando corresponda, con las autoridades ancestrales afrocolombianas.” (Mesa de Conversaciones, 2016).

En tal sentido, el Gobierno nacional avanzó en la elaboración de un proyecto de ley que desarrolla el artículo 246 de la Constitución Política, relacionado con la coordinación interjurisdiccional, el cual consagra:

“Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de

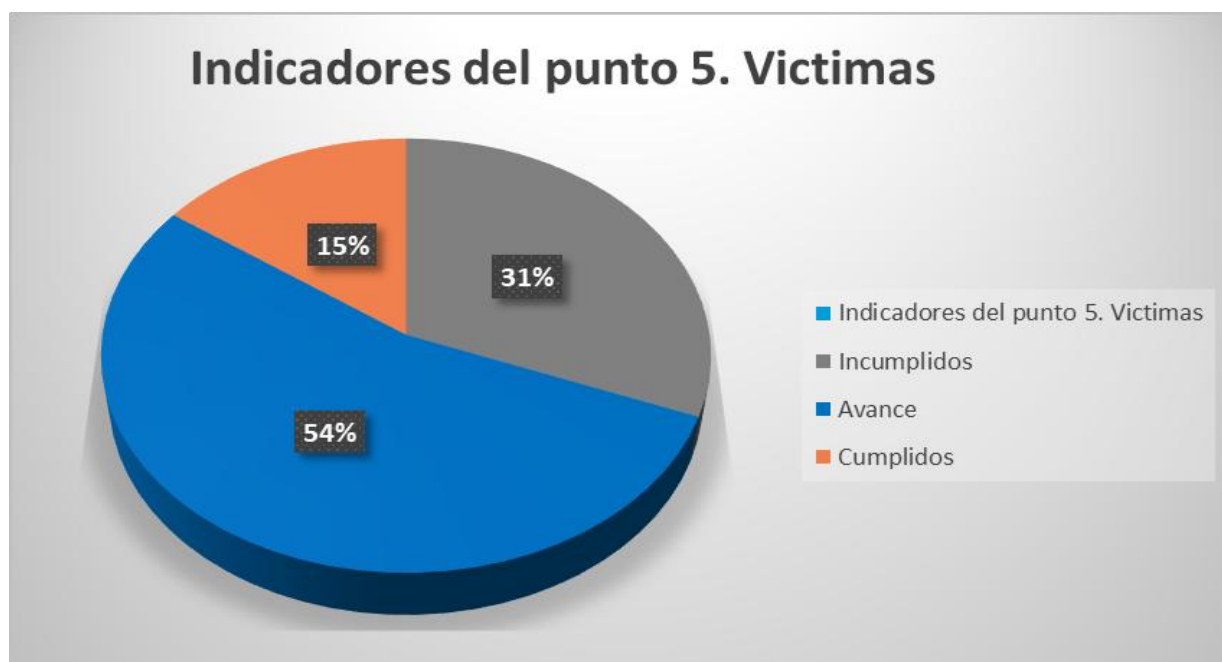
coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.” (Procuraduría, 2023).

Finalmente, el Acuerdo establece:

“Se concertará con las organizaciones representativas de los pueblos étnicos un programa especial de armonización para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a dichos Pueblos, que opten por regresar a sus comunidades, para garantizar el restablecimiento de la armonía territorial. Se concertará una estrategia pedagógica y comunicativa de difusión de los principios de no discriminación racial y étnica de las mujeres, jóvenes y niñas desvinculadas del conflicto.” (Mesa de Conversaciones, 2016).

En resumen, se encuentra que, del total de 13 indicadores que tiene este punto, hay dos (2) cumplidos (100 %), siete (7) con avance y cuatro (4) sin avance (0 %), según se evidencia en la gráfica a continuación:

Gráfica No. 29 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 5 “Víctimas” reportado en SIPO



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIPO.

Detalle sobre el estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 5 “En Materia de Víctimas del Conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición” reportado en SIPO:

Indicadores Cumplidos

- E.E.4. “Porcentaje de víctimas indígenas, NARP y Rrom que producto de un proceso de socialización y sensibilización apropiado culturalmente solicitan, se vinculan y acceden a la atención psicosocial con pertinencia cultural, con perspectiva de mujer, familia y generación acorde a los decretos ley 4633, 4634 y 4635 en el marco de los módulos étnicos y la ruta de atención integral en salud para víctimas indígenas”.

Respecto a este indicador, su avance cualitativo refiere “Con corte 31 de marzo de 2024, y en el marco de la implementación del Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas (PAPSIVI) con recursos de transferencia de la Resolución 1912 de 2023, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) logró entre el 1 de enero de 2024 y el 31 de marzo de 2024 la atención de 324 víctimas con pertenencia étnica.

Del total de personas víctimas con pertenencia étnica, 157 fueron hombres y 167 mujeres. El total se desagregan de la siguiente manera por pertenencia étnica: 238 corresponden a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, 67 son indígenas, 19 pertenecen al Pueblo Rom.

Además, el MSPS para dar cumplimiento a la medida de Rehabilitación con sujetos de reparación colectiva étnica, para la vigencia 2024, realizó la priorización con **21 Sujetos de Reparación Colectiva** a través de los Planes Integrales de Reparación Colectiva – PIRC, los cuales conforme a la ubicación geográfica se encuentran en diecisiete (17) municipios: **Santa Marta y Aracataca (Magdalena), Valledupar (Cesar), Orito, Puerto Asís.**

De otro lado, conforme lo establecen los Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635, el Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas - PAPSIVI, se encuentra en la etapa de construcción del **Módulo diferencial para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del PAPSIVI**, atendiendo lo establecido en el artículo 88 del decreto 4635, el cual contribuye a la rehabilitación de la salud física, psicológica y socio cultural de las víctimas del conflicto armado pertenecientes a comunidades Indígenas, comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, mediante el reconocimiento de los saberes propios, los mecanismos interculturales y la participación con el fin de favorecer el restablecimiento de la armonía, el equilibrio y el fortalecimiento del tejido social. De esta manera se cuenta con un documento que requiere presentarse a la mesa permanente de concertación de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras para su articulación, discusión y adelantar el proceso para su implementación.

Así mismo se encuentra en etapa de elaboración la **Ruta de Atención Integral en Salud a Víctimas Indígenas (RAISVI)**, documento que debe surtir la presentación a la Subcomisión de Salud Indígena de la Mesa Permanente de Concertación, la cual responde a lo establecido en el artículo 84 del Decreto Ley 4633 de 2011, "Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas".

En el marco de lo anteriormente mencionado, la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos –IEANPE–, establece:

"en lo que concierne a este punto la IEANPE llama la atención sobre el indicador E.E.4 referido a atención psicosocial a víctimas pertenecientes a pueblos étnicos ya que según el SIPO el indicador se encuentra finalizado, sin embargo, el proceso de implementación de esas medidas se encuentra bastante rezagado. En buena parte del territorio nacional, la población étnica víctima del conflicto armado

denuncia no haber recibido ningún tipo de atención psicosocial y en general demoras excesivas en la resolución de sus solicitudes.” (IEANPE, 2024).

Por otro lado, según el informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, para que este punto del Acuerdo de Paz tenga éxito, es esencial que las personas que asistan a la JEP tengan apoyo de las entidades; sobre el particular, se expresa:

“Para que la justicia restaurativa tenga éxito, es esencial que las personas que comparecen ante la Jurisdicción Especial para la Paz reciban apoyo. Tras celebrar amplias consultas con miembros de la Fuerza Pública sometidos a la Jurisdicción Especial, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización está trabajando para establecer una ruta de apoyo a esas personas, concebida originalmente en abril de 2022 e incluida en el Plan Nacional de Desarrollo para 2022-2026.”

A manera conclusiva, el mismo texto señala:

“La asistencia integral se adaptaría a las necesidades específicas de miles de personas, incluidas la salud, la educación, la financiación de proyectos productivos y medidas para favorecer el éxito de su participación en el proceso de justicia restaurativa, así como la atención psicosocial. La efectiva y pronta implementación de esta ruta es clave para que los miembros de la Fuerza Pública sometidos a la Jurisdicción Especial puedan seguir cumpliendo sus obligaciones frente a las víctimas.” (ONU, 2024).

- E.E.8. *“Los sistemas de información con enfoque étnico, pertinencia cultural y perspectiva de mujer, género, familia y generación del plan nacional de derechos humanos cuentan con indicadores, instrumentos, variables y medidas y criterios pertinentes para la definición de mecanismos de monitoreo de la situación de derechos humanos de los pueblos étnicos.”*

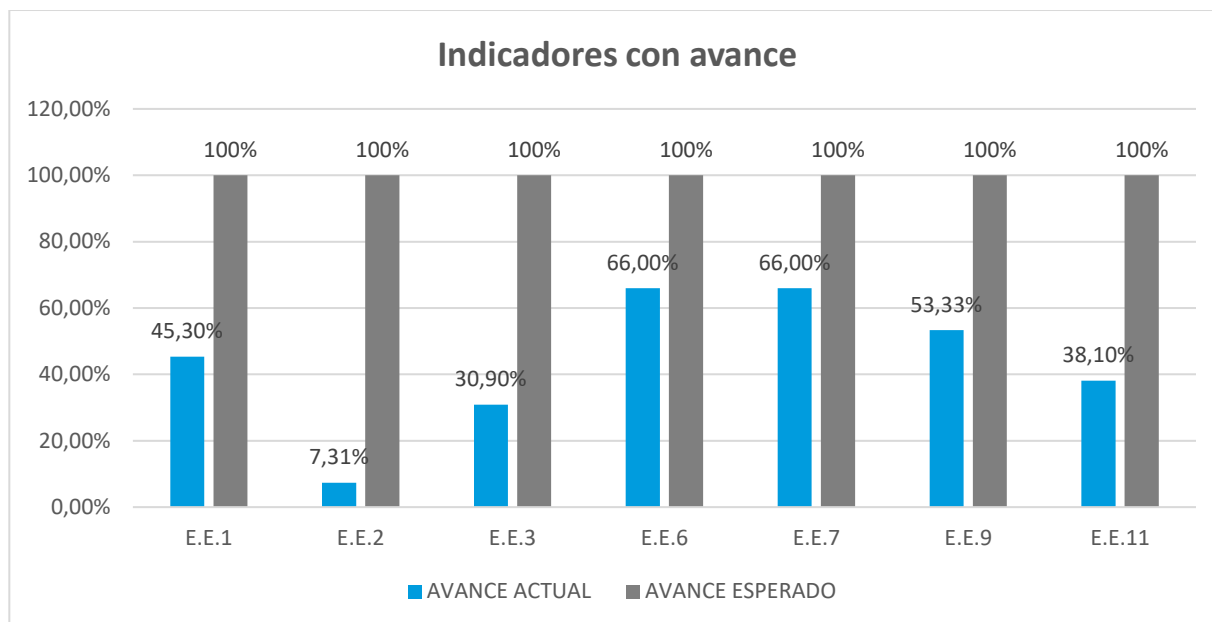
Respecto al indicador E.E.8. con fecha de corte del 31 de diciembre de 2018, en su avance cualitativo refiere que *“En el año 2018 se constituyó la plataforma del Sistema Nacional de Información de*

Derechos Humanos y DIH en su primera fase, la cual puede ser consultada en la página www.snidh.gov.co, esta contiene en la herramienta de seguimiento y monitoreo denominada Mapa de Oferta los diferentes enfoques diferenciales tales como étnico (indígena, NARP, Gitanos o Rrom, Palenqueros y Raizales), poblacionales, género, sexo y grupos etarios. Así mismo desde la Consejería se continua con el fortalecimiento del Sistema a fin de que todas las herramientas puedan evidenciar el enfoque diferencial y estos se puedan observar en los reportes de los datos estadísticos que genera el Sistema. Es importante mencionar que cuando se aplican los filtros en el mapa de oferta se puede identificar el enfoque étnico, pertinencia cultural y perspectiva de mujer, género, familia y genera resúmenes donde se encuentra oferta institucional relacionada con estos aspectos.

