



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACIÓN

PROCUREMOS  
*la paz*

# GUIPAZ

Guía Integral de Seguimiento a la  
Implementación del Acuerdo de Paz

**Acción Integral Contra  
Minas Antipersonal**

Foto: Misión ONU

# Guías Integrales de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz GUIPAZ

*Acción Integral Contra Minas Antipersonal AICMA*

Diciembre de 2020

**Procuraduría General de la Nación - República de Colombia**

<https://www.procuraduria.gov.co>

**Dirección y Supervisión:**

Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

**Autores**

Procuraduría General de la Nación

Fundación Ideas para la Paz

© Procuraduría General de la Nación (PGN), 2020

© Fundación Ideas para la Paz (FIP), 2020

**Diseño y Diagramación:**

QUID

**Foto portada:**

Misión ONU

Impreso por Zetta

**Impreso en Bogotá D.C., Colombia.**

# ÍNDICE

4

Pág.

**La GUIPAZ:  
objetivos y  
estructura**

5

Pág.

**¿POR QUÉ es  
importante  
para el  
funcionario  
del Ministerio  
Público?**

6

Pág.

**¿QUÉ?**

6

-- El Acuerdo  
de Paz

9

-- Acción Integral  
Contra Minas  
Antipersonal - AICMA

19

-- Resultados de  
Impacto y  
Productos

23

Pág.

**¿CÓMO?**

23

-- Acción  
Estratégica  
del Ministerio  
Público

33

Pág.

**ANEXOS**

# La GUIPAZ:

## objetivos y estructura

La Procuraduría General de la Nación (PGN), presenta la Guía Integral de Seguimiento al Acuerdo de Paz, GUIPAZ. Su objetivo es brindar herramientas a los funcionarios del Ministerio Público para fortalecer su capacidad de vigilancia, control a la gestión y seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016.

Esta GUIPAZ se centra en la ejecución de la Política Pública de Acción Integral contra Minas Antipersonal que actualmente lidera la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Constituye un instrumento de trabajo que les permite a las funcionarias(os) del Ministerio Público hacer seguimiento a la implementación de estas medidas y adoptar acciones preventivas para gestionar riesgos en la administración pública y evitar que se afecte la garantía de los derechos que persigue tanto la política pública en cuestión como el Acuerdo de Paz.

Busca también convertirse en un insumo del Ministerio Público para orientar a la ciudadanía en las disposiciones e iniciativas relacionadas con este componente.

La GUIPAZ está estructurada en cuatro grandes secciones.

1.  
Sección

En la primera se destaca la importancia del rol del Ministerio Público en el seguimiento al Acuerdo de Paz.

2.  
Sección

La segunda brinda una descripción general del Acuerdo y explica estas acciones desde una perspectiva de generación de valor público, su arreglo institucional y normativo, su financiación, y los enfoques de género, étnico y territorial.

3.  
Sección

La tercera brinda una orientación a los funcionarios sobre las estrategias del Ministerio Público, que permiten identificar los principales resultados de impacto y los riesgos que se pueden presentar en la implementación de este componente.

4.  
Sección

La última sección resume la metodología de gestión de riesgos que se desarrolla en el marco de la función preventiva y presenta un anexo de normas para complementar los recursos utilizados por los funcionarios en el seguimiento a la implementación.

# ¿Por qué es importante para el funcionario del Ministerio Público?

La construcción de paz en Colombia es un proceso y un desafío que requiere el esfuerzo, apoyo y acompañamiento de la sociedad civil, la comunidad internacional, las empresas y el Estado. Por mandato constitucional<sup>1</sup>, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo deben presentar un informe al Congreso de la República sobre el cumplimiento de metas y ejecución del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Por su parte, los organismos del Ministerio Público tienen un papel en el seguimiento del Acuerdo de Paz, en concordancia con su rol de vigilar la garantía de los derechos de la ciudadanía, velar por el buen desempeño de los servidores públicos y el manejo transparente de los recursos.

La Procuraduría General de la Nación creó el Comité de Paz<sup>2</sup>, presidido por la Viceprocuraduría General de la Nación e integrado por otras Procuradurías Delegadas, para propiciar la articulación y coordinación del seguimiento, control y vigilancia de los planes, programas y proyectos asociados a la implementación del Acuerdo. La secretaría técnica de este comité está a cargo de la Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz<sup>3</sup>, la cual coordina todas las acciones de seguimiento a la implementación de los diferentes puntos, en ejercicio de su función preventiva<sup>4</sup> y de control de gestión pública. Este seguimiento incluye un control al diseño normativo del Acuerdo, a su aplicación y a la ejecución de los recursos de las distintas fuentes de financiación a nivel nacional y territorial.



<sup>1</sup> Art. 3 del Acto Legislativo 01 de 2016 sobre Plan de Inversiones para la Paz.

<sup>2</sup> El Comité tiene entre sus funciones la definición de lineamientos de la Procuraduría y agentes del Ministerio Público, establecer el protocolo de coordinación intrainstitucional, presentar informes semestrales sobre las acciones del Gobierno nacional al Procurador, coordinar el informe al Congreso sobre la ejecución de recursos del componente de paz, y coordinar la presentación de informes a la JEP. Resolución 483 de 2017.

<sup>3</sup> La Procuraduría Delegada para el Seguimiento de Paz se crea a través del decreto 1511 de 2018 y se le asignan funciones a través de la Resolución 260 de 2019. Las funciones preventivas y de seguimiento a la política pública de víctimas se definen a partir del Decreto 2246 de 2011, la Resolución 437 de 2013, la Resolución 399 de 2015 y las posteriores en relación con el seguimiento al Acuerdo de Paz: Resolución 099 de 2017 y la Resolución 483 de 2017.

<sup>4</sup> Decreto Ley 262 de 2000.

La Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) contribuye a minimizar los riesgos a los que están expuestas las comunidades por la presencia de artefactos explosivos y a la implementación del Acuerdo de Paz. Sanear el territorio y eliminar artefactos que pueden ocasionar graves daños a las comunidades es esencial para garantizar la implementación de otras estrategias de intervención como los PDET, PNIS y la misma reincorporación, contempladas en el Acuerdo de Paz. El Ministerio Público, tiene la labor de acompañar el monitoreo al Acuerdo y contribuir a los retos que plantea su implementación en esta materia.

Invitamos a todos los funcionarios del Ministerio Público del orden territorial y nacional, a apropiarse esta guía y su metodología de seguimiento con el fin de fortalecer sus capacidades operativas. La GUIPAZ les permitirá mejorar la toma de decisiones en el ejercicio del control público frente a la materialización del Acuerdo de Paz.

# ¿Qué?

## El Acuerdo de Paz



El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo de Paz) fue firmado entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP) el 24 de noviembre de 2016. El 30 de noviembre del mismo año, fue refrendado por el Congreso de la República.

A través del Acto Legislativo 02 de 2017, con el propósito de dar estabilidad y seguridad al Acuerdo de Paz, se estableció que los contenidos que corresponden a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política son parámetros obligatorios de interpretación, y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación. Adicionalmente, el Acto Legislativo establece que las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo acordado, y en consecuencia sus actuaciones, los desarrollos normativos, su interpretación y aplicación deben guardar coherencia e integralidad.

Las instituciones y autoridades del Estado deben preservar los contenidos, los compromisos, el espíritu y principios del Acuerdo de Paz, durante los siguientes tres periodos presidenciales (2018-2022, 2022-2026 y 2026-2030)<sup>5</sup>. Los esfuerzos institucionales deben velar porque la sociedad colombiana pueda convivir en paz, un valor de primer orden dentro del modelo de organización política establecido en la Constitución.

El Acuerdo de Paz está compuesto por seis puntos, que a su vez comprenden varios pilares o subpuntos -*ver esquema Nro.1*-. Los compromisos plasmados en el Acuerdo se incluyeron en el Plan Marco de Implementación (PMI) el cual, según lo contemplado en el Acuerdo, debía contener los propósitos, objetivos, metas, prioridades e indicadores, recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de todos los puntos, así como su priorización y secuencia (cronograma) e instituciones responsables. Asimismo, contiene las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda.

El PMI tiene una duración de 10 años<sup>6</sup> –pero puede ser revisado anualmente– y fue formalizado mediante la expedición del Documento CONPES 3932 de 2018 “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de

Implementación del Acuerdo de Paz con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”. Este documento incluyó una batería inicial de 501 indicadores –que posteriormente se incrementó a 507–, la cual sintetiza los compromisos de las entidades del orden nacional en la implementación. El PMI constituye un insumo fundamental para los dos siguientes Planes Nacionales de Desarrollo y el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz.

