



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS

*la paz*

hay Camino Para la  
la Paz

es el  
CAMINO

# GUIPAZ

Guía Integral de Seguimiento a la  
Implementación del Acuerdo de Paz

Garantías de seguridad y  
lucha contra las  
organizaciones y  
conductas criminales



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

*Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales*

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, Arauca

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

11

-- Garantías de  
Seguridad y  
lucha contra las  
organizaciones y  
conductas criminales

18

-- Resultados de Impacto  
y Productos

25

Pág.

**¿CÓMO?**

25

-- Acción  
Estratégica  
del Ministerio  
Público

35

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 el subpunto 3.4., el cual se enmarca en el punto 3 Fin del Conflicto y en las garantías de seguridad contempladas en el punto 2 Participación Política. Constituye un instrumento de trabajo que les permite a las funcionarias(os) del Ministerio Público hacer seguimiento a la implementación de dicho subpunto y adoptar acciones preventivas para gestionar riesgos en la administración pública y evitar que se afecte la garantía de los derechos que persigue 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 el subpunto.



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

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



La tercera orienta 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 del subpunto.

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.

El subpunto 3.4 del Acuerdo de Paz y las garantías de seguridad contempladas en el punto 2 son centrales para contribuir a garantizar la integridad y la protección de las personas y comunidades en los territorios. El Ministerio Público tiene un rol esencial en hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos, anticipando los riesgos que puedan afectar a las personas que este conjunto de medidas busca proteger. Este proceso preventivo aporta a la transformación de territorios y a la creación de las condiciones necesarias para la no repetición del conflicto y la construcción de paz.

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 de Paz, 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.

<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.

## 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



*“El Gobierno Nacional garantizará la implementación de las medidas necesarias para intensificar con efectividad y de forma integral, las acciones contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz”.*

*“El Estado ostenta el monopolio del uso legítimo de las armas con la finalidad de garantizar el pleno disfrute de todos los derechos humanos para todos los colombianos/as.” (Acuerdo de Paz, p. 79)*

*“[...] las garantías de seguridad son una condición necesaria para afianzar la construcción de la paz y la convivencia, y en particular para garantizar la implementación de los planes y programas aquí acordados, garantizar la protección de las comunidades y de líderes/as comunitarios, de defensores/as de derechos humanos, de los partidos y los movimientos políticos y sociales, y especialmente del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil”. (Acuerdo de Paz, p. 78)*

*“Se creará un programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, a instancias del Ministerio del Interior, que tendrá como propósito la definición y adopción de medidas de protección integral para las organizaciones, grupos y comunidades en los territorios, de manera que se contribuya a garantizar bajo un modelo efectivo, la implementación de las medidas de prevención y protección de las comunidades y sus territorios”. (Acuerdo de Paz, p. 93)*



## **Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales**

El punto 2, Participación Política, establece que “en un escenario de fin del conflicto se deben establecer las máximas garantías posibles para el ejercicio de la política y así encauzar por los canales de la democracia, la resolución de las diferencias y los conflictos, contribuyendo de manera decisiva a la creación de un clima de convivencia y reconciliación” (Acuerdo de Paz, p. 38). Por otra parte, el Punto 3, Fin del Conflicto, contempla los distintos mecanismos y protocolos para terminar las acciones ofensivas entre la fuerza pública y las FARC-EP y para la dejación definitiva de las armas. Asimismo, en este punto se incluyeron algunas de las garantías para la no repetición del conflicto, a través de medidas para la reincorporación política, social y económica de los excombatientes de las FARC-EP y garantías de seguridad para toda la población y en particular para los excombatientes de las FARC-EP.