Finalmente, el Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos y DIH en sus demás herramientas ha venido incluyendo el enfoque étnico, pertinencia cultural y perspectiva de mujer, género, familia es por ello que a través de la Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos y DIH se ha realizado asistencia técnica a los observatorios étnicos adicionalmente en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se acordaron indicadores que permitirán el fortalecimiento del Sistema en relación con el enfoque étnico. Observación: El Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos y DIH es una herramienta que consolida información y posteriormente la transforma para realizar el seguimiento y monitoreo de la situación de derechos humanos, por lo cual la información étnica utilizada depende de la disponibilidad de información y de las desagregaciones poblacionales que cada entidad realiza en sus sistemas de información.”

Indicadores con Avance

Gráfica No. 30 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 5 “Víctimas” reportado en SIPO



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIPO

- E.E.1. “Porcentaje de planes concertados, consultados en implementación e implementados”. (45,3 %)

Frente al indicador E.E.1. se describe que “El porcentaje de Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) concertados, consultados en implementación e implementados fue de 53,9%. Dado que la fórmula establece como numerador los SRC étnicos protocolizados con más del 15% de avance en la implementación (61) y su denominador es la totalidad de SRC étnicos protocolizados a 31 de diciembre de la vigencia inmediatamente anterior (113). En la vigencia 2023 se avanzó con 61 sujetos étnicos que cuentan con un avance superior al 15% de las acciones del PIRC implementadas.”

- E.E.2. “Porcentaje de sujetos de reparación colectivos con PIRC étnicos concertados, consultados e implementados” (7,3 %)

En lo alusivo al indicador E.E.2., se observa la actuación siguiente: “Teniendo en cuenta que a 31 de diciembre de 2023, se contaba con 110 Sujetos de Reparación Colectiva Étnicos protocolizados y la

fórmula de cálculo del indicador, establece como numerador la sumatoria del número de Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) Étnicos que cuenten con evidencias de la implementación del 100% de los bienes y servicios definidos en su Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC), es decir, que cuenten con el acta de cierre en firme, y su denominador es la totalidad de SRC Étnicos que cuenten con PIRC protocolizado, a 31 de diciembre de la vigencia anterior al reporte, esta correspondería a 1.81%.”

- E.E.3. *“SRC étnicos en territorios PDET con planes de reparación colectiva, en formulación, concertados, consultados y en implementación” (30,9%)*

En el indicador E.E.3. se anota que “Para el primer trimestre de 2023 se avanzó con 34 sujetos ubicados en municipios PDET cuentan con un avance superior al 15% de las acciones del PIRC implementadas.”

- E.E.6. *“Plan Nacional de Derechos Humanos específico, incluyendo derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para pueblos indígenas, NARP y Rrom, concertado atendiendo a los principios de igualdad, progresividad y no regresividad con enfoque cultural y étnico y enfoque diferencial de género, mujer, familia y generación.” (66 %)*

De cara al indicador E.E.6. se consigna que “continúa en seguimiento por rezago en el cumplimiento de su meta global. Desde comienzos de 2023, tanto la Vicepresidencia de la República como la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz conocen la postura de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos en el sentido de no contar dentro de sus proyectos de inversión con los recursos económicos suficientes para sacar adelante este capítulo étnico del Plan Nacional de acción en Derechos Humanos que por las salvaguardas contenidas en el Capítulo étnico, hacen obligatoria la realización de una Consulta Previa libre e informada con los pueblos Indígenas, Narp y Rom”.

- E.E.7. *“El Plan Nacional de Derechos Humanos contiene Estrategias y lineamientos específicos de protección y prevención con enfoque étnico, por pueblo, pertenencia cultural y perspectiva de mujer, género, familia y generación.”* (66 %)

Nota: El indicador E.E.7. Contiene la misma anotación que se incluyó para el E.E.6. (circunstancia que se repite en otros indicadores).

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario no presentó información respecto al indicador. En referencia a la recomendación del Quinto Informe al Congreso de la República, de *“disponer de recursos necesarios para garantizar la consulta previa del Plan Nacional de Derechos Humanos”*; se afirmó que dentro del proyecto de inversión para el año 2024 se contemplan recursos para impulsar los compromisos adquiridos.

- E.E.9. *“Porcentaje de planes nacionales de reparación colectiva étnicos con enfoque de género, mujer, familia y generación formulados, concertados, en implementación”* (53,3%)

Sobre el E.E.9., se anotó “Para este indicador se tienen en cuenta los sujetos de reparación colectiva de incidencia nacional que son el Pueblo Kankuamo, Pueblo Rrom, Pueblo Misak - Nu Nachak, Pueblo Yanacona. A la fecha el único que cuenta con plan formulado es el Pueblo Rrom. Para calcular el avance del indicador, se toma el total de Planes Nacionales de Reparación Colectiva Étnicos de incidencia nacional protocolizados (1) que cuenten con al menos el 15% de avance en la implementación; sobre el total de Planes Nacionales de Reparación Colectiva Étnicos de incidencia nacional protocolizados (1).”

- E.E.11. *“Acciones específicas para mujeres indígenas, NARP y Rrom en los planes de reparación colectiva étnicos implementadas”* (22,8%)

El indicador E.E.11. menciona que “Se están adelantando las revisiones de las acciones pendientes por implementar para iniciar la ejecución de las acciones focalizadas y contribuir al cumplimiento del indicador.”

Indicadores Incumplidos

- E.E.5. *“Porcentaje de planes de retorno o reubicación concertados e implementados de manera efectiva en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad”*

Ficha técnica con última anotación calendada 31 de marzo de 2024 *“Durante el primer trimestre de la vigencia 2024, se reportaron un 0% de planes de retorno o reubicación concertados e implementados de manera efectiva en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad”*.

- E.E.10. *“Porcentaje de planes nacionales de reparación colectiva étnicos formulados, concertados, implementados con enfoque de género, mujer, familia y generación”*

Sobre el particular se observa ficha técnica con última anotación calendada 31 de marzo de 2024: *“Durante el primer trimestre del 2024, no se tienen planes nacionales de reparación colectiva étnicos implementados con enfoque de género, mujer, familia y generación”*.

- E.E.10. *“Porcentaje de planes nacionales de reparación colectiva étnicos formulados, concertados, implementados con enfoque de género, mujer, familia y generación”*

Figura ficha técnica con última anotación fechada 31 de marzo de 2024 que reza: *“Durante el primer trimestre del 2024, no se tienen planes nacionales de reparación colectiva étnicos implementados con enfoque de género, mujer, familia y generación”*

- E.E.12. *“Porcentaje de SRC étnicos con procesos de restitución de derechos territoriales que cuentan con planes de reparación colectiva formulados, concertados implementados”*

De cara a este indicador, reposa ficha técnica con ultima anotación adiada 31 de marzo de 2024 que señala: *“Durante el primer trimestre de la vigencia de 2024, el 0% de Sujetos de Reparación Colectiva étnicos con procesos de restitución de derechos territoriales cuentan con Planes de Reparación Colectiva implementados y cumplidos”*.

- E.E.13. *“Programa de asentamiento retorno, devolución y restitución acordado e implementado con los territorios y pueblos étnicos priorizados en el literal d del punto 6.2.3 del acuerdo de paz en cada pueblo y territorio”*

Sobre este indicador, la ficha técnica menciona que para el año 2021 *“los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge resguardo Cañaveral, así como del territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y frontera y Curvaradó y Jiguamiandó priorizados en el literal d del punto 6.2.3 del acuerdo final de Paz cuentan con un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución diseñado e implementado de forma consultada y concertada con cada pueblo. La Unidad de Víctimas requiere un reporte interno a todas las entidades competentes para acompañar los procesos de retornos y reubicación enunciados.*

Para calcular el avance del indicador, se toma el total de 0 Sujetos de Reparación Colectiva Étnicos que se encuentran relacionados en fallos de restitución de derechos territoriales que cuenten con evidencias de la implementación del 100% de los bienes y servicios definidos en su Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC), es decir, cuentan con acta de cierre en firme; sobre los 19 Sujetos de Reparación Colectiva Étnicos que se encuentran relacionados en fallos de restitución de derechos territoriales que cuenten con PIRC protocolizado, a 31 de diciembre de 2023.”