El Acuerdo de Paz contempla el fortalecimiento de las acciones integrales contra minas antipersonal con el objetivo de facilitar la implementación de algunos de sus puntos, como se presenta más adelante. No obstante, el desarrollo de la política pública de AICMA es una política independiente a la implementación del Acuerdo de Paz, que surge a raíz de la firma de la Convención de Ottawa, formalmente denominada Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción, a la cual Colombia se adhirió en el año 2000. La Procuraduría General ha tenido un rol activo en su seguimiento desde que se asumió la participación en la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción Integral Contra Minas (CINAMAP) y en la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario (IIDH), donde se coordinan acciones en los tres componentes de la AICMA.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, C-630 de 2017

<sup>6</sup> En su batería de indicadores, el PMI también incluye compromisos del Acuerdo de Paz que se extienden a un periodo de 15 años.

# 1. **Reforma Rural Integral**



- Planes nacionales para la Reforma Rural Integral **1.1.**
- Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo **1.2.**
- Infraestructura y adecuación de tierras **1.3.**
- Desarrollo social: salud **1.4.**
- Desarrollo social: educación rural **1.5.**
- Desarrollo social: vivienda y agua potable **1.6.**
- Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa **1.7.**
- Garantía progresiva del derecho a la alimentación **1.8.**
- Planes de acción para la transformación regional **1.9.**

# 2. **Participación Política: Apertura Democrática para Construir Paz**



- 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 **2.1.**
- Mecanismos democráticos de participación ciudadana **2.2.**
- Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad **2.3.**

# 3. **Fin del Conflicto**



- Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas **3.1.**
- Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil **3.2.**
- Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales **3.3.**



# 4. **Solución al Problema de las Drogas Ilícitas**

- 4.1.** Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)
- 4.2.** Prevención del Consumo y Salud Pública
- 4.3.** Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos



# 5. **Sobre las Víctimas del Conflicto**

- 5.1.** Justicia y Verdad
- 5.2.** Reparación integral para la construcción de Paz
- 5.3.** Derechos Humanos



# 6. **Implementación, Verificación y Refrendación**

- 6.1.** Mecanismos de implementación y verificación
- 6.2.** Capítulo étnico
- 6.3.** Componente Internacional de Verificación de la CSIVI
- 6.4.** Componente de acompañamiento internacional
- 6.5.** Herramientas de difusión y comunicación

**Esquema Nro. 1.**  
**Puntos y pilares del**  
**Acuerdo de Paz**

## Acción Integral Contra Minas Antipersonal - AICMA

Las Normas Internacionales para la Acción contra las Minas<sup>7</sup>, definen la AICMA como aquellas actividades que reunidas permiten reducir el impacto social, económico y ambiental de la contaminación por minas antipersonal (MAP) y restos explosivos de guerra (REG).

El Acuerdo de Paz, si bien no profundiza en compromisos en el marco de la AICMA, destaca la importancia del desminado humanitario para la implementación del Acuerdo e incluye medidas encaminadas a sanear el territorio de MAP-MUSE, AEI y REG. Dadas las dinámicas del conflicto armado y las características geográficas, la labor del desminado, así como otras acciones preventivas que se enmarcan en la Acción Integral contra Minas, es un esfuerzo interinstitucional que involucra una serie de estrategias concretas de largo alcance.

Con la formulación de la Política Pública de Acción Integral contra Minas, a través del CONPES 3567 de 2009, se planteó la problemática de las minas antipersonal en Colombia y se establecieron las líneas estratégicas de corto, mediano y largo plazo, las necesidades de

<sup>7</sup> CIGDH (2018). International Mine Action Standards/ IMAS p. 2. En Procuraduría General de la Nación (2020). Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz. Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. p. 340.

“La protección de las comunidades, la garantía del derecho a la vida y el bienestar de la población rural requiere también asegurar el desminado, para lo cual el Gobierno Nacional [...] pondrá en marcha un programa de desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional que hubiesen sido afectadas por la ubicación de minas antipersonal y municiones sin explotar”.

“Las FARC-EP se comprometen en el proceso de reincorporación a la vida civil [...] a realizar acciones de contribución a la reparación por los daños causados que podrán incluir entre otras, [...] la participación en los programas de limpieza y descontaminación de los territorios de MAP, AEI, MUSE y REG[...].

(Acuerdo de Paz, pp. 106 y 179.)



coordinación y la capacidad institucional para contener la contaminación y despliegue en los territorios, a realizar en el periodo 2009-2019. Lo anterior fue la base para el desarrollo de una estrategia integral que ha permitido la evolución de la institucionalidad en la materia.

La política pública de AICMA se ha desarrollado en un contexto que continuamente se transforma, por lo que debe adaptarse a las necesidades de las comunidades, las nuevas dinámicas del conflicto y la transformación de los territorios. Uno de los factores que ha incidido en el desarrollo de la política pública fue la firma del Acuerdo de Paz. En este contexto, el Gobierno Nacional creó un Programa Nacional de Desminado Humanitario y de Limpieza de las áreas del territorio nacional que hubiesen sido afectadas por estos artefactos, en el marco del Plan Estratégico de Acción Integral contra Minas Antipersonal 2016- 2021 “Colombia Libre de Sospecha de Minas Antipersonal a 2021”, cuyo énfasis se centró en las zonas con cultivos de uso ilícito.

Posteriormente, y ante la necesidad de cumplir con los compromisos adquiridos por Colombia en la Convención de Ottawa de 1997, se presentó el Plan Estratégico 2020-2025 “Hacia una Colombia libre de sospecha de minas antipersonal para todos los colombianos” a cargo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Dicho plan contiene los objetivos para liberar el territorio de artefactos explosivos y fortalecer la política pública de Acción integral contra Minas a partir de tres componentes<sup>8</sup>:



Desminado Humanitario para generar condiciones de paz territorial que le garantice a desplazados, víctimas y a la comunidad en general, los derechos a la movilidad, explotación y pleno disfrute de la tierra de manera segura y la implementación de otras políticas públicas.



Asistencia Integral a Víctimas para articular las medidas de asistencia, atención, reparación y ayuda humanitaria a las víctimas de minas antipersonal.



Educación en el Riesgo de Minas en los territorios a través de medidas preventivas y de sensibilización a las comunidades, encaminadas a reducir los riesgos de nuevas víctimas por este tipo de artefactos y municiones.

De manera transversal, el plan adopta un pilar de gestión territorial, social y comunitaria y gestión de la información<sup>9</sup>, que busca articular las entidades del nivel nacional con el nivel territorial en municipios de alta afectación para MAP, MUSE, AEI y REG, e involucra a representantes de comunidades y en general, de la sociedad civil, que se encuentre en los territorios aportando al proceso de

<sup>8</sup> OACP (2020). “Plan Estratégico 2020-2025: Hacia una Colombia libre de sospecha de minas antipersonal para todos los colombianos”. Grupo de Acción Integral Contra Minas Antipersonal. Pp. 86-95

<sup>9</sup> OACP (2020). “Plan Estratégico 2020-2025: Hacia una Colombia libre de sospecha de minas antipersonal para todos los colombianos”. Grupo de Acción Integral Contra Minas Antipersonal. Pp. 95-99.

acción integral contra minas antipersonal. Con respecto a la gestión de la información, el plan busca fortalecer la implementación de la metodología de cualificación a través de la herramienta cartográfica “Mapa Parlante” que involucra comunidades, autoridades locales, autoridades

étnicas y otros grupos de interés locales que tengan incidencia en AICMA.

El Acuerdo de Paz contempla medidas de Acción Integral Contra Minas Antipersonal en los siguientes subpuntos:

3.1.7.1. En este subpunto sobre el proceso de dejación de las armas, las FARC se comprometen a contribuir con la limpieza y descontaminación de los territorios afectados por MAP, MUSE, AEI y REG, en articulación con lo definido en los puntos 4 y 5 y en el subpunto sobre reincorporación.

3.2.2.6. Uno de los compromisos de la reincorporación social y económica se refiere a la participación de excombatientes en programas y proyectos productivos, que incluyen la participación en programas y proyectos de protección ambiental y desminado humanitario.

4.1.3.1. El subpunto del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) contempla dentro de sus elementos, garantizar las condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, lo cual incluye la puesta en marcha de un programa de desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional que hubiesen sido afectadas por MAP, MUSE, AEI y REG.

5.1.3.2. El subpunto sobre medidas de reparación integral para la construcción de paz incluye acciones concretas para que los excombatientes de las FARC-EP puedan contribuir a la reparación y la satisfacción de los derechos de las víctimas, con acciones tales como la participación en los programas de limpieza y descontaminación de los territorios de MAP, MUSE, AEI y REG.