**Punto 3:  
Fin del conflicto**

**1.**

**3.1. Cese al fuego y de  
hostilidades bilateral y  
definitivo y dejación de armas**

- Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD)
- Dejación de las armas (DA)
- Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)

**2.**

**3.2.  
Reincorporación de  
las FARC-EP a la  
vida civil**

- Reincorporación política
- Reincorporación económica y social

**3.**

**3.3. Garantías de seguridad y  
lucha contra las organizaciones  
y conductas criminales**

- Desmantelamiento
- Prevención
- Protección
- Institucionalidad

El Plan Marco de Implementación (PMI) contempla para este tema 48 indicadores, de los cuales 16 corresponden a las garantías de seguridad para el ejercicio de la política contemplados en el punto 2 y 32 indicadores enmarcados en el pilar 3.3<sup>7</sup>.

En materia de garantías de seguridad el Acuerdo de Paz se centra en tres ejes fundamentales. Primero, la necesidad de dismantelar organizaciones armadas al margen de la ley y conductas criminales, incluidas aquellas denominadas sucesoras del paramilitarismo, con el fin de reducir los casos de amenazas, hostigamiento y asesinato. Segundo, se refiere a las medidas para la protección para el pleno ejercicio de la participación política y social, integrando un enfoque diferencial y de género, como el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios. Tercero, también fortalece medidas de prevención como el Pacto Político Nacional o el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), entre otras.

El subpunto 3.4 del Acuerdo de Paz y las medidas relacionadas contempladas en el punto 2, son centrales para contribuir a la implementación de acciones contundentes para garantizar los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de los líderes políticos en particular los de oposición, líderes sociales y las personas

en proceso de reincorporación y de fortalecer las actuaciones de las entidades en función de la prevención, protección y atención a la población más vulnerable como garantía de no repetición. Asimismo, reconoce la importancia de reforzar las garantías de seguridad de los territorios, algunos de los cuales son afectados por la creciente presencia y accionar de los grupos armados ilegales, a través de políticas públicas que garanticen el dismantelamiento de las organizaciones criminales e incluyan medidas para reforzar y garantizar la seguridad en el ámbito rural.

Para alcanzar este fin, el Acuerdo de Paz propone unos principios rectores, los cuales tienen una estrecha relación con los componentes básicos de la política de seguridad y justicia presente en el Estado colombiano, con enfoques transversales de política pública. Se parte de la exigencia del respeto, garantía, protección y promoción de los derechos humanos. También del aseguramiento del monopolio de la fuerza y uso de las armas por parte del Estado y el fortalecimiento de la administración de justicia. Ambos son componentes esenciales para la concreción de los compromisos del Acuerdo de Paz que deben desarrollarse teniendo en cuenta los enfoques de género, étnico y territorial, con participación ciudadana y medidas de rendición de cuentas.

<sup>7</sup> El subpunto 3.3. en el Acuerdo de Paz corresponde a “las obligaciones de los excombatientes guerrilleros/as” y el 3.4. a garantías de seguridad. El Plan Marco de Implementación no incluye compromisos del subpunto 3.3. y por tal razón el pilar 3.3. de este documento es el de garantías de seguridad 3.3.

Los compromisos contemplados en el Acuerdo de Paz en materia de garantías de seguridad se pueden clasificar en cuatro grandes componentes. El primero de ellos tiene que ver con la **prevención**, es decir, el monitoreo, advertencia y reacción ante posibles violaciones a derechos humanos, y el impulso a un acuerdo entre toda la sociedad a partir del cual sea posible convenir la renuncia a las vías violentas como forma de presión e incidencia política. El segundo, sobre **desmantelamiento**, se relaciona con la disrupción de los actores y conductas criminales que atentan contra la paz y el ejercicio libre de la política, especialmente, los grupos armados organizados ilegales. Se busca en este sentido crear las condiciones para desarticularlos y evitar su actuación en contra de los derechos de los ciudadanos. Y el tercero, consiste en implementar medidas orientadas a la **protección** de las personas y organizaciones que pueden verse amenazadas en razón a sus actividades sociales o políticas. Aunque la segunda de las obligaciones es también una forma de prevenir la vulneración de sus derechos, la tercera se centra en las víctimas y en