En relación con el estado de Avance de los Planes de Retorno y Reubicación específicos priorizados en el marco del Acuerdo Final de Paz, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV, reporta, entre otros, los siguientes avances frente al resguardo o comunidad (UARIV, 2024):

Tabla 86 Planes de Retorno y Reubicación de Pueblos Étnicos Priorizados en el Acuerdo Final de Paz

Comunidad y/o Resguardo	Comunidades	Estado retorno y reubicación
Resguardo Cañaveral	Comunidad Dochama-San José de Ure	Fase de voluntariedad
	Comunidad Cañaveral – Montelibano	Creación del plan de retorno
	Comunidad Cañaveral - Puerto Libertador	Creación del plan de retorno
	a) Comunidades Altas Concejo Comunitario de Curbaradó (Brisas, La Nevera, Caño Claro, Buenavista, Llano Rico, La Iguana, Camelias, Apartadocitó, Caracolí, Cetino, Andalucía, El Cerrao)	
		Un Plan retorno aprobado a 02-12- 2022 con 57 acciones

Comunidad y/o Resguardo	Comunidades	Estado retorno y reubicación
Consejo comunitario Curbarado	b) Comunidades Bajas Consejo Comunitario de Curbaradó (Curbaradó, Despensa Baja, Despensa Media, Guamo, Caño Montería, Caño Manzo, Costa de Oro, Corobazal, San Jose de Gengadó, Gengadó Medio, Villa Luz, No Hay Como Dios).	Un Plan retorno aprobado a 02- 12-2022 con 55 acciones
	(Bella Flor Remancho, Bracitos, Caño Seco, Centro Jigua, Puerto Lleras, El Ovo, La Laguna, Nueva Esperanza, Pueblo Nuevo, Santa Fe de Churima, Urada, El Vergel, Las Menas)	

Comunidad y/o Resguardo	Comunidades	Estado retorno y reubicación
Consejo Comunitario Jiguamiandó		Un Plan retorno aprobado a 02-12- 2022 con 48 acciones
Consejo comunitario Alto Mira y Frontera		Falta concepto de seguridad validado por el Comité Territorial de Justicia Transicional CTJT, para iniciar con los planes de retorno. La convocatoria de CTJT, se realizará por la alcaldía de Tumaco para el 28 de julio 2024. Sin embargo, hubo retorno por sus propios medios.
	7 comunidades: Wana'be Chipiai, Kande Jerenina, Pepe pena, Chaa'na, Kaba	Retornaron voluntariamente y sin apoyo institucional en el año 2021- 2023
	koroana, Wimpe Mɛj y Yubudi'ada	

Comunidad y/o Resguardo	Comunidades	Estado retorno y reubicación
Nukak	Guanapalo I	
		Retorno voluntariamente a Yubidi'ada y sin apoyo institucional en el 2024
	3 Comunidades: Agu Bonita, Filo de Hambre y Capricho	Se logró dialogar acordando retorno a Laguna Pabón, Tubpe inbe . Teniendo en cuenta que son
		954.480 hectáreas del Resguardo,
		siendo necesario identificar hacia qué lugar retornarían
	Caño Makusito	Se logró dialogar acordando retorno a Kimb Joyo . Teniendo en cuenta que son 954.480 hectáreas del Resguardo, siendo necesario identificar hacia qué lugar

Comunidad y/o Resguardo	Comunidades	Estado retorno y reubicación
	Cheka Mui	Se logró dialogar acordando retorno a Kuchai . Teniendo en cuenta que son 954.480 hectáreas del Resguardo, siendo necesario identificar hacia qué lugar retornarían
	Guanapalo II	Se logró dialogar acordando retorno a Kura"jedu . Teniendo en cuenta que son 954.480 hectáreas del Resguardo, siendo necesario identificar hacia qué lugar retornarían
		Se logró dialogar acordando retorno a Tewe"ji o Bjidia . Teniendo en cuenta que son

Comunidad y/o Resguardo	Comunidades	Estado retorno y reubicación
	Caño Makú	954.480 hectáreas del Resguardo, siendo necesario identificar hacia qué lugar retornarían

Fuente: Unidad para las Víctimas. (UARIV, 2024)

Consideraciones En Materia de Víctimas del Conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”

- I. El Acuerdo Final de Paz reconoció que los pueblos étnicos han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos; y han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno. Con ocasión de ese contexto, se estableció que se les debían propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones.
- II. En el contexto de las investigaciones adelantadas por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en relación con los pueblos étnicos, se relatan las violencias y los daños que les han sido causados. Se identificaron patrones de trato colonial y racismo estructural sufridos por estos pueblos. Esas conductas fueron utilizadas para reproducir e invisibilizar la violencia ejercida, no solo contra las personas, sino contra las culturas y cosmovisiones de los pueblos y territorios étnicos.
- III. La Jurisdicción Especial para la Paz creó el macrocaso 09, al reconocer que son múltiples las violencias a las que han sido

sometidos los pueblos y territorios étnicos del país, en las cuales ha prevalecido el racismo y la discriminación.

- IV. Los actores del conflicto armado del país han puesto en riesgo de exterminio físico, cultural y espiritual a los pueblos étnicos del país, sujetos de especial protección constitucional.
- V. En el marco del Sistema Integral para la Paz, se identificaron de manera preliminar conductas delictivas en contra de los pueblos étnicos, como la desaparición forzada, los homicidios, los secuestros, el desplazamiento y el reclutamiento, entre otros.
- VI. En el marco temporal establecido para el macrocaso 09, se identificaron, al menos, 14.261 víctimas de violencia sexual con pertenencia étnica documentada.
- VII. Existe un importante rezago en la implementación del Acuerdo Final de Paz en lo que a las víctimas étnicas se refiere, tanto en lo concerniente a los sujetos étnicos colectivos (procesos de asentamiento, retorno, devolución, restitución o reubicación, planes integrales de reparación colectiva, etc.); como en procesos individuales con pertenencia étnica.
- VIII. En relación con la creación de un mecanismo para la articulación y coordinación entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena, en el marco de la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz según el mandato del artículo 246 de la Constitución, no se cuenta con información actualizada.
- IX. El programa especial de armonización para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a los pueblos étnicos no ha entrado en operación, debido a que no se han terminado de surtir los procesos de consulta previa con pueblos étnicos.

- X. La población étnica víctima del conflicto armado denuncia no haber recibido la atención psicosocial requerida, así como demoras excesivas en la atención de sus solicitudes.
- XI. El Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos no ha sido consultado y concertado con los pueblos étnicos.
- XII. Los pueblos indígenas Nukak, Embera Katío del Alto San Jorge resguardo Cañaveral, así como los pueblos negros del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, y Curvaradó y Jiguamiandó priorizados en el Acuerdo Final de Paz; aún no cuentan con un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución diseñado e implementado de forma consultada y concertada con cada pueblo; siguen en espera del cumplimiento de lo acordado, luego de siete años de firmado el Acuerdo.
- XIII. La violencia contra los pueblos étnicos tanto desde el contexto público como privado sigue siendo estructural, soportada en una visión histórica colonial que continúa reproduciéndose. Dicho en otros términos, los pueblos étnicos no han podido superar los tratos raciales y discriminatorios que están desde la colonia y que se acentuaron con el conflicto armado.
- XIV. El Estado continúa replicando comportamientos, actitudes y prácticas que perpetúan la discriminación racial y el racismo estructural hacia los pueblos étnicos, las cuales soportan la marginalidad y exclusión de los mismos.
- XV. Se mantiene la atención diferenciada e inequitativa frente a los diferentes pueblos étnicos.

Recomendaciones En Materia de Víctimas del Conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”

- I. Al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República: para que, en el marco del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, se formule un plan integral de reducción de la violencia,

marginalidad, exclusión e inequidades en las que perviven los pueblos étnicos; dirigido especialmente a los servidores públicos.

- II. A la Vicepresidencia de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de las Tecnologías y la Comunicación, al Ministerio de Defensa, a la Consejería Presidencial para los DDHH y a todas las instituciones del Estado en general: para que, dentro de sus competencias, se avance en la formulación de un plan para la erradicación de la discriminación racial estructural y el racismo sistémico en el territorio nacional, que permita que los pueblos étnicos afros, indígenas y rrom puedan gozar de las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones.
- III. A la Jurisdicción Especial para la Paz: para que los pueblos étnicos reciban la justicia que se merecen, con la pertinencia, celeridad y equidad necesarias, atendiendo a las particularidades de sus casos; haciendo especial énfasis en la situación de las mujeres negras, indígenas y rrom, desde una perspectiva interseccional.
- IV. A la Jurisdicción Especial para la Paz: para que en sus decisiones sean ponderados los mecanismos de reconocimiento, valoración y recuperación de intangibles como la cultura, identidad y cosmovisiones de los pueblos y territorios étnicos afectados por el accionar de los actores armados en el marco del conflicto armado, por parte de quienes resulten responsables. Esto, como mecanismo de reducción del racismo y la discriminación racial en el país.
- V. A la Jurisdicción Especial para la Paz: para que los avances y decisiones de impacto de macrocasos como los 09, 02, 04 y 05, cuya característica principal en relación con el tema en evaluación es estar adelantándose en pueblos o territorios étnicos, sean conocidos en punto de las múltiples violencias a las que han sido

sometidos los pueblos y territorios étnicos del país, derivadas del racismo y la discriminación.

- VI. A la Jurisdicción Especial para la Paz: avanzar en relación con la creación de un mecanismo para la articulación y coordinación la Jurisdicción Especial Indígena.
- VII. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: atender de manera prioritaria, pertinente, suficiente y adecuada a las víctimas étnicas, frente a quienes existe un importante rezago en la implementación del Acuerdo Final de Paz, y sobre las que los efectos del mismo se sienten con mayor fuerza dados sus niveles de desplazamiento. En tal sentido, es necesario avanzar tanto en lo que tiene que ver con los sujetos étnicos colectivos (procesos de asentamiento, retorno, devolución, restitución o reubicación, planes integrales de reparación colectiva, etc.) como en procesos individuales con pertenencia étnica.
- VIII. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: para que avance en la elaboración e implementación de los planes de retorno y reubicación de las comunidades étnicas, priorizando los casos identificados en el Acuerdo Final, dentro de los que se encuentran las comunidades indígenas Emberá Katío de Puerto Libertador (Córdoba) e Ituango (Antioquia); Jiw de San José del Guaviare (Guaviare), Nukak en Guaviare y los municipios de Mapiripán y Puerto Concordia (Meta); y Awá en Nariño; así como de las comunidades negras del Río Chagüí (Nariño), Alto Mira y Frontera (Nariño), La Alsacia (Cauca), y Curvaradó y Jiguamiandó (Chocó).
- IX. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: para que con los pueblos indígenas Nukak, Embera Katío del Alto San Jorge, resguardo Cañaveral, así como los pueblos negros del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, y Curvaradó y Jiguamiandó priorizados en el Acuerdo Final de Paz, se avance con un programa de asentamiento, retorno, devolución y

restitución diseñado e implementado de forma consultada y concertada con cada pueblo.