6.2.3. El capítulo étnico define en materia de salvaguardas y garantías en torno a la solución del problema de las drogas ilícitas, el desarrollo concertado de un programa de desminado en todo el territorio nacional con los pueblos étnicos y sus organizaciones, para atender de manera prioritaria determinados casos de pueblos afectados por contaminación MAP, MUSE y otros tipos de artefactos relacionados.

El Protocolo del capítulo de seguridad para integrantes del Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V) durante el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) y Dejación de las Armas (DA) establece que las instituciones de seguridad del Estado, deben realizar análisis de contexto en cada zona comprometida y adoptar las medidas de protección y autoprotección de los integrantes del MM&V, asegurando que los desplazamientos del MM&V y de su componente internacional se realicen por rutas seguras, sin MAP, MUSE, AEI o REG.

Los Protocolos de seguridad para la manipulación, almacenamiento, transporte y control de armas durante el CFHBD y DA también debía asegurar que los sitios donde se vaya a realizar la destrucción de material inestable, y sus rutas de aproximación, se encuentren libres de MAP, MUSE, AEI o REG.


## AICMA en el Acuerdo de Paz



Adicionalmente, en su informe de seguimiento<sup>10</sup> la Procuraduría reafirma la importancia del desarrollo de la AICMA en los municipios priorizados en los Planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR) y en el avance efectivo del catastro multipropósito que garantice la seguridad de los equipos que levantan la información en territorio, y que permitan la reducción o eliminación de riesgos para las comunidades. En ese sentido, las distintas acciones que se implementen en relación con estas dos políticas, incluyendo los programas de cooperación internacional que desarrollen estos aspectos de reforma rural, requieren una articulación con la política pública de AICMA, con la participación de las agencias e instituciones del Gobierno nacional, encargadas de adelantar medidas relacionadas, incluyendo la OACP, la Agencia Nacional de Tierras, las Fuerzas Militares y el Ministerio de Defensa.

En el caso del subpunto 1.2. PDET, el desminado humanitario es fundamental para la implementación de proyectos de infraestructura, adecuación de tierras y producción agropecuaria. Para este subpunto, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y las entidades territoriales deben articular sus acciones, estrategias y sus planes de desarrollo con la AICMA liderada desde la OACP.

Para el punto 5 además de lo que dispone el subpunto 5.1.3.2, se define entre las sanciones de tipo restaurativo, la “limpieza y erradicación de restos explosivos de guerra, municiones sin explotar y minas antipersonal de las áreas del territorio nacional que hubiesen sido afectadas por estos artefactos”.



En resumen, las acciones relacionadas en el Acuerdo de Paz proponen crear programas de desminado y limpieza de las áreas del territorio afectadas por MAP, AEI, MUSE y REG, concertar con pueblos étnicos y sus organizaciones representativas y promover el involucramiento de excombatientes en el programa de desminado humanitario adelantando labores de suministro de información de los territorios afectados por minas antipersonal, artefactos explosivos improvisados (AEI), y municiones sin explotar (MUSE) o restos explosivos de guerra (REG) como medida de contribución a la reparación.

<sup>10</sup> Procuraduría General de la Nación (2020). “Informe de seguimiento a la Política Pública de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA)”.

El Programa de Desminado y Limpieza de las áreas del territorio nacional se desarrolla en concertación con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas. Los casos priorizados en el Acuerdo son: pueblo EMBERA (municipio de Puerto Libertador, Córdoba e Ituango, Antioquia); pueblo JIW (San José, Guaviare); pueblo Nukak (Guaviare, y en municipios de Mapiripán y Puerto Concordia, Meta); y pueblo Awá (Tumaco río Chagüí, 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.

### Enfoque étnico:

El capítulo étnico (subpunto 6.2.) del Acuerdo de Paz establece los compromisos del Gobierno nacional para incorporar el enfoque étnico (indígena, negro, afrodescendiente, raizal, palenquero y Rrom) en la implementación. En el PMI se incluyeron una serie de indicadores que fueron concertados entre el Gobierno nacional y la Instancia Especial de Alto Nivel para Pueblos Étnicos Ampliada en 2017.



Se destaca la importancia de los pueblos étnicos para la construcción de una paz estable y duradera, reconociendo las condiciones históricas de discriminación, marginalización, abandono y exclusión que han sufrido estos en sus territorios. También, se advierte que el conflicto armado interno los ha afectado particularmente, y de manera desproporcionada dejando como saldo un gran número de víctimas y desplazados. El Acuerdo de Paz busca brindar garantías a los pueblos y comunidades étnicas para el pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos de acuerdo con sus

instituciones, cosmovisión, espiritualidad y cultura. También reconoce las “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.”<sup>11</sup>

En su capítulo étnico, el Acuerdo de Paz define en materia de salvaguardas y garantías acciones relacionadas con

<sup>11</sup> Acuerdo de Paz, 2016, p. 205.

AICMA alrededor del punto 4 sobre solución del problema de las drogas ilícitas. El subpunto 6.2.3 establece que se haga un desarrollo concertado del programa de desminado en todo el territorio nacional con los pueblos étnicos y sus organizaciones, para atender de manera prioritaria los casos del pueblo Emberá ubicado en el municipio de Puerto Libertador en Córdoba e Ituango en Antioquia, los del pueblo Jiw ubicado en el municipio de San José en el departamento del Guaviare. También se prioriza el caso del pueblo Nukak en el departamento del Guaviare, en los municipios de Mapiripán y Puerto Concordia en el Meta, y en el municipio de Tumaco río Chagüí, y el caso del Pueblo Awá en el departamento de Nariño. Asimismo, se incluyen 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. De acuerdo con el informe de la Procuraduría General sobre el tema, estos son los pueblos étnicos más afectados por la contaminación por minas y artefactos explosivos en el país.

## Enfoque de Género:

El Acuerdo de Paz define el enfoque de género como “el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres independientemente de su estado civil, ciclo vital, relación familiar y comunitaria, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Esto implica en particular la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad, la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto”<sup>12</sup>.



Para el caso de la AICMA, aunque no se definen lineamientos específicos, el informe de seguimiento de la Procuraduría identifica que la intervención integral comprende la inclusión por parte de la OACP del enfoque de género en la Atención Integral a Víctimas y el enfoque diferencial para la atención a niños, niñas y adolescentes (NNA). Frente a este último aspecto, destaca el alto

<sup>12</sup> Acuerdo de Paz, 2016, p. 194.

número de NNA víctimas de MAP, MUSE y AEI y el alto riesgo al que están expuestos, dada la sospecha de presencia de artefactos explosivos alrededor de las escuelas y centros educativos. En relación con el enfoque de género, también es importante mencionar que las mujeres se enfrentan a victimizaciones por MAP, MUSE y AEI, así no sean ellas las víctimas directas de estas, las cuales están relacionadas con los roles de género que tradicionalmente desempeñan como trabajadoras del cuidado. Los hombres entre los 29 y 60 años (quienes generalmente cumplen el rol de proveedores principales del hogar) en zonas rurales, son las principales víctimas. Las mujeres tienden a ver impactada su calidad de vida y la de su núcleo familiar, por adquirir una mayor carga de trabajo ya sea porque sus compañeros permanentes fallecieron o porque adquirieron una discapacidad producto del accidente.

Por último, el Estándar Internacional de Acción Integral a Víctimas establece que es responsabilidad del Estado proporcionar la asistencia a las víctimas teniendo en cuenta, entre otros factores, el de género y diversidad.

## Estructura de Financiación del Acuerdo de Paz

Con respecto a las fuentes de financiación del Acuerdo, el Plan Marco de Implementación (PMI)<sup>13</sup> estima las inversiones con base en las proyecciones macroeconómicas y fiscales previstas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y la regla fiscal para dar certidumbre sobre el cumplimiento de estrategias y metas. La ejecución de las inversiones está sujeta a la disponibilidad de recursos de un conjunto de fuentes de financiación.

Los MFMP de 2017 y 2018 realizaron un ejercicio de costeo y financiamiento de la implementación de los 272 productos<sup>14</sup> y actividades definidas en el PMI. Las estimaciones de ambos MFMP establecen que las intervenciones requieren inversiones por el orden de 129,5 billones de pesos de 2016.

<sup>13</sup> Documento CONPES 3932 de 2018. Plan Marco de Implementación y Anexo B.

<sup>14</sup> Correspondientes a los 272 indicadores temáticos del PMI.