la posibilidad de disminuir los impactos de las acciones violentas contra ellas, cuando es inminente la vulneración de derechos. Adicionalmente, el cumplimiento de lo contemplado en este tema requiere de una **adaptación de las instituciones** a cargo de la garantía de la seguridad para todos los ciudadanos colombianos. Este cambio se materializa entre otros a través de la puesta en marcha del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) que requiere de la creación de una serie de instancias (que incluye la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad) y la puesta en marcha de programas a cargo de entidades como la Policía Nacional, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Ministerio del Interior, la Fiscalía, el Ministerio Público, la Unidad Nacional de Protección, entre otras.

El siguiente esquema resume los compromisos en materia de seguridad incluidos en el punto 2 y pilar 3.3. del Acuerdo de Paz.

**Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales**

**48 indicadores del PMI clasificados así\*:  
29 temáticos  
11 étnicos  
3 género  
5 metas trazadoras**

## Compromisos en materia de garantías de seguridad del Acuerdo de Paz

1.

Plan de trabajo y lineamientos de política pública para definición de propuestas para fortalecer capacidad del Estado en el desmantelamiento de organizaciones criminales

Medidas territorializadas para el desmantelamiento de organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo

2.

Investigaciones penales e imputaciones sobre autores intelectuales de los casos llevados por la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación

Creación del Cuerpo Élite de la Policía

3.

Pacto Político Nacional

4.

Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales

5.

Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

6.

Programa de protección integral para integrantes del nuevo movimiento o partido político del tránsito de FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, antiguos integrantes de FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y familias

7.

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

8.

Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.

\* Incluye punto 2 y pilar 3.3.

## 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>8</sup>

En materia de garantías de seguridad, el Acuerdo de Paz establece que para el diseño e implementación del Programa de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios se incorporará la perspectiva étnica y cultural, se garantizará el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos, reconocidos a nivel nacional e internacional como la Guardia indígena y la Guardia cimarrona. El PMI incluye once indicadores étnicos distribuidos en los puntos 2 y 3 del Acuerdo de Paz. Estos indicadores contemplan medidas para la seguridad a comunidades étnicas, así como lineamientos para la incorporación del enfoque étnico en las instancias y programas del SISEP, dentro de estos se incluyen, el Sistema de Alertas Tempranas con enfoque étnico, medidas de fortalecimiento y garantías para los sistemas propios de protección de pueblos NARP, indígenas y Rrom, y la inclusión del análisis de las afectaciones de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom y NARP en el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo del SISEP.

<sup>8</sup>Acuerdo de Paz, 2016, pág. 205.

## 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>9</sup>.

La incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz como un principio articulador trajo a la mesa la necesidad de abordar las afectaciones particulares y desproporcionadas, producto de la conflictividad armada. Por esto, se incluyeron consideraciones diferenciadas para las mujeres en proceso de reincorporación, defensoras, lideresas, sus organizaciones, así como personas LGBTI y sus organizaciones. La batería de indicadores de género del PMI contempla tres indicadores distribuidos en los puntos 2 y 3 del Acuerdo de Paz relacionados con la incorporación



de medidas especiales para mujeres en el desarrollo del SISEP, la implementación del Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género y el Sistema de Alertas Tempranas con enfoque de género. Adicional, la Procuraduría ha tenido un importante rol en el impulsó a la implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras, de Derechos Humanos principalmente en el departamento de Putumayo y la región de Montes de María. Este programa también es objeto de seguimiento por parte de este órgano de control.

## Enfoque Territorial

La implementación de las medidas para garantizar la seguridad se debe materializar en el territorio. Si bien el PMI no contempla compromisos a nivel territorial, la normatividad derivada para este tema incluye medidas para que las Gobernaciones y Alcaldías actúen como primeros respondientes en la detección temprana de situaciones de riesgo contra líderes y lideresas, defensores y defensoras de DDHH, líderes políticos y personas en proceso de reincorporación.