- X. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: a fin de que avance de manera célere con la elaboración e implementación de los planes integrales de reparación colectiva de las comunidades negras e indígenas, pendientes y reconocidas a través de los Autos 004 y 005 de 2009, proferidos por la Corte Constitucional dentro del seguimiento al fallo de la Sentencia T- 025 de 2004.
- XI. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización: con el objeto de que avance en el proceso de consulta previa del Programa Especial de Armonización para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a los pueblos étnicos y su instrumento normativo, con el fin de que entre a operar a la mayor brevedad posible.
- XII. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario: para que el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos sea consultado y concertado con todos los pueblos étnicos a la mayor brevedad, y empiece a ser implementado con prioridad.
- XIII. Al Ministerio de Salud: para que se tomen las medidas pertinentes, orientadas a que la población étnica víctima del conflicto armado reciba la atención psicosocial requerida y pertinente (con enfoque diferencial).
- XIV. A los actores en el marco del conflicto armado del país que hoy se encuentran en la legalidad, cuyo accionar ha puesto en riesgo de exterminio físico, cultural y espiritual a los pueblos étnicos de los distintos lugares del territorio nacional, sujetos de especial

protección constitucional; y a quienes continúan delinquiendo, para que reflexionen, sobre la necesidad de proteger el patrimonio material e inmaterial de la nación, del cual los pueblos étnicos indígenas, negros, afrocolombianos, raizal, palenquero y rrom, son sus mayores exponentes.

Punto 6: Implementación y Verificación

El Punto seis (6) del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera define la hoja de ruta para llevar a cabo la implementación, verificación y refrendación de los compromisos acordados en relación con el seguimiento, verificación y garantía de cumplimiento del Acuerdo.

Lo anterior, a partir de seis (6) grandes temas: I) Mecanismos de implementación y verificación; II) Capítulo Étnico; III) Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final -CSIVI-; IV) Componente de acompañamiento internacional; V) Herramientas de difusión y comunicación; y VI) Acuerdo sobre refrendación.

Atendiendo a lo plasmado en el punto 6.1.5. del Acuerdo Final y del Decreto 1829 de 2017, se estableció el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIIPO-; el cual tiene como objetivo facilitar el seguimiento de metas e indicadores para la comunidad en general, permitiendo el monitoreo de los diferentes puntos del Acuerdo, los cuales deben estar transversalizados por los enfoques territorial, étnico y de género; este último además, visto desde su perspectiva interseccional en lo que tiene que ver con las mujeres de los pueblos étnicos.

El Acuerdo, en lo atinente a los pueblos étnicos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero, indígenas y rrom, cuenta con 100 indicadores en el SIIPO, distribuidos en los seis puntos de implementación del Acuerdo, como sigue: I) Reforma Rural Integral, 27; II) Participación política, 24; III) Fin del conflicto, nueve; IV) Solución al problema de las drogas ilícitas, 16; V) Acuerdo sobre las víctimas del conflicto, 13; y finalmente, VI) Implementación, verificación y refrendación, once indicadores.

El Capítulo Étnico, en lo referente al seguimiento, verificación y garantía de cumplimiento del Acuerdo Final en relación con los pueblos étnicos reconocidos en Colombia, señala que:

“Se creará una Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos para el seguimiento de la implementación de los acuerdos, que se acordará entre el Gobierno Nacional, las FARC-EP y las organizaciones representativas de los Pueblos Étnicos. La instancia tendrá las funciones de actuar como consultora, representante e interlocutora de primer orden de la Comisión de Implementación, Seguimiento Y Verificación del Acuerdo Final de Paz y de Resolución de Diferencias (CSVR).

Lo anterior sin detrimento de las funciones y atribuciones que tengan instancias de gobierno propio y de participación que ya existen. - Las fuentes de financiación para la implementación de los acuerdos no involucrarán aquellos acuerdos en materia presupuestal que ya se hayan realizado entre el Gobierno Nacional y los Pueblos Indígenas y afrocolombianos, consignados en el Plan Nacional de Desarrollo vigente y demás políticas consultadas y concertadas.” (Mesa de Conversaciones, 2016).

En el marco del Acuerdo se creó la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), integrada por tres representantes del Gobierno nacional y tres representantes del partido político Comunes, surgido de la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil. Ese cuerpo tiene dentro de sus objetivos: la resolución de diferencias y el seguimiento a los componentes del Acuerdo, la verificación de su cumplimiento, el impulso y seguimiento a la implementación legislativa de los acuerdos y los informes de seguimiento a la implementación, así como recibir insumos de las instancias encargadas de la implementación.

La Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos -IEANPE-, entonces, tiene dentro de sus funciones la de actuar como consultora, representante e interlocutora de primer orden de la Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz -

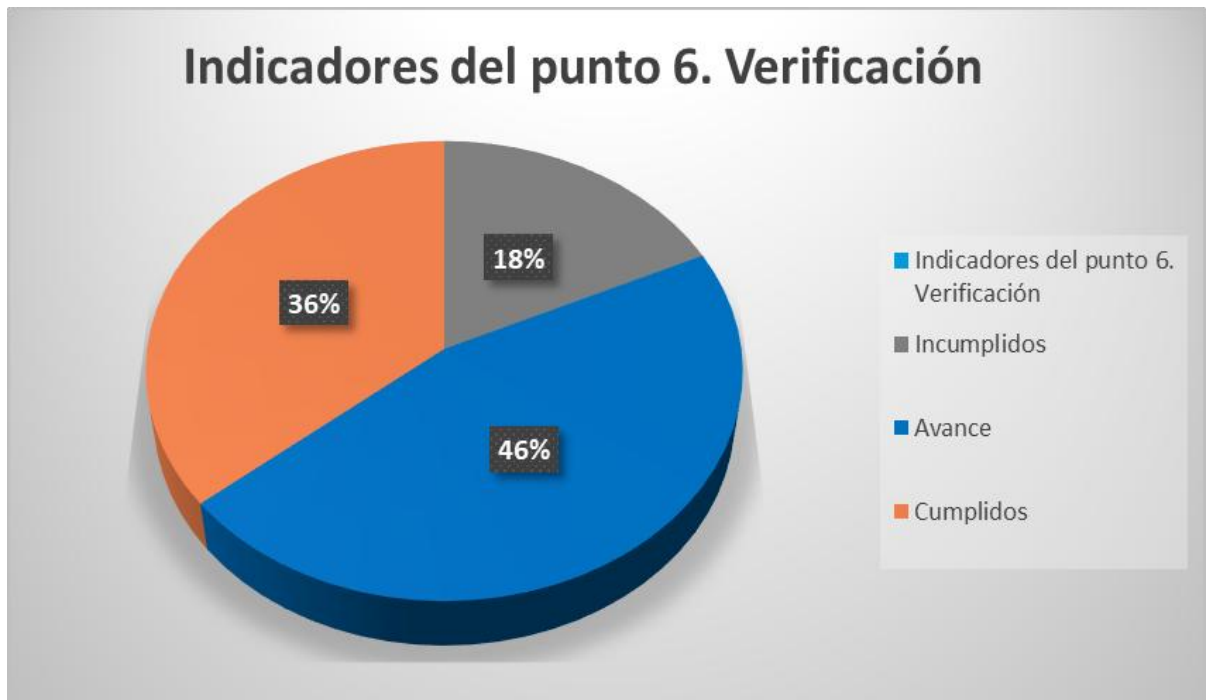
CSIVI-, en relación con el cumplimiento del Acuerdo en cada uno de sus puntos, atendiendo a los derechos de los pueblos étnicos, sujetos de especial protección constitucional.

A lo anterior se suma la Vicepresidencia de la República, de conformidad con las previsiones del artículo 6° del Decreto 1874 de 2022, con su misión de coordinar interinstitucional e intersectorialmente el desarrollo de la implementación de los compromisos derivados del capítulo étnico del Acuerdo, que llevó a la firma de lo que se ha denominado *“Un pacto por la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz”*; así como a definir un mayor énfasis y enfoque en aspectos de especial relevancia como: I) acceso integral a tierras; II) las iniciativas PDET con enfoque étnico; III) la sustitución de cultivos de uso ilícito y reconversión productiva; IV) las medidas de reparación colectiva, retornos y reubicaciones; V) el fortalecimiento a los sistemas propios de protección; y VI) la prevención del reclutamiento forzado, entre otros.

Todo lo anterior, a partir de dos estrategias: I) el seguimiento e impulso a entidades con competencia en el cumplimiento de los acuerdos, y II) lo que denomina la Vicepresidencia *“impulso de alto nivel”*, definido como gestiones adelantadas por la Vicepresidenta de la República, especialmente con la cooperación.

En resumen, del total de 11 indicadores que tiene este punto, en el período analizado en este informe hay: 4 indicadores cumplidos, 5 indicadores con avance y 2 indicadores sin avance, como se evidencia en la gráfica:

Gráfica No. 31 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 6 “Implementación y Verificación” reportado en SIPO



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIPO

Detalle sobre el estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 6 “Implementación y Verificación” reportado en SIPO:

Indicadores Cumplidos

- F.E.2. *“Lineamientos para la inclusión de las variables de desagregación étnica en los instrumentos de captura y reporte de información de los sistemas de información de los sectores y del SIPO en el marco de la implementación de los acuerdos de paz.”*

Ficha Técnica: “Se construyó un documento con lineamientos para la inclusión de las variables de desagregación étnica en los instrumentos de captura y reporte de información de los sistemas de

información de los sectores del SIPO en el marco de la implementación de los acuerdos de paz”.

- F.E.3. *“Metas, indicadores y variables en el Plan Marco de Implementación contempladas en el SIPO con enfoque étnico que cuentan con seguimiento”*

Ficha Técnica: Al corte del 31 de marzo de 2024 en el SIPO se hizo seguimiento a la totalidad de indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI). Si bien es necesario que los indicadores cuenten con fichas técnicas para que el sistema habilite su seguimiento, a este corte el SIPO incluyó en el promedio de avance todos los indicadores que por su fecha de inicio deben contar con registro, incluidos los de clasificador étnico.