## Cuadro de costos por punto del Acuerdo

Punto del Acuerdo	Costo Total MFMP 2018 (en billones de pesos constantes de 2016)	Participación sobre el total
1. Reforma Rural Integral	\$110.6	85.4%
2. Participación Política	\$3.9	3.0%
3. Fin del Conflicto	\$2.5	1.9%
4. Solución al problema de drogas ilícitas	\$7.9	6.1%
5. Víctimas	\$4.5	3.5%
6. Implementación, verificación y refrendación	\$0.1	0.1%

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018. Capítulo VI: “Seguimiento necesidades y fuentes de inversión para la implementación del acuerdo de paz”

En los instrumentos de planeación financiera como el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Plurianual de Inversiones, se han establecido seis fuentes de financiación del Acuerdo:

1. Presupuesto General de la Nación –que se divide en inversión y funcionamiento–;
2. Sistema General de Regalías (SGR);
3. Sistema General de Participaciones (SGP);
4. Recursos Propios de las Entidades Territoriales;
5. Recursos de Cooperación y
6. Recursos del Sector Privado.

Los recursos administrados por las entidades territoriales se agrupan bajo una sola categoría, dado el tratamiento de reporte utilizado.

Después de abordar de manera general los elementos principales y transversales de la AICMA, se presentan sus resultados de impacto y productos, con el fin de facilitar un esquema de seguimiento basado en la cadena de valor de la política pública.

	01.	02.	03.	04.	05.	06.
<b>Fuentes de Financiación</b>	<b>PGN - I</b>	<b>PGN - F</b>	<b>SGR</b>	<b>SGP-ET</b>	<b>COOP</b>	<b>SPRIV</b>
<b>Fuente de Financiación</b>	Presupuesto General de la Nación - Inversión	Presupuesto General de la Nación - Funcionamiento	Sistema General de Regalías	Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales	Recursos de Cooperación Internacional	Recursos del Sector Privado
<b>Sistema de Información</b>	SUIFP	SIIF	GESPROY	FUT	CICLOPE	NO DISPONIBLE
<b>Administrador</b>	DNP	MHCP	DNP	CGN (CHIP) / DNP (KPT-SUIFPT)	APC COLOMBIA	DNP / Proyectos Especiales

Elaboración propia (2020)

## Resultados de Impacto y productos:

En esta sección, se presentan los resultados esperados del Sistema Integrado de Información y las medidas de transparencia del Acuerdo de Paz. Para su seguimiento, se utiliza la metodología de cadena de valor, la cual describe una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación<sup>15</sup>.

El valor público<sup>16</sup> de los productos del Acuerdo de Paz se mide a través del análisis de sus resultados de impacto. En línea con la Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR)<sup>17</sup>, estos hacen referencia a los efectos transformadores que benefician a un grupo específico de personas, como consecuencia de una adecuada gestión pública. En el contexto de la implementación del Acuerdo de Paz, los resultados de impacto son el valor público esperado de la intervención del Estado con miras a mejorar la calidad de vida de la población, individual y colectivamente, transformando las condiciones que han facilitado la persistencia del conflicto armado.



<sup>15</sup> Sinergia. “¿Cómo se realiza el seguimiento?”. <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Seguimiento/ComoSeRealizaElSeguimiento.aspx>

<sup>16</sup> Valor generado por lo que hace y logra el Estado –a través de la ejecución de políticas públicas y de la utilización de recursos que le son asignados– el cual tiene efectos en la población, para mejorar la calidad de vida individual y colectiva. En DNP (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

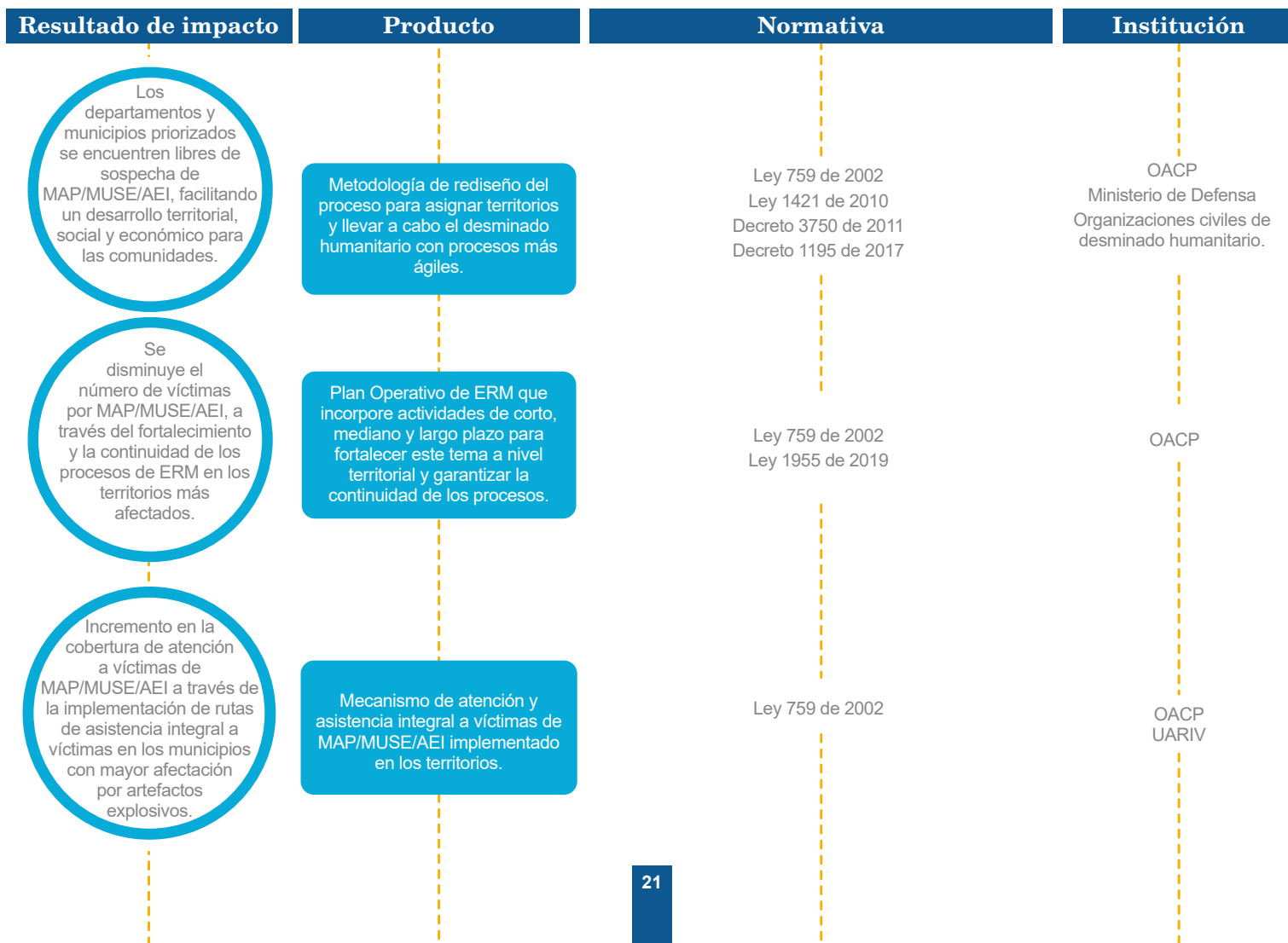
<sup>17</sup> DNP (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