- F.E.7.1. *“Porcentajes de planes y proyectos que incluya a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom priorizados, atendidos por los órganos de control, en términos de acompañamiento y seguimiento”.*

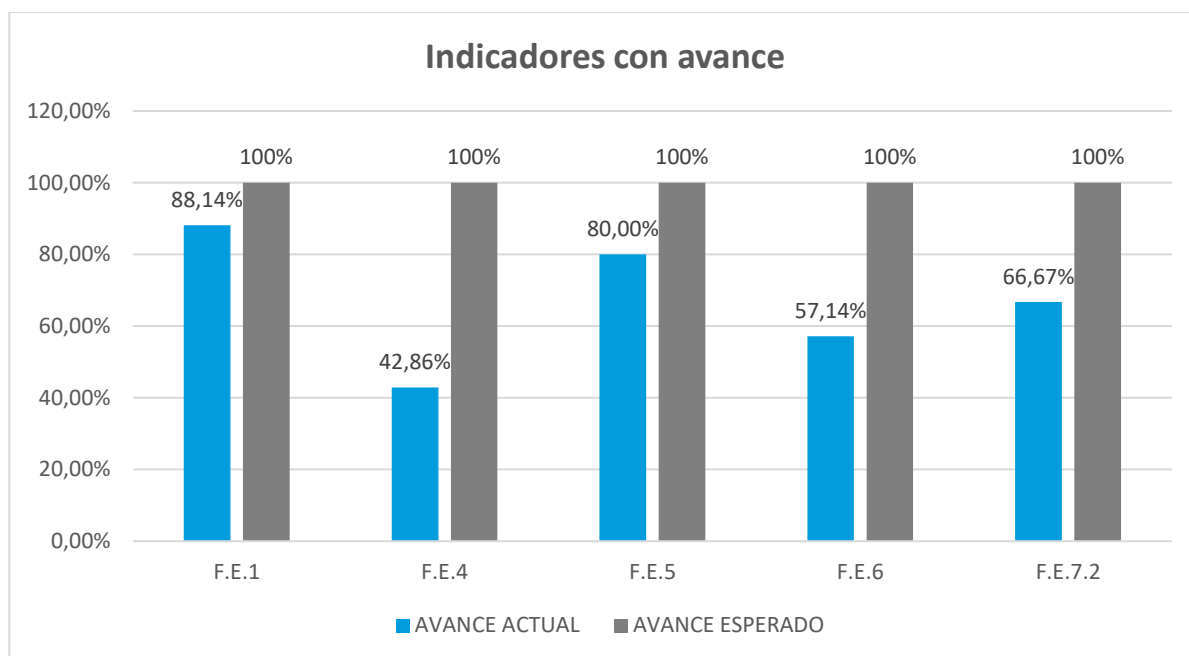
Ficha Técnica: “La Procuraduría General de la Nación, a través de la Delegada para Asuntos Étnicos, supervisa la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. Las acciones desplegadas por la Procuraduría, en cumplimiento de este indicador, se ejecutan en el marco de su función preventiva”.

- F.E.7.4 *“Porcentajes de planes y proyectos que incluya a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom priorizados, atendidos por los órganos de control, en términos de acompañamiento y seguimiento.”*

La Auditoría General de la Nación presentó un reporte de seguimiento al indicador F.E.7.4 que aparece como cumplido en el SIPO, informando que, durante el tercer trimestre de 2023, realizó seguimiento a la Contraloría General de la República y a las Contralorías Territoriales, sobre información centrada en el análisis y consolidación de los informes allegados por los sujetos vigilados.

Indicadores con Avance

Gráfica No. 32 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 6 “Implementación y Verificación” reportado en SIPO



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIPO

- F.E.1. “Convocatorias realizadas a la Alta Instancia del Alto Nivel para los Pueblos étnicos por el componente de gobierno de la secretaría técnica de la CSIVI para el seguimiento de la implementación del enfoque étnico en PMI.” (88,14 %)

En la ficha Técnica con última anotación el 31 de marzo de 2024 se observa: “Durante el primer trimestre del año la Comisión de Seguimiento, Verificación e Impulso a la Implementación (CSIVI) no inició actividades relacionadas con el cumplimiento de la totalidad de las 36 funciones a su cargo dado que no se ha dado inicio al convenio por el cual se financiará la gestión del componente Comunes de esta Instancia. En razón de lo anterior, y teniendo en cuenta que la gestión de este proceso se encuentra en trámite a fecha 31 de marzo, se determinó la participación de la IEANPE en calidad de invitada en la

CSIVI Ampliada programada para el lunes 15 de abril de 2024 y posteriormente se escuchará, por solicitud de la misma y según programación actual, a la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos en la siguiente CSIVI Ampliada cuya fecha está por confirmar en el mes de mayo de 2024. En esta sesión se invitará a la IEANPE a fin de escucharle en la presentación de su plan de trabajo 2024.”

- F.E.4. *“Reportes de información, contenidos en el SIPO, entregados a la Alta Instancia de Pueblos étnicos” (42,86 %)*

Respecto al indicador F.E.4, se encuentra ficha técnica con última anotación de fecha 31 de marzo de 2023 en el que se indicó *“El 16 de enero de 2024, se envió el VII Informe de consolidación de los reportes de información, contenidos en el SIPO correspondiente a enero - septiembre de 2023, en el cual se evidencia los indicadores étnicos del Plan Marco de Implementación que se remitió a la Instancia de Alto Nivel de Pueblos Étnicos (IEANPE) y a la Mesa permanente para la Concertación de Pueblos Indígenas - MPC. (F.E.4_30_03_2024_I: Oficio de envío y el Informe VII consolidación de los reportes SIPO).*

“Si bien la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz no hace referencia al indicador, en el Quinto Informe del seguimiento al Acuerdo de Paz se le recomendó “aclerar la función de coordinación interinstitucional e interjurisdiccional que les corresponde para cumplir el capítulo étnico” y “brindar todas las garantías presupuestales para el funcionamiento de la IEANPE”.

- F.E.5. *“Proyectos ejecutados por pueblos étnicos para la implementación del acuerdo final” (80 %)*

En punto del indicador, reposa F.E.5 80% ficha técnica con última anotación de fecha 30 de septiembre de 2023, en la que se anotó: *“En el tercer trimestre de 2023 se desarrollaron 3 actividades, en el marco del programa Banco de Proyectos a favor de los pueblos y Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras”.*

- F.E.6. *“El Plan de trabajo de la Alta Instancia Étnica concertado con CSIVI contará con garantía presupuestal anual y oportuna”* (57,1 %)

Ficha técnica con última anotación del 31 de marzo de 2024: En el primer trimestre del año 2024, el proyecto de financiamiento 2024 del plan de trabajo de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), gestionado por la Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Paz (UIAFP) desde diciembre de 2023, ha completado los procesos administrativos del convenio con el Fondo Colombia en Paz. Este convenio se estableció bajo el nombre del proyecto de inversión *“Apoyo a la implementación, fortalecimiento y seguimiento de los mecanismos e instancias derivadas del Acuerdo Final de Paz Nacional”*, identificado con el código BPIN 202300000000443. El objetivo primordial de este proyecto es unir esfuerzos para asegurar el funcionamiento óptimo de la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos (IEANPE) y llevar a cabo el seguimiento del plan marco de implementación.

- F.E.7.2. *“Porcentajes de planes y proyectos que incluyan a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom priorizados, atendidos por los órganos de control, en términos de acompañamiento y seguimiento”*. (66,6 %)

El indicador F.E.7.2 66.67% cuenta con ficha técnica con última anotación de 31 de diciembre de 2023 que indica: ***“Trimestre IV – 2023: En el marco de seguimiento y acompañamiento a proyectos asociados a comunidades étnicas, como medida de transparencia para su implementación, la CGR efectuó seguimiento territorial en el último trimestre de 2023, en los departamentos de Nariño, Amazonas y el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”***,

Indicadores Incumplidos

- F.E.7.3 *“Porcentajes de planes y proyectos que incluyan a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom priorizados,*

atendidos por los órganos de control, en términos de acompañamiento y seguimiento.”

Ficha Técnica: Esta actividad surge con los acuerdos, por esta razón no se cuenta con línea base.

- F.E.8. *“Porcentajes de consultas previas de medidas legislativas o administrativas para la implementación del Acuerdo Final que les afecten como pueblos y comunidades étnicas, de conformidad a la normatividad aplicable, con comunidades y pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom, realizadas.”*

Si bien no se refiere el indicador de forma directa y exclusiva al Ministerio del Interior, se advierte que se le recomendó “Adoptar medidas para fortalecer la IEANPE”. En respuesta, este ministerio manifestó que se viene trabajando de manera articulada con la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos étnicos y se está verificando la posibilidad de gestionar medidas de fortalecimiento.

Sobre el indicador F.E.8, la ficha técnica de 30 de junio de 2022 señala: “Durante el segundo trimestre del 2022 se llevó a cabo la segunda Sesión de la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas (MPC), la cual tiene por objeto concertar todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos; del 21 al 24 de junio de 2022 se realizó la revisión de la Ruta de Consulta Previa de Catastro Multipropósito, con los informes del artículo No. 219 de la Ley 1955 de 2019”.

A la Defensoría del Pueblo se le recomendó “avanzar en el cumplimiento del indicador F.E.7.3, que actualmente reporta en SIPO 0%”, sin respuesta a la fecha.

Conclusiones Implementación y Verificación

- I. Los datos cargados en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIPO-; que tiene como objetivo facilitar el seguimiento de metas e indicadores en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final de Paz en tiempo real,

en varios de sus registros se encuentran desactualizados, presentan información duplicada, incoherente, inconsistente, incompleta, carente de pertinencia, defectos que implican que pueda resultar de difícil comprensión incompleta para muchos de los miembros de los pueblos étnicos.

- II. De los cien (100) indicadores del SIPO en el contexto étnico del Acuerdo, veintitrés (23) indicadores se encuentran cumplidos, cuarenta y dos (42) indicadores presentan avances, treinta y cinco (35) indicadores no presentan avances y diez (10) indicadores no cuentan con ficha técnica a 31 de marzo de 2024.
- III. La información sobre los trámites y procesos adelantados para el cumplimiento del Acuerdo Final entre el Gobierno nacional y las instancias y espacios nacionales de los pueblos étnicos no está fluyendo de manera adecuada hacia estos pueblos en territorio.
- IV. Varias de las políticas, programas y proyectos implementados en el marco del cumplimiento de los acuerdos pactados, no están generando los impactos esperados en los pueblos étnicos, puesto que en muchos casos no se conoce en debida forma su existencia con claridad.
- V. Durante la vigencia respectiva se le garantizó presupuesto a la IEANPE para su operación.
- VI. Los indicadores que aparecen como incumplidos requieren revisión, análisis y ajuste para definir si las causas de su incumplimiento son por falta de pertinencia, por ser inadecuados para medir lo que se establece o por ser innecesarios; para tomar medidas frente a la institución competente.

Recomendaciones Implementación y Verificación

- I. Al Gobierno nacional: con la finalidad de que revise si las políticas, programas y proyectos implementados o en proceso de implementación en cumplimiento de los acuerdos pactados, están

generando los impactos esperados en los pueblos étnicos, o se están convirtiendo en gestiones formales.

- II. Al Departamento Nacional de Planeación y a quienes tienen competencia en la formulación, integración y actualización del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIIPO-: para que esa plataforma y los indicadores se revisen, ajusten y actualicen con información clara y pertinente que refleje de manera real lo acordado e implementado en el marco del Acuerdo Final de Paz, en lo que tiene que ver con los pueblos étnicos.
- III. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior: para que lleven a cabo labores en aras de lograr un proceso de capacitación a pueblos étnicos sobre la información, manejo e interpretación de la información publicada en el SIIPO, con el fin de garantizar que estos pueblos puedan realizar seguimiento, control y monitoreo a los avances e impacto de las acciones desarrolladas en cumplimiento de los acuerdos.
- IV. A la IEANPE: para que revise y ajuste los indicadores en el SIIPO en relación con el tema étnico; y analice, de ser posible, la inclusión de indicadores de impacto.
- V. A la IEANPE, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas, el Espacio Nacional de Consulta Previa de Comunidades Negras y la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom o Gitano: para que valore incluir dentro de su plan de acción la difusión de la información de los proyectos y acciones programados y/o adelantados para el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, ya que de acuerdo con información de los pueblos en territorio aquella no está fluyendo de manera adecuada hacia los mismos.
- VI. Al Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final de Paz -CSIVI-: para trabajar de manera armónica y orientada al respaldo de la participación de la IEANPE en los espacios y canales de interlocución para el

seguimiento al enfoque étnico del Acuerdo. Ello, con el fin de que los resultados obtenidos generen justicia social y contribuyan de manera real a la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.

Recomendaciones Generales

- I. A la Vicepresidencia de la República, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz: para que, en aras de la debida articulación entre las entidades públicas, facilite el plan de implementación del Acuerdo Final de Paz con las autoridades públicas competentes en cada uno de los capítulos, en lo que tiene que ver con los pueblos negros, afrocolombianos, raizal, palenquero, indígenas y rrom.
- II. A la Vicepresidencia de la República, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y a la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz: a fin de que contribuyan a que las entidades responsables de los diferentes ejes temáticos y sectores trabajen de manera más armónica y coordinada en el cumplimiento de los diferentes compromisos del Acuerdo, para la optimización de recursos en aras de mejores resultados.
- III. A la Vicepresidencia de la República, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y a la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz: para que las entidades o instituciones competentes avancen en el proceso de desminado de los territorios que tienen presencia de pueblos étnicos, ya que grupos armados ilegales continúan recurriendo a la siembra de minas, lo que significa que los artefactos explosivos se mantienen en los territorios y existe riesgo de su aumento con el paso del tiempo con ocasión de la presencia de actores armados ilegales en ellos.
- IV. A la Vicepresidencia de la República como coordinador del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz: en aras de promover, impulsar y apoyar la creación de planes, proyectos y programas con enfoque

diferencial, que generen impacto en las comunidades y contribuyan a la reducción de la pobreza y las inequidades en territorio, mediante gestiones consultadas y concertadas con los propios pueblos, respetando en todo caso su cultura y autonomía.

- V. A la Vicepresidencia de la República: con la finalidad de que se considere, dentro de la Estrategia de Impulso a la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, la inclusión de requisitos con enfoque diferencial, de modo que estos pueblos puedan acceder en mayor medida a los planes, programas y proyectos que implementen en ese marco.
- VI. A la Vicepresidencia de la República: para que valore en la Estrategia de Impulso a la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, realizar una revisión con cada una de las instituciones responsables del cumplimiento de los diferentes acuerdos e indicadores del SIPO, a efectos de que presenten un plan frente a aquellos incumplidos, retrasados en su proceso de cumplimiento y/o sin ficha técnica; con el fin de que el impulso sea evidente, especialmente de cara al impacto que estas acciones están generando en los pueblos étnicos en territorio.
- VII. Al Ministerio del Interior: con el objeto de que analice y revise de manera prioritaria sus responsabilidades en el cumplimiento de los acuerdos en lo alusivo a los pueblos étnicos; ya que, teniendo la condición de responsable en relación con la política y la garantía de los derechos de estos pueblos, no es justificable que aún presente indicadores sin formulación de ficha técnica.
- VIII. Al Ministerio del Interior: a fin de que evalúe que el cumplimiento de los acuerdos por parte de las diferentes instituciones, evidencia inequidades en la atención a los diferentes pueblos étnicos, lo que demanda labores de revisión, seguimiento y solicitud de ajustes, cuando sea necesario, en aras de evitar y conjurar situaciones que deriven en injusticias frente al tema, para que no se siga invisibilizando y discriminando a estos pueblos.

- IX. Al Ministerio del Interior: para que se garantice el cumplimiento de la consulta previa, libre e informada a los pueblos étnicos de las diferentes medidas legislativas o administrativas que deban adelantarse en el marco del cumplimiento de los Acuerdos, por parte de las entidades responsables, para lo cual deben realizar las apropiaciones presupuestales necesarias.

Referencias

- ACNUR, A. d. (2024). *Monitoreo de emergencias Humanitarias en Colombia 2023*. Bogotá.
- ADR. (2024). *respuesta oficio E-2024-226698 del 11 de abril del 2024*.
- ADR. (s.f.). *Servicio de Extensión Agropecuaria*. Obtenido de <https://www.adr.gov.co/atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/extension-agropecuaria/>
- Agencia de Desarrollo Rural . (9 de Enero de 2024). Obtenido de <https://www.adr.gov.co/informe-de-la-onu-destaca-aporte-de-la-agencia-de-desarrollo-rural-a-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz/>
- AGN. (2023). *Informe de Gestión Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado - AGN* . Bogotá.
- AGN. (2024a). *Oficio 2-2024-00003* . Bogotá.
- AGN. (2024b). *Oficio 2-2024-04312*. Bogotá.
- AICMA. (2024). *Oficio del 15 de Julio* . Bogotá .
- ANT. (2017). *Guía de la formalización de la propiedad con código SEJUT-P-004*. Bogotá D.C. .
- ANT. (2021). *Instructivo de administración del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral ADMTI-I-002*. Bogotá.
- ANT. (2021). *Procedimiento para el otorgamiento de Derechos de Uso*.
- ANT. (2024). *Oficio de alcance a la respuesta número 202460007924241*. Bogotá.
- ANT. (2024). *Oficio de respuesta a recomendaciones con radicado 202460002274431*. Bogotá D.C.
- ANT. (2024). *Oficio de respuesta con radicado 202460006805071*. Bogotá D.C.

ANT. (2024). *Oficio de respuesta con radicado número 202430009194691*. Bogotá.

ARN. (2024). *Reporte cualitativo SIPO C.MT.2*.

ARN. (2024a). *OFI24-010313 / GPU*.

ARN. (2024b). *Oficio RNEC-S-2024-0012531*.

ARN. (2024c). *Oficio OFI24-007130 / GPU*.

ARN. (2024d). *Oficio OFI24-001215*.

ART. (2023). *Informe de Seguimiento a la Implementación de los PDET*. Bogotá.

ART. (2023). *Oficio de respuesta con radicado 20232000014201*. Bogotá D.C. .

ART. (2024). *Guía metodológica Visor de inversiones*. Bogotá.

ART. (2024). *Documento Cualificación PATR*. Bogotá D.C. .

ART. (2024). *Oficio 20242000074301*. Bogotá.

ART. (2024). *Oficio con radicado número 20242000074301*. Bogotá D.C. .

ART. (2024). *Renovación Territorio*. Obtenido de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/MEC/MEC.html>

ART. (2024). *Respuesta 202430000034181*. Bogotá.

ART. (2024). *Respuesta ART 20242000002071*. Bogotá.

ART. (2024). *Respuesta con radicado número 20242400032572*. Bogotá D.C.

ART. (2024). *REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS PLANES DE ACCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN REGIONAL (PATR) EN EL MARCO DE LA FORMULACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES*. Bogotá D.C: ART.

ART. (2024b). *Oficio 20241200078051*.

ART. (2024c). *Oficio 20242000074301*.

ART. (s.f.). *Documento de ABC Obras PDET*. Bogotá D.C.

Cámara de Representantes. (agosto de 2024). *Texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria No. 360 de 2024 Cámara - 157 de 2023 Senado*. Obtenido de <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2024-05/28%29%20PLE%20360-%202024%20C%20Textaprobcom.docx>

CEV. (2022). *Hasta la guerra tiene límites*. Bogotá.

CEV. (2022a). *Capítulo de hallazgos y recomendaciones*. Bogotá.

CEV. (2022b). *Acuerdo 05 del 25 de agosto de 2022 - Por el cual se dispone la titularidad y la administración del Fondo Documental de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. Bogotá.

CEV. (2022b). *Resolución 019 de 2022*. Bogotá.

CIRC, C. I. (2024). *Balance Humanitario 2024*. Bogotá.

CNE. (2024). *Oficio CNE-PRE-MMA-148-2024*.

CNMH. (2018). *Tierras. Balance de la construcción del CNMH al esclarecimiento histórico*. Impreso en Colombia . Obtenido de <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/balance-s-jep/descargas/balance-tierras.pdf>

CNMH. (2023a). *Oficio 202312296000349-1*. Bogotá.

CNMH. (2023b). *ESTRATEGIA DE ANÁLISIS Y DIVULGACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME FINAL Y DEL LEGADO DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD - CEV*. Bogotá.

CNMH. (2024). *Oficio RT-PQRS 2024042960001655-1*. Bogotá.

CNR, C. N. (21 de 05 de 2024). *CNR-COMUNES - hechos Victimizantes*. Obtenido de https://www.cnr-c.org/?page_id=17794

Congreso de la República. (2017). *Acto Legislativo 01* . Bogotá.

Congreso de la República. (2019). *Ley 1957*. Bogotá.

Congreso de la República. (17 de junio de 2024). *Gaceta del Congreso*. Obtenido de <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml;jsessionid=00221cc64e175d282ff380c682fe>

CORE, f. c. (2024). *Las disidencias de las FRACP-EP, dos caminos de una guerra en construcción*. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional. (2017). *Sentencia C674 de 2017*. Bogotá.

Corte Constitucional. (2018). *Sentencia C-017/18*. Bogotá.

Corte Constitucional. (2018). *Sentencia C-080 de 2018*. Bogotá. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/c-080-18.htm>

Corte Constitucional. (2024). *Auto A-1319/24*. Bogotá.

Corte Constitucional. (2024). *Sentencia T-267 de 2024*. Bogotá.

CPDH. (2024). *Informe del avance del Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario - SNIDH*. Bogotá.