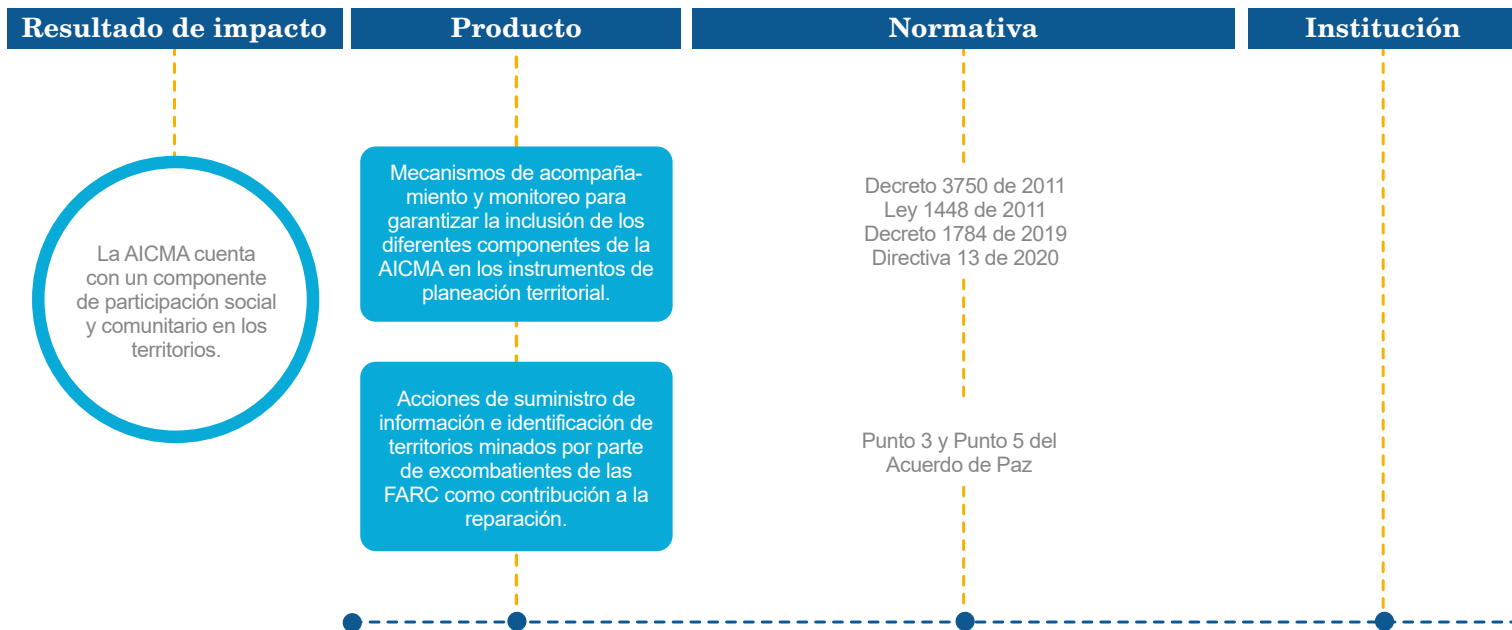
## Cadena de valor



Elaboración propia basada en DNP (2018)

A continuación, se presentan los resultados de impacto y los productos asociados de la AICMA encaminados a generar ese valor público en su cumplimiento. Dicho esquema facilita la comprensión de este componente, al cual se le debe realizar un seguimiento.





Los resultados de impacto, productos, normas e institucionalidad presentada en la sección anterior le proporcionan al Ministerio Público un contexto de los compromisos derivados de la política pública de Acción Integral contra Minas Adicionalmente, le aportan insumos para prever y mitigar hechos que impidan el cumplimiento de la política pública y propicien la vulneración de derechos.

La siguiente sección aborda las estrategias y acciones que el Ministerio Público puede implementar para darle un manejo apropiado a los riesgos identificados, con base en los distintos instrumentos y actuaciones de las cuales dispone la función preventiva.

**Aportan insumos para prever y mitigar hechos que impidan el cumplimiento de la política pública y propicien la vulneración de derechos.**



# ¿Cómo?

## Acción estratégica del Ministerio Público

### Generalidades

El Ministerio Público es un órgano de control autónomo bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Lo integran la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales y la Procuraduría<sup>18</sup>. Los tres organismos deben hacer un seguimiento, según sus competencias, a la implementación del Acuerdo de Paz y garantizar los derechos que este persigue.

La Procuraduría General de la Nación actúa a través de su función preventiva, para anticipar y evitar hechos que afecten la garantía de los derechos de los ciudadanos. Esta función incluye el seguimiento a la gestión pública a través



de la detección temprana de riesgos, fallas estructurales, y prácticas inadecuadas y reiteradas en la administración de responsabilidades y ejecución de recursos asignados<sup>19</sup>. La Procuraduría constituyó el Sistema Integral de Prevención para coordinar y ejercer la función preventiva. La entidad promueve este sistema frente a la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales, como parte del Ministerio Público<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Artículos 275 y 277 de la Constitución Política de 1991

<sup>19</sup> La Resolución 132 de 2014 establece los lineamientos de la función preventiva. Estos lineamientos se compilan en: Procuraduría General de la Nación (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá.

<sup>20</sup> Artículo 27 de la Resolución 132 de 2014.

La función preventiva opera con base en diferentes lineamientos que incluyen el enfoque en la garantía de derechos, una sólida capacidad anticipatoria, énfasis en la vigilancia y control del cumplimiento de las políticas públicas, la generación de valor público<sup>21</sup> y la gestión de la información.

La Procuraduría ejerce la función preventiva en el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz mediante la identificación y priorización de líneas de observación y seguimiento que contemplan el uso de las diversas herramientas y acciones preventivas disponibles. Estas líneas incluyen: i) el seguimiento a resultados (nivel nacional y territorial), ii) seguimiento a la institucionalidad, iii) seguimiento a los hitos más relevantes de la implementación y iv) seguimiento a PQRS de la ciudadanía, de acuerdo con la información disponible.

## Riesgo y tratamiento

La función preventiva requiere de la identificación de los riesgos que obstaculizan el cumplimiento de lo acordado, de tal forma que estos se puedan evitar o mitigar, a través de las actuaciones preventivas que son competencia de las distintas entidades del Ministerio Público. Por medio de la función preventiva con enfoque de riesgos, se puede

lograr un mejor desempeño de las entidades responsables a lo largo del ciclo de las políticas públicas diseñadas para la implementación.

La Procuraduría cuenta con la Metodología para el Seguimiento al Acuerdo de Paz (MSAP) a través de herramientas que les permiten identificar, analizar y gestionar riesgos actuales o previsibles para el futuro, y que podrían obstaculizar que se cumplan los compromisos y medidas definidos en el Acuerdo y en las normativas e instrumentos de planeación, ejecución y seguimiento, que lo integran. Esta metodología permite identificar estrategias y acciones de mitigación de los riesgos identificados, y formular indicadores para hacer seguimiento a dichas acciones.

La evaluación de riesgos propuesta por la metodología incluye dos factores: la severidad de la consecuencia y la probabilidad de su ocurrencia. Estos criterios permiten valorar, priorizar e interpretar los riesgos identificados, para ubicarlos en un mapa de calor que permita determinar su nivel de criticidad -*ver mapa de calor*-. En esa línea, entre más cerca esté el riesgo del rojo, más crítico y, por lo tanto, más prioritario y urgente es el tratamiento que se le debe dar. Para determinar la probabilidad, se analiza el riesgo respondiendo a las preguntas “¿qué tan posible

<sup>21</sup> Valor generado por lo que hace y logra el Estado –a través de la ejecución de políticas públicas y de la utilización de recursos que le son asignados– el cual tiene efectos en la población, para mejorar la calidad de vida individual y colectiva. En DNP (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

es que suceda este riesgo?” y “¿con qué periodicidad podría suceder un evento relacionado con este riesgo?”. Para responder a la severidad, es necesario identificar a qué categoría se ajusta más la naturaleza del riesgo<sup>22</sup>. Mediante esta evaluación, es posible definir un tipo de tratamiento del riesgo para evitar su ocurrencia o mitigar su gravedad y frecuencia con que se puede dar *-ver anexo sobre riesgos para más información-*.

Así, la priorización sobre un conjunto de riesgos ya identificados que obstaculizan la prestación de un bien o servicio permite la definición de una ruta de acción para su tratamiento. Esto, de acuerdo con las capacidades y competencias de las entidades del Ministerio Público.

El siguiente ejemplo ilustra de qué manera un riesgo – cuya priorización, clasificación y tratamiento ya ha sido establecida<sup>23</sup>–, puede gestionarse desde el quehacer de los funcionarios y de las actuaciones preventivas disponibles en los distintos escenarios contemplados<sup>24</sup> en el modelo de gestión de la función preventiva. De esta manera, el Ministerio Público contribuye al alcance de metas y cumplimiento de estándares de desempeño por parte de las entidades, en función de la utilización de los recursos que les son asignados, y procura que el Acuerdo de Paz garantice derechos y genere valor para el Estado y la sociedad a través de la implementación de políticas, programas, planes y proyectos.

---

<sup>22</sup> Ineficiencias en la gestión pública; falta de resultados orientados a la transformación en la calidad de vida de las comunidades objetivo; inconsistencias en la incorporación de los enfoques transversales; afectación a los derechos humanos y derechos fundamentales de la población beneficiaria; debilidades en la gestión que pueden originar actos de corrupción.

<sup>23</sup> La Procuraduría ha definido un subproceso en el nivel central a cargo de un equipo especializado en realizar el análisis de riesgos a la implementación del Acuerdo.

<sup>24</sup> Los escenarios son los ámbitos de gestión de la función preventiva y sirven como referencia para determinar el objetivo a lograr y seleccionar el tipo de actuación idóneo para materializarlo, según el caso específico. Los escenarios definidos por el Modelo de Gestión de la Función Preventiva buscan anticipar, mitigar y/o restituir u orientar. En PGN (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá. p. 25.

## Ejemplo de AICMA

**Riesgo identificado:** se ha identificado un riesgo debido a la presencia de grupos armados ilegales en territorios priorizados por el Acuerdo, la cual está relacionada con la instalación o permanencia de artefactos que afectan la seguridad de la población, desincentivan la participación e impiden la materialización de las estrategias de AICMA. Este riesgo se explica en parte por retrasos en

la implementación de AICMA, el deterioro de la situación de seguridad en los territorios, el exceso de trámites para que entren a operar organizaciones de desminado de la sociedad civil. Lo anterior limita los avances en prevención de resiembra de minas desde una perspectiva pedagógica.



*Factibilidad: ¿Qué tan posible es que suceda el riesgo?*

*Frecuencia: ¿Con qué periodicidad podría suceder el evento?*

**Evaluación del riesgo:** la evaluación de los riesgos permite, por un lado hacer una priorización sobre un conjunto de riesgos ya identificados que obstaculizan la prestación de un bien o servicio; por otro lado, permite la definición de una ruta de acción para su tratamiento. Esto, de acuerdo con las capacidades y competencias de las entidades del Ministerio Público.

Los retrasos en la ejecución de la política pública de AICMA en territorios afectados por MAP-MUSE, afecta la garantía de derechos<sup>25</sup> como el derecho a la paz, a la vida, de circulación y residencia, a la integridad personal, al acceso progresivo a la tierra, a un nivel de vida adecuado, a un medio ambiente sano y al desarrollo. Asimismo, la instalación de nuevos artefactos pone en riesgo la vida de las comunidades y puede causar situaciones de desplazamiento interno y confinamiento, limitando los avances en el componente territorial del Acuerdo de Paz.

En el caso del riesgo de AICMA, el análisis ha identificado que la probabilidad se encuentra en su nivel más elevado, en la medida que ya se ha materializado. En relación con la severidad, el resultado es igualmente de una alta afectación, dado que la presencia de grupos al margen

de la ley en territorios donde se adelantan estrategias de desminado humanitario ha sido reportada por diversos organismos y organizaciones sociales, por ende, la severidad del fenómeno es alta dado que pone en riesgo a la población de los territorios y a la sostenibilidad misma del Acuerdo de Paz.

**Tratamiento al riesgo:** dada la severidad del riesgo identificado, se ha definido una posible acción para su gestión de acuerdo con las competencias, capacidades y actuaciones preventivas disponibles en la Procuraduría General de la Nación, que se enuncia a continuación:

1. Reiterar las recomendaciones previamente emitidas por la PGN sobre la necesidad de formular estrategias nuevas para llevar a cabo el desminado y materializar los demás componentes de la AICMA en los territorios, a pesar de la situación de seguridad.

La siguiente sección enlaza el tratamiento de riesgos con las actuaciones preventivas de las cuales disponen los funcionarios del Ministerio Público.

<sup>25</sup> Procuraduría General de la Nación (2014). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Conceptualización. Asociación Marqués y Uriza - Sphera Consulting & Economía Urbana Ltda. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá. p. 23.

## Actuación preventiva

La Procuraduría establece que los Operadores Preventivos<sup>26</sup> son aquellos funcionarios responsables de ejecutar los procedimientos y actividades de control preventivo y de gestión en alguno de los escenarios donde se debe lograr una actuación de esta naturaleza. A continuación, se presentan los pasos que puede tomar el operador preventivo, para ejercer una vigilancia y control de las políticas públicas derivadas del Acuerdo de Paz.

1. Teniendo en cuenta el tipo de tratamiento definido en el análisis de riesgos, el operador debe establecer a qué línea de observación y seguimiento a la implementación se ajusta más este tratamiento. Para el caso del riesgo abordado, podría afirmarse que la línea que le corresponde es la de seguimiento a la institucionalidad, pues requiere de una vigilancia sobre entidades del nivel central (Alto

Comisionado para la Paz) para que elabore un informe sobre las acciones desplegadas para implementar la Política Pública de la AICMA en los territorios.

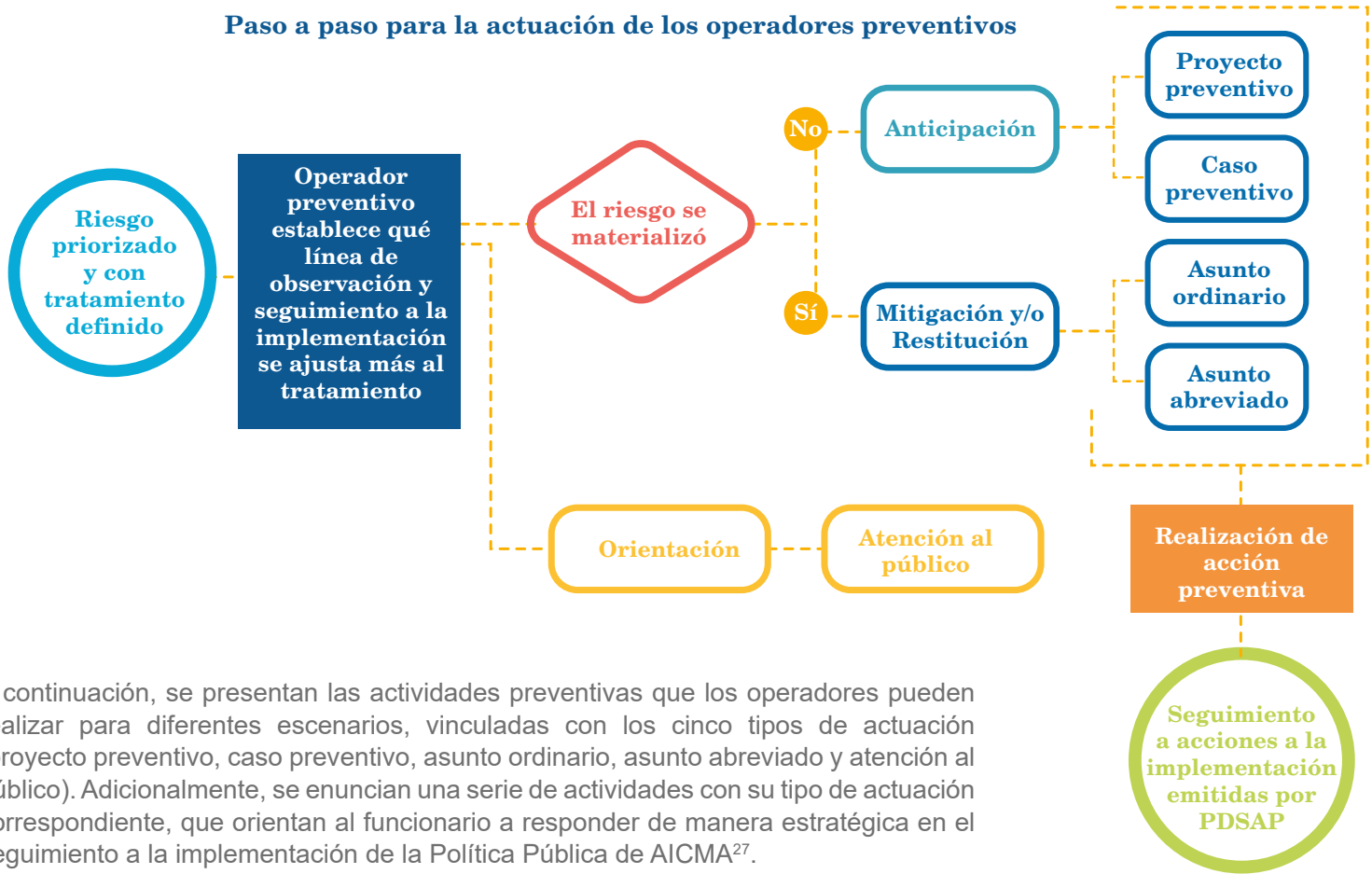
2. A partir de los escenarios de la función preventiva, el modelo ofrece distintas opciones que el operador preventivo activará de oficio o a petición de un sujeto de derechos, según corresponda.

3. En el proceso de seguimiento a acciones para la implementación emitidas por la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, el operador continuará el ejercicio a través de cada etapa para generar y orientar actuaciones preventivas para la notificación y seguimiento a las recomendaciones hasta su cierre.