CPDH. (2024). *Oficio OFI24-00000232 / GFPU 13050000*. Bogotá.

CPDH. (2024). *Oficio OFI24-00082322 / GFPU 13050000*. Bogotá.

CSM. (2024). *Oficio del 16 de abril de 2024*. Bogotá.

CSM. (2024). *Presentación sesión Recomendaciones del Informe Final de la CEV: Una mirada del Comité de Seguimiento y Monitoreo*. Bogotá.

- Cultural Survival. (5 de Octubre de 2020). *Cultural Survival*. Obtenido de <https://www.culturalsurvival.org/news/el-significado-de-tierra-territorio-desde-la-cosmovision-indigena>
- DANE. (19 de abril de 2024). *Boletín técnico de pobreza multidimensional en Colombia en 2023*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2023.pdf>
- DANE. (2024). *Boletín Técnico, Resultados para población campesina Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV)* . Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/bol-campesinos-ECV-2023.pdf>
- DANE. (Septiembre de 2024). *Pobreza monetaria, resultados 2023*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/pres-PM-2023.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2023). *Oficio del 29 de diciembre de 2023*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (2024). *Oficio del 20 de mayo de 2024*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (28 de junio de 2024). *Reporte de Consulta de Alertas Tempranas* . Obtenido de <https://alertastempranas.defensoria.gov.co>
- Defensoría, D. d. (2024). *Respuesta bajo requerimientos sexto informe acuerdo de paz*. Bogotá D.C.
- DNP . (2024). *Oficio con radicado número 20246800076163*. Bogotá D.C. .
- DNP. (2015). *El campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Obtenido de <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%201.pdf>

- DNP. (2023). *Evaluación Institucional y de Resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)*. Bogotá: Universidad los Andes .
- DNP. (2024). *Oficio 20243160076123*.
- DNP. (2024). *Oficio 20246000517631*. Bogotá.
- DNP. (2024). *Respuesta solicitud de información con radicado: 20246000517631*. Bogotá, D.C.
- DNP. (2024). *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*. Obtenido de <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>
- DNP. (s.f.). *Catastro Multipropósito*. Obtenido de <https://www.catastromultiproposito.gov.co/acerca-de/Paginas/que-es-el-catastro-multiproposito.aspx>
- DSCI. (2024a). *Oficio con radicado número 20246000085001*. Bogotá D.C.
- DSCI. (2024b). *Oficio con radicado 20246000005841 dek 23-01-2024*. Bogotá D.C. .
- DSCI. (2024c). *Oficio con radicado número 20246000007881*. Bogotá D.C.
- DSCI. (2024d). *Oficio con radicado número 0246000120791*. Bogotá D.C.
- DSCI. (30 de Agosto de 2024e). *Comunicado de Prensa, Junta de Direccionamiento Estratégico, Programa Nacional Integral de Sustitución – PNIS*. Obtenido de <https://www.mindefensa.gov.co/site/Sitio-Web-Ministerio-Defensa/prensa/noticia-visualizacion/nueva-ruta-de-implementaci%C3%B3n-pnis>
- DSCI. (2024f). *Oficio 20246000102661*. Bogotá D.C.
- Echavarria, J; et al. (2024). *Siete años de implementación del Acuerdo Final: perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino*. Notre Dame, IN y Bogotá, COL.

- El Tiempo . (10 de 08 de 2023). Suiza conservará copia del archivo digital de la Comisión de la Verdad. *El Tiempo* .
- EQUITAS. (2024). *Documento de análisis de la implementación del PNB y los PRB de personas dadas por desaparecidas*. Bogotá.
- Fabián Uribe Betancur . (19 de julio de 2024). *Hacemos Memoria* .
Obtenido de <https://hacemosmemoria.org>
- FGN. (2024). *Oficio con radicado número DAJ-10400-24-07-2024*. Bogotá D.C.
- FGN. (2024). *Oficio de respuesta con radicado número 20245760003061 de 7 de mayo de 2024*. Bogotá D.C.
- FGN, F. G. (2024). *Respuesta requerimiento sexto informe al Congreso radicado 20245760003061*. Bogotá.
- FINAGRO . (2023). *Oficio de respuesta 2023023598*. Bogotá D.C.
- FINAGRO. (2024). *Oficio de respuesta número 2024007317*. Bogotá.
- FIP. (Noviembre de 2023). Obtenido de chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://storage.ideaspaz.org/documents/capitulo-etnico-y-enfoque-de-genero.pdf>
- FIP. (2024). *Análisis de incidencia de las iniciativas de los PATR en los nuevos Planes de Desarrollo Territoriales 2024 - 2027*. Bogotá.
- FIP-PGN. (2024). *GuiPaz 4, Guía Integral de Sseguimiento al problema de las drogas ilícitas*. Bogotá D.C. .
- Función Pública. (2023). *Oficio 20235010596921*. Bogotá.
- Función Pública. (2024). *Oficio 20247000288621*. Bogotá.
- García Trujillo, A. (2022). *El Acuerdo por Cumplir: Paz y desarrollo rural en Colombia*. Bogotá D.C.: Planeta Colombiana S.A.
- Hubert, C. (2019). *La Declaración de la ONU sobre los derechos de los campesinos y las campesinas: Instrumento de lucha por un futuro común*. Obtenido de <https://www.cetim.ch/product/libro->

electronico-la-declaracion-de-la-onu-sobre-los-derechos-de-lo-a-s-campesino-a-s/

ICBF. (2024). *Oficio 202411000000132241* .

IEANPE. (Junio de 2024). *III Informe Sobre la Implementación del Capítulo Étnico*. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://ieanpe.com/wp-content/uploads/2024/06/III-Informe-sobre-la-implementacion-del-Capitulo-Etnico-FINAL.pdf

IEANPE. (2024a). *Boletín N° 1*. Bogotá. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://ieanpe.com/wp-content/uploads/2024/04/Boletin-Punto-1.-Reforma-Rural-Integral-20240315.pdf

IEANPE. (Febrero de 2024b). *Boletín N° 3*. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://ieanpe.com/wp-content/uploads/2024/04/Boletin-Punto-3-20240226.pdf

IEANPE. (2024c). *Boletín N° 4*. Bogotá.

IEANPE. (2024d). *Boletín N°5*. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://ieanpe.com/wp-content/uploads/2024/04/Boletin-Punto-5.-Victimas-20240315.pdf

IGAC. (abril de 2024). *Fragmentación y Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. Obtenido de https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2024-05/FDPRC_Dig_V2.pdf

IGAC. (2024). *Oficio con radicado número 1000DG-2024-0000176-EE*. Bogotá D.C. .

INDEPAZ, I. d. (2024). *El accionar de los grupos armados en el contexto de la Paz Total*. Bogotá D.C.

INDEPAZ, I. d. (21 de 05 de 2024). *Observatorio de Derechos Humanos y Conflctividades*. Obtenido de

<https://indepaz.org.co/category/observatorio-de-conflictos-y-posacuerdos/>

INMLCF. (2024). *Oficio No. 533-SFF-2024*. Bogotá.

Intituto Kroc. (2023). *Instituto Kroc*. Obtenido de [Informe_Trimestral_Estado_Efectivo_de_la_Implementaci_n_del_Acuerdo_Final_abril_junio_de_2022](#)

JAHV McGregor S.A.S. (2023). *Informe ejecutivo de auditoría externa a los diferentes componentes de las elecciones territoriales a celebrarse el 29 de octubre de 2023*.

JEP. (2022). *Lineamientos de sanciones propias y TOAR*. Bogotá.

JEP. (2024). *Caso 04*. Obtenido de <https://www.jep.gov.co/macrocasos/caso04.html>

JEP. (2024). *Caso 08*. Obtenido de <https://www.jep.gov.co/macrocasos/caso08.html>

JEP. (02 de 04 de 2024). *Comunicado 33*. Obtenido de Sistema Restaurativo de la JEP entra en funcionamiento con el proyecto 'Siembras de Vida' en la localidad de Usme en Bogotá: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-sistema-restaurativo-de-la-jep-entra-en-funcionamiento-con-el-proyecto-siembras-de-vida-en-la-localidad-de-usme-en-bogota.aspx>

JEP. (2024). *Informe de avances y resultados*. Bogotá.

JEP. (2024). *Oficio 202402000597*.

JEP. (14 de 08 de 2024). *Sala de prensa*. Obtenido de JEP expulsa al mayor (r) Juan Carlos Rodríguez Agudelo por incumplir gravemente y de forma injustificada sus compromisos: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Forms/DispForm.aspx?ID=1778&RootFolder=%2A>

KROC. (Noviembre de 2023). *Siete años de implementación del Acuerdo Final*. Obtenido de

https://curate.nd.edu/articles/report/Siete_años_de_implementación_del_Acuerdo_Final_perspectivas_para_fortalecer_la_construcción_de_paz_a_mitad_de_camino/25651275?file=46146288

Kroc. (2024). *Siete años de implementación del Acuerdo Final: perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino.*

Mesa de Conversaciones. (2016). *Acuerdo Final de Paz.*

Mesa de Conversaciones. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.* Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.

Mesa de Conversaciones. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.* Bogotá.

Min Relaciones Exteriores. (2024). *Oficio con radicado número S-GAICE-24-009139.* Bogotá D.C.

MinAgricultura. (2024). *Oficio de respuesta número 2024-100-010680-1.* Bogotá D.C.

Minagricultura. (2024). *Oficio de respuesta recomendaciones del Quinto Informe al Congreso, con radicado 2024-100-000053-1.* Bogotá D.C. .

MinAgricultura (01 de agosto de 2024). Reunión en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

MinAmbiente. (2024). *Oficio con radicado número 12042024E2014295.* Bogotá.

MinAmbiente. (2024). *Oficio de recomendaciones con radicado número 12042024E2004199.* Bogotá D.C. .

MinDefensa. (2024). *Oficio con radicado número RS2024827124472.* Bogotá D.C.

MinDefensa, M. d. (2024). *Respuesta RS20240424054209.* Bogota D.C.

MinEducacion. (2024). *Oficio 2024-EE-014986*.

MinEducacion. (2024). *Oficio 2024-EE-134157*.

MinInterior. (2022). *Proyecto de Acto Legislativo por el cual se reforma la Constitución de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural*. Bogotá D.C. .

MinInterior. (2024). *Oficio 2024-2-001004-018815*.

MinInterior. (2024). *Oficio 2024-2-001004-027734 Id: 352228*.