---

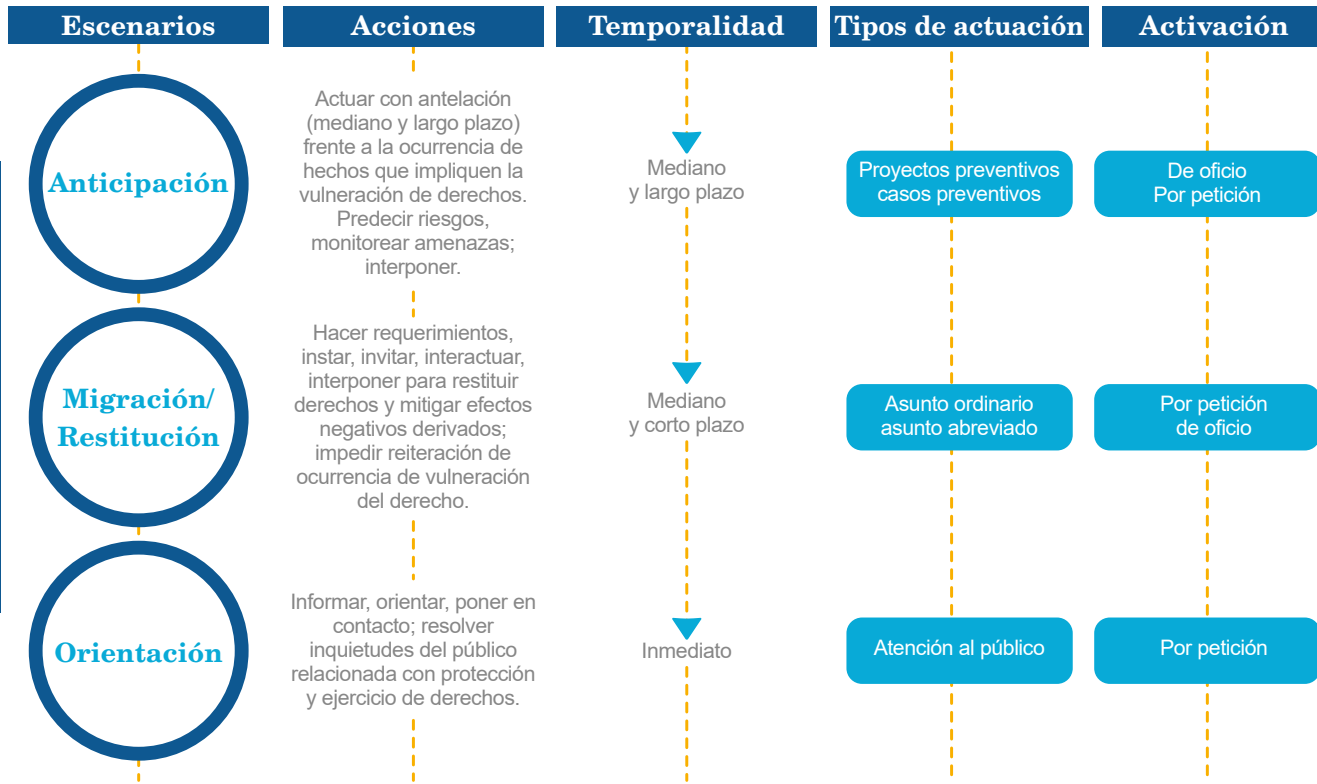
<sup>26</sup> Procuraduría General de la Nación (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá.

## Paso a paso para la actuación de los operadores preventivos



A continuación, se presentan las actividades preventivas que los operadores pueden realizar para diferentes escenarios, vinculadas con los cinco tipos de actuación (proyecto preventivo, caso preventivo, asunto ordinario, asunto abreviado y atención al público). Adicionalmente, se enuncian una serie de actividades con su tipo de actuación correspondiente, que orientan al funcionario a responder de manera estratégica en el seguimiento a la implementación de la Política Pública de AICMA<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Procuraduría General de la Nación (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá. pp. 40-43.



Basado en el Modelo operativo de la Función preventiva. PGN (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Economía Urbana Ltda. Bogotá: Taller de Ideas & Diseños. P. 16

Actividad Preventiva	Escenarios y tipos de actuación				
	Anticipación		Mitigación y/o restitución		Orientación
	Proyectos	Casos	Asunto ordinario	Asunto abreviado	Atención al público
Asistir a audiencias y actos oficiales y participar en eventos externos que permitan recoger información relevante para el seguimiento al Acuerdo.	✓	✓	✗	✗	✗
Capacitar a funcionarios públicos con la Guía y otros insumos sobre el seguimiento al Acuerdo de Paz que incluya enfoques de género, étnico y reparador, cómo incorporarlo en su labor.	✓	✓	✗	✗	✗
Capacitar a la ciudadanía y promover su control social al cumplimiento del Acuerdo, que incluya enfoques de género, étnico y reparador.	✓	✓	✗	✗	✓
Consultar y analizar bases de datos de los sistemas de información y reporte, sobre la garantía de derechos y el desempeño de entidades responsables de implementar los puntos del Acuerdo de Paz, y realizar investigaciones y análisis relacionados.	✓	✓	✓	✓	✓
Incorporar los enfoques diferenciales, de género y étnico dentro del seguimiento, incluyendo poblaciones priorizadas como mujeres cabeza de familia, adultos mayores y personas con discapacidad.	✓	✓	✓	✓	✓
Presentar derechos de petición e interponer acciones constitucionales y legales ante entidades que tienen el deber de garantizar derechos directamente, en defensa del interés común de los ciudadanos.	✓	✓	✓	✓	✗
Presentar y participar en iniciativas de carácter legal y de proyectos de actos administrativos para mejorar el desempeño de la administración pública en torno al cumplimiento del Acuerdo.	✓	✓	✗	✗	✗

## Escenarios y tipos de actuación

### Actividad Preventiva

#### Anticipación

##### Proyectos

##### Casos

#### Mitigación y/o restitución

##### Asunto ordinario

##### Asunto abreviado

#### Orientación

##### Atención al público

Reportar y ejercer una labor de asesoría y orientación para ciudadanos que requieran información sobre asuntos relacionados con el Acuerdo y las entidades a las cuales deben dirigirse, para garantizar el cumplimiento de derechos.



Realizar visitas de control a las entidades (verificaciones in situ) en el marco de distintos tipos de actuación y sobre aspectos que son de interés para el Ministerio Público para identificar amenazas que puedan obstruir el logro de objetivos establecidos en el Acuerdo.



Elaborar y enviar comunicaciones escritas a instancias del Ministerio Público o entidades externas como requerimientos, solicitud de información, respuestas a peticiones, entre otras, para ejercer su función preventiva en torno a la implementación del Acuerdo de Paz.



Desarrollar investigaciones y análisis sobre el Acuerdo de Paz y las dinámicas en torno a la situación particular de derechos y sus titulares, para facilitar el ejercicio práctico de la función preventiva.



Trasladar información, según su criterio, a instancias disciplinarias y organismos de control.



Facilitar la articulación con otras entidades del Ministerio Público, según los principios de coordinación.



Elaborar informes de análisis de actividades que sirvan como insumos a los informes anuales al Congreso de la República.



# Anexo

Este anexo presenta la metodología de análisis de riesgos y las etapas que lo constituyen, en el marco de la aplicación de las capacidades de anticipación requeridas para el seguimiento al Acuerdo de Paz.

## Gestión del riesgo

El proceso de análisis y gestión de riesgos se compone de varias etapas. La identificación del riesgo inicia por entender su significado.

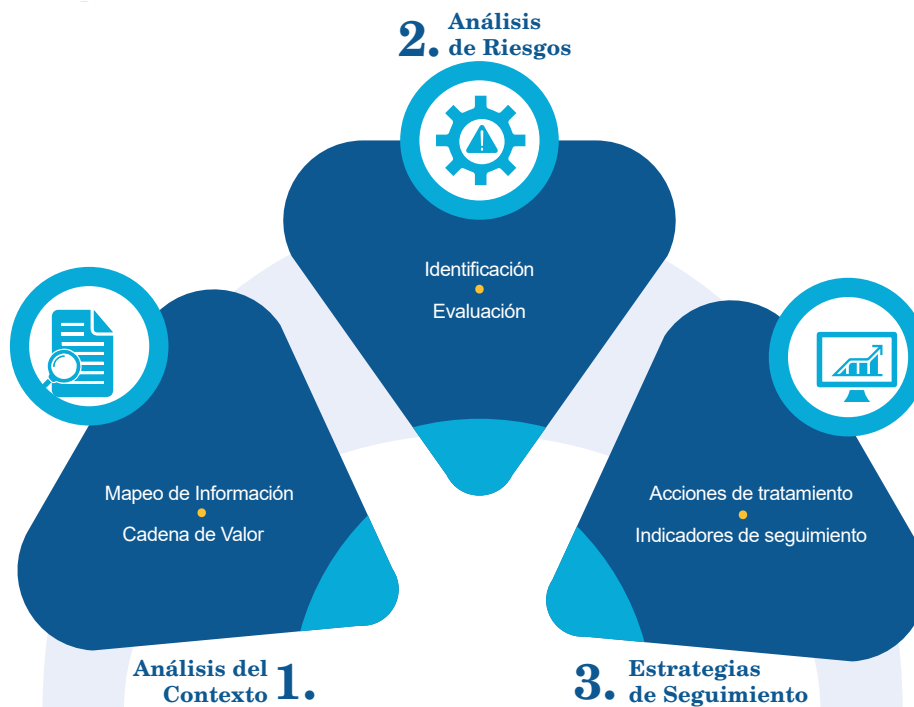
La primera etapa, el *análisis de contexto*, está compuesto por una serie de acciones encaminadas a establecer cuáles son los resultados de impacto<sup>28</sup> y sus productos asociados. También permite identificar cuáles son las fuentes e información que se analizarán, y las normas, políticas e instituciones de estos productos.

La segunda etapa, *análisis de riesgos*, permite identificar los factores que impiden

<sup>28</sup> Estrategia de Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR). DNP (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

### Riesgo:

Posibilidad de ocurrencia de un evento que impide alcanzar los resultados esperados en relación con la implementación del Acuerdo de Paz. Los riesgos se originan por una serie de causas detonantes llamadas factores de riesgo.



el logro de un objetivo para poder tomar acciones de manera oportuna y anticipada. Esta etapa involucra además una evaluación que permite establecer el nivel de criticidad o severidad de los riesgos identificados. Con esta evaluación, es posible definir un tipo de tratamiento del riesgo para evitar su ocurrencia o mitigar su gravedad y frecuencia con que se puede dar.

La evaluación y clasificación de los riesgos se realiza según los diferentes criterios de severidad y frecuencia. En el caso del Acuerdo de Paz se han definido, en principio, los siguientes criterios *-ver figura-*.

Los criterios de severidad y su probabilidad de ocurrencia permiten valorar, priorizar e interpretar los riesgos identificados, para ubicarlos en un mapa de calor que permita determinar su nivel de criticidad. Entre más cerca o lejos esté el riesgo del rojo, más crítico y, por lo tanto, más prioritario y urgente es el tratamiento que se le debe dar.

## Cadena de Valor:

Estructura fundamental que permite analizar de manera organizada, secuencial, lógica y sistemática cómo se genera valor público al describir la relación entre insumos, objetivos, productos y resultados contenidos en una intervención estatal.

## Resultado de impacto:

Efectos transformadores que benefician a un grupo específico de personas, como consecuencia de una adecuada gestión pública.

### Definición de Criterios y valoración

Definición de criterios según probabilidad de ocurrencia y severidad. Valoración con escala de probabilidad y severidad



### Interpretación

Análisis según criticidad para definir tipo de tratamiento o seguimiento

### Priorización

Organización en orden de criticidad / importancia según nivel severidad / probabilidad



En la última etapa se definen *estrategias de seguimiento* a los riesgos con el fin de hacerles un monitoreo y control según los criterios de severidad y probabilidad de ocurrencia. Para cada tipo de riesgo crítico identificado se deberá planear una estrategia y por ende un plan de acción que la Procuraduría formule para evitar que el riesgo se materialice. Si este ya se ha materializado o es inminente se definirán las acciones para mitigar su frecuencia, repetición o mitigar las consecuencias que este produzca.

Para verificar el avance y hacer un seguimiento a los riesgos identificados, se definen unos indicadores, que pueden ser compuestos o simples, y que se enmarcan en las líneas de seguimiento definidas por la Procuraduría. Con estos indicadores, la Delegada puede hacerle seguimiento al Acuerdo de Paz en su cumplimiento, avance, factores de riesgo e hitos.

# Referencias normativas

Artículo 22 de la Constitución Política establece que “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.”

Acto Legislativo 02 de 2017 [...] los contenidos del Acuerdo [...] que correspondan a normas de Derecho Internacional Humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Acto Legislativo 01 de 2016. El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado.

Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

Ley 440 de 2011. Aprueba el “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, hecho en Brasilia, Brasil, el 23 de mayo de 2008.

Ley 1421 de 2010. Por medio de la cual se proroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006. (Actividades de desminado humanitario por organizaciones civiles).

Ley 759 de 2002. Por medio de la cual se dictan normas para dar cumplimiento a la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción y se fijan disposiciones con el fin de erradicar en Colombia el uso de las minas antipersonal.

Decreto Ley 262 de 2000. Modifica la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación.

Decreto 3750 de 2011. Por medio del cual se reglamenta el artículo 9° de la Ley 1421 de 2010, “por la cual se proroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

Decreto 179 de 2019. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la presidencia de la República.

Decreto 1784 de 2019. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Decreto Ley 262 de 2000. Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.

Decreto 1784 de 2019. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Decreto 1511 de 2018. Creación de la Procuraduría Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz.

Decreto 1195 de 2017. Por el cual se establecen las condiciones ambientales para el desarrollo de las tareas de desminado humanitario en el territorio nacional.

Decreto 1019 de 2015. Por el cual se dictan las disposiciones para implementar el “Acuerdo sobre limpieza y descontaminación del territorio de la presencia de Minas Antipersonal (MAP), Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) y Municiones sin Explotar (MUSE) o Restos Explosivos de Guerra (REG) en general”, suscrito el 7 de marzo de 2015 por el Gobierno Nacional.

Decreto 2150 de 2007. Crea el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.

Resolución 260 de 2019. Por medio de la cual se asignan funciones a una procuraduría delegada.

Resolución 483 de 2017. Procuraduría General de la Nación. Por el cual se crea el comité para la articulación y coordinación del control, seguimiento y vigilancia a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Resolución 132 de 2014. Por medio de la cual se establece un nuevo enfoque, principios, lineamientos para el ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación, se modifica y fortalece el Sistema Integral de Prevención y se dictan otras disposiciones.

Acto Administrativo de 2015. Por el cual se adopta la modificación al Estándar Nacional de Acreditación de Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario, establecido mediante la Resolución No. 6696 del 02 de octubre de 2012 expedida por el Ministerio de Defensa Nacional.

Acto Administrativo de 2017. Por el cual se adopta el Estándar Nacional de Educación en el Riesgo de Minas.

Directiva 13 de 2020. Por medio de la cual se dan “Lineamientos para el seguimiento preventivo y el cumplimiento de la política pública de Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA)”.

Corte Constitucional C-630 de 2017. Revisión constitucional automática del Acto Legislativo 02 del 11 de mayo de 2017 “por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

# Bibliografía

*Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2020). Texto del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/809/texto-del-acuerdo/>*

*DNP (2018). “Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3932 de 2018. Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>*

*DNP. (2018). Plan Marco de Implementación: “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>*

*DNP (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).*

*Procuraduría General de la Nación (2014). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Conceptualización. Asociación Marqués y Uriza - Sphera Consulting & Economía Urbana Ltda. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá.*

*Procuraduría General de la Nación (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá.*

- Procuraduría General de la Nación (2020). “Informe de seguimiento a la Política Pública de Acción Integral contra Minas”. Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.
  - MAP: “artefacto explosivo concebido para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que en caso de explosión tenga la potencialidad de incapacitar, herir y/o matar a una o más personas” (Glosario de términos AICMA).”
  - MUSE: “munición explosiva que ha sido cargada, su fusible colocado, armada o, por el contrario, preparada para su uso o ya utilizada. Puede haber sido disparada, arrojada, lanzada o proyectada, pero permanece sin explotar debido ya sea a su mal funcionamiento, al tipo de diseño o a cualquier otra razón” (Glosario de términos AICMA).
  - AEI: “artefacto fabricado de manera artesanal, diseñado con el propósito de causar la muerte o daño físico utilizando el poder de una detonación. Según su objetivo táctico, los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) pueden ser producidos con diferentes tipos de materiales, iniciadores, tamaños y contenedores. Para su fabricación se emplean explosivos comerciales, militares, artesanales o componentes de algún tipo de munición” (Glosario de términos AICMA).
  - Minas antipersonal de tipo improvisado: “dispositivos de fabricación artesanal o casera que explotan con la presencia, proximidad o el contacto de una persona, y que tiene la potencialidad de incapacitar, herir y/o matar a una o más personas (definición construida con base en las recomendaciones del CICR de noviembre de 2019)”.

Sinergia. “¿Cómo se realiza el seguimiento?”. <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Seguimiento/ComoSeRealizaElSeguimiento.aspx>

Ilustraciones y vectores, diseñados por macrovector, jemastock, Freepik, rawpixel.com, Studiostok, pch.vector / Freepik.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS  
*la paz*