MinInterior. (2024). *Plan de Choque para acelerar la implementación del Acuerdo Final de Para la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia*. Obtenido de <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://embeber-pdf-arc.s3.amazonaws.com/Plan+de+choque+oficial-1729021020474.pdf>

MinInterior. (2024a). *Oficio 2024-2-001004-027734 Id: 352228*.

MinInterior. (2024b). *Oficio 2024-2-001004-018815*. Bogotá.

MinInterior, M. d. (2023). *Respuesta bajo radicado 2024-2-001004-018815 ID:326035*. Bogotá D.C.

MinJusticia. (2023). *Política Nacional de Drogas 2023 - 2023*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20%27Sembrando%20vida,%20desterramos%20el%20narcotr%C3%A1fico%27.pdf>

Minjusticia. (2023). *Sembrando Vida Deterramos el Narcotráfico*. Bogotá. Obtenido de <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20%27Sembrando%20vida,%20desterramos%20el%20narcotr%C3%A1fico%27.pdf>

MinJusticia. (2024). *MJD-OFI24-0016670-DJT-30100*. Bogotá.

MinJusticia. (2024). *Oficio con radicado MJD-OFI24-0016670-DJT-30100*. Bogotá D.C.

MinSalud. (2024). *Oficio 202416101166381*.

MinSalud. (2024). *Oficio 202416101166381*. Bogotá.

MinSalud. (2024). *Oficio de respuesta con radicado 2024161000223431*. Bogotá D.C.

MinTIC. (2023). *Informe de Rendición de Cuentas del Plan Marco de Implementación*.

MinTIC. (2024). *Oficio 242047692*.

MinTIC. (2024). *Oficio 242088670*.

MinTIC. (2024). *Oficio del 25 de junio de 2024*. Bogotá.

MinVivienda. (2024). *Oficio 2024EE0032894*.

MOE. (13 de Junio de 2024). *Intervención de la Misión de Observación Electoral (MOE) en la audiencia pública : “¿Tienen garantías las mujeres para participar efectivamente y ser elegidas en las CITREP?”*. Obtenido de <https://www.moe.org.co/intervencion-de-la-mision-de-observacion-electoral-moe-en-la-audiencia-publica-tienen-garantias-las-mujeres-para-participar-efectivamente-y-ser-elegidas-en-las-citrep/>

OACP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.

OACP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.

OCCP. (2024). *OFI24-00102410 / GFPU 13020000*. Bogotá.

OCCP. (2024). *Oficio OFI24-00102410 / GFPU 13020000*.

ONU. (2024). *Informe del Secretario General - Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. Obtenido de https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/_sp_n2417093.pdf

ONU, A. C. (2024). *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2023*. Bogotá D.C.

Partido Comunes. (2023). *Elecciones 2023*.
<https://partidocomunes.com.co/electoral-2023/>.

Partido Comunes. (2024). *Oficio 2024-115-000320-2*.

Planeación, D. N. (10 de 9 de 2024). *SISCONPES*. Obtenido de
<https://sisconpes.dnp.gov.co/sisconpesweb/>

Procuraduría. (2020). *Segundo Informe al Congreso sobre el Estado de Avance en la Implementación del Acuerdo de Paz*.

Procuraduría. (2021). *Plan Estratégico Institucional 2021 - 2024*. Bogotá D.C. Obtenido de
<https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2024/Diciembre%202024/MIPGN/4.3%20Planeacion%20institucional.pdf>

Procuraduría. (2021). *Tercer Informe al Congreso sobre el Estado de Avance en la Implementación del Acuerdo de Paz*.

Procuraduría. (2022). *Cuarto Informe al Congreso Sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá. Obtenido de
https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2022/Cuarto%20Informe%20Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz_Radicaci%c3%b3n%20%281%29.pdf

Procuraduría. (2022). *Cuarto Informe al Congreso sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.

Procuraduría. (2022). *Cuarto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance en la Implementación del Acuerdo Final de Paz*.

Procuraduría. (2023). *Quinto Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.

Procuraduría. (2023). *Quinto Informe al Congreso Sobre el estado de avance de la Implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá. Obtenido de

https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Diciembre%202023/Delegada%20de%20Seg%20Acuerdo%20de%20Paz/Resumen%20Ejecutivo%20Quinto%20Informe%20Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz_Radicaci%C3%B3n.pdf

Procuraduría. (2023). *Quinto Informe al Congreso sobre el estado de Avance en la Implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.

Procuraduría. (2023). *Quinto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance en la Implementación del Acuerdo de Paz*.

Procuraduría. (2023). *Quinto Informe al Congreso sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.

Procuraduría. (2023). *Quinto informe al Congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz*.

Procuraduría. (2023). *Quinto Informe de Seguimiento al Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz*. Bogotá.

Procuraduría. (21 de 10 de 2024). *Boletín 1219 de 2024*. Obtenido de Procuraduría solicitó a la JEP mantener imputación por Violencia Sexual a máximos responsables de las Farc: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria--solicito-jep-mantener-imputacion-violencia-sexual-maximos-responsables-farc.aspx>

Procuraduría. (16 de 03 de 2024). *Boletín 280 de 2024*. Obtenido de Procuraduría pide a JEP imputar a excomandantes Farc con base en el derecho propio indígena que equipara las afectaciones sufridas con etnocidio: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-pide-jep-imputar-excomandantes-farc-con-base-derecho-propio-indigena-equipara-afectaciones-etnocidio.aspx>

Procuraduría. (07 de 08 de 2024). *Boletín 883 de 2024*. Obtenido de Procuraduría solicitó a la JEP expulsión inmediata de alias 'Zeus': <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-solicito-a-jep-expulsion-inmediata-de-alias->

zeus.aspx#:~:text=La%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la,hab%C3%ADa%20adquirido%20con%20la%20Jurisdicci%C3%B3n

Procuraduría. (2024). *Informe final actuación preventiva de los procesos de compra de predios para la Reforma Rural*. Bogotá D.C.

RNEC. (2024). *Oficio S.G - O.J - 0249*.

RNEC. (2024). *Oficio S.G-O.J-0249*.

SAE. (2024). *Oficio 20243020220431*. Bogotá.

SAE. (2024). *Oficio de respuesta con radicado 20243020220431*. Bogotá D.C.

SAE. (2024). *Oficio de respuestas a las recomendaciones, con radicado número 202443020096611*. Bogotá D.C.

Secretaria de Transparencia . (2024). *Oficio con radicado con radicado OFI24-00077153*. Bogotá D.C. .

Secretaría de Transparencia. (2024a). *Oficio OFI24-00001517 / GFPU 13130003*. Bogotá.

Secretaría de Transparencia. (2024b). *Oficio OFI24-00077153 / GFPU 13130001*. Bogotá.

SIIPO, S. I. (22 de 05 de 2024). *Reporte SIIPO 202-2024*. Obtenido de <https://sinergia.dnp.gov.co/siipo>

SNR. (2024). *Oficio con radicado número SNR2024EE000952*. Bogotá D.C.

UARIV. (2024). *Acta Primera Sesión del Subcomité de Reparación Colectiva 22/05/2024. Base de datos Anexa con fecha de corte del 31/05/202. Enviada por correo el 19/07/2024*.

UARIV. (2024). *Oficio 2024-0246793-1*. Bogotá.

UARIV. (2024). *Oficio 2024-0838132-1*. Bogotá.

UARIV. (2024). *Oficio 2024-1032427-1*. Bogotá.

UARIV. (2024). *Oficio Rad. No. 2024-0024282-1.*

UBPD. (2023). *Resolución 729 de 2023 Por la cual se establecen los lineamientos para la entrega de constancias de asistencia y los criterios para la expedición de acreditaciones dirigidas a la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP, y se dictan otras disposiciones.* Bogotá.

UBPD. (2023). *Trabajos, Obras o Actividades con contenido Reparador - Restaurados en el proceso de búsqueda.* Bogotá.

UBPD. (2024). *Oficio UBPD-1-2024-000072 .* Bogotá.

UBPD. (2024). *Oficio UBPD-1-2024-000659.* Bogotá.

UBPD. (14 de 07 de 2024). *Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.* Obtenido de Portal de datos: <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/sites/portal-de-datos/distribucion-temporal-personas-dadas-por-desaparecidas/>

UBPD. (2024a). *Oficio del 6 de mayo de 2024.* Bogotá.

UBPD. (2024b). *Plan de Acción Marco Estratégico 2024 V2.* Bogotá.

UBPD. (10 de 07 de 2024c). *Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.* Obtenido de Portal de Datos - Registro de Solicitudes de Búsqueda: <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/sites/portal-de-datos/registro-solicitudes-de-busqueda/>

UIAFP. (2023). *Oficio OFI23-00216953 / GFPU 13170000.* Bogotá.

UIAFP. (2023). *Oficio OFI23-00241420 / GFPU 13170000.* Bogotá.

UIAFP. (2024). *Oficio OFI24-00099043 / GFPU 13170000.* Bogotá.

UIAFP, U. d. (2024). *Respuesta bajo radicado OFI24-00099043/GFPU 13170000.* Bogota D.C.

Unidad para las Víctimas. (30 de Noviembre de 2024). *Registro Único de Víctimas (RUV).* Obtenido de

<https://www.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas-ruv/>

UNODC. (26 de Junio de 2024). *Informe Mundial sobre las Drogas 2024 de UNODC*. Obtenido de https://www.unodc.org/unodc/es/press/releases/2024/June/unodc-world-drug-report-2024_-harms-of-world-drug-problem-continue-to-mount-amid-expansions-in-drug-use-and-markets.html

UNODC-SIMCI. (2024). *Monitoreo de Terriotrios con presencia de Cultvos de Coca 2023*. Bogotá D.C. Obtenido de https://www.biesimci.org/index.php?id=82&no_cache=1

UNP . (2024). *Oficio con radicado número EXT24-00096565 EXT24-000966831*. Bogotá D.C.

UNP, U. N. (2024). *Respuesta bajdo radicado OFI24-00021981*. Bogotá D.C.

UNP-B, U. N. (2024). *Respuesta requerimiento UNP radicado OFI24-00021981*. Bogotá. D.C.

UPRA. (2023). *Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia Vigencia 2020*. Obtenido de https://upra.gov.co/es-co/Publicaciones/indice_de_informalidad.pdf

UPRA. (2024). *Oficio con radicado número 2024-1-001451*. Bogotá D.C.

W Radio. (26 de 02 de 2024). *Actualidad*. Obtenido de Piden a la JEP expulsar a excomandante de las Farc capturado con “narcocamioneta”: <https://www.wradio.com.co/2024/02/26/piden-a-la-jep-expulsar-a-excomandante-de-las-farc-capturado-con-narcocamioneta/>