<sup>9</sup> Acuerdo de Paz, 2016, p. 194.

## Estructura de Financiación del Acuerdo de Paz

Con respecto a las fuentes de financiación del Acuerdo, el Plan Marco de Implementación (PMI)<sup>10</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>11</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>10</sup> Documento CONPES 3932 de 2018. Plan Marco de Implementación y Anexo B.

<sup>11</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%

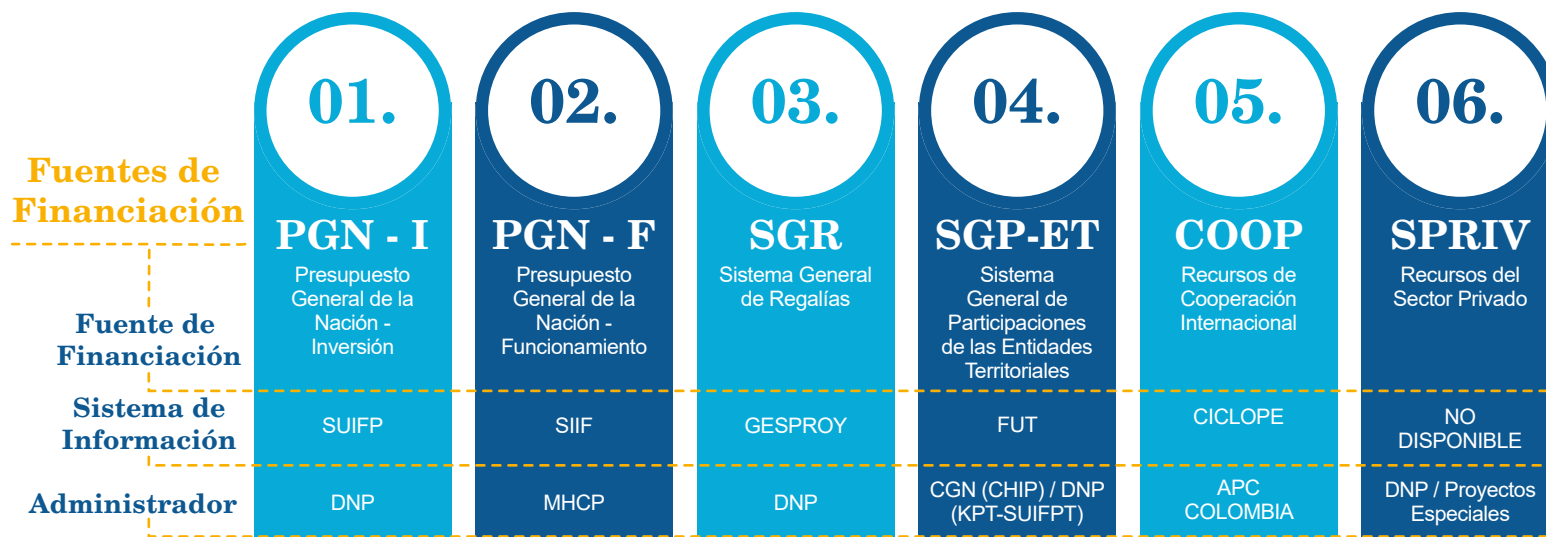
Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018. Capítulo VI: "Seguimiento necesidades y fuentes de inversión para la implementación del acuerdo de paz"

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.



Elaboración propia (2020)

## Resultados de Impacto y productos:

El Acuerdo de Paz contempla brindar garantías de seguridad a través de los compromisos mencionados anteriormente. 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>12</sup>.

El valor público<sup>13</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>14</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 Final, 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>12</sup> Sinergia. “¿Cómo se realiza el seguimiento?”. <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Seguimiento/ComoSeRealizaElSeguimiento.aspx>

<sup>13</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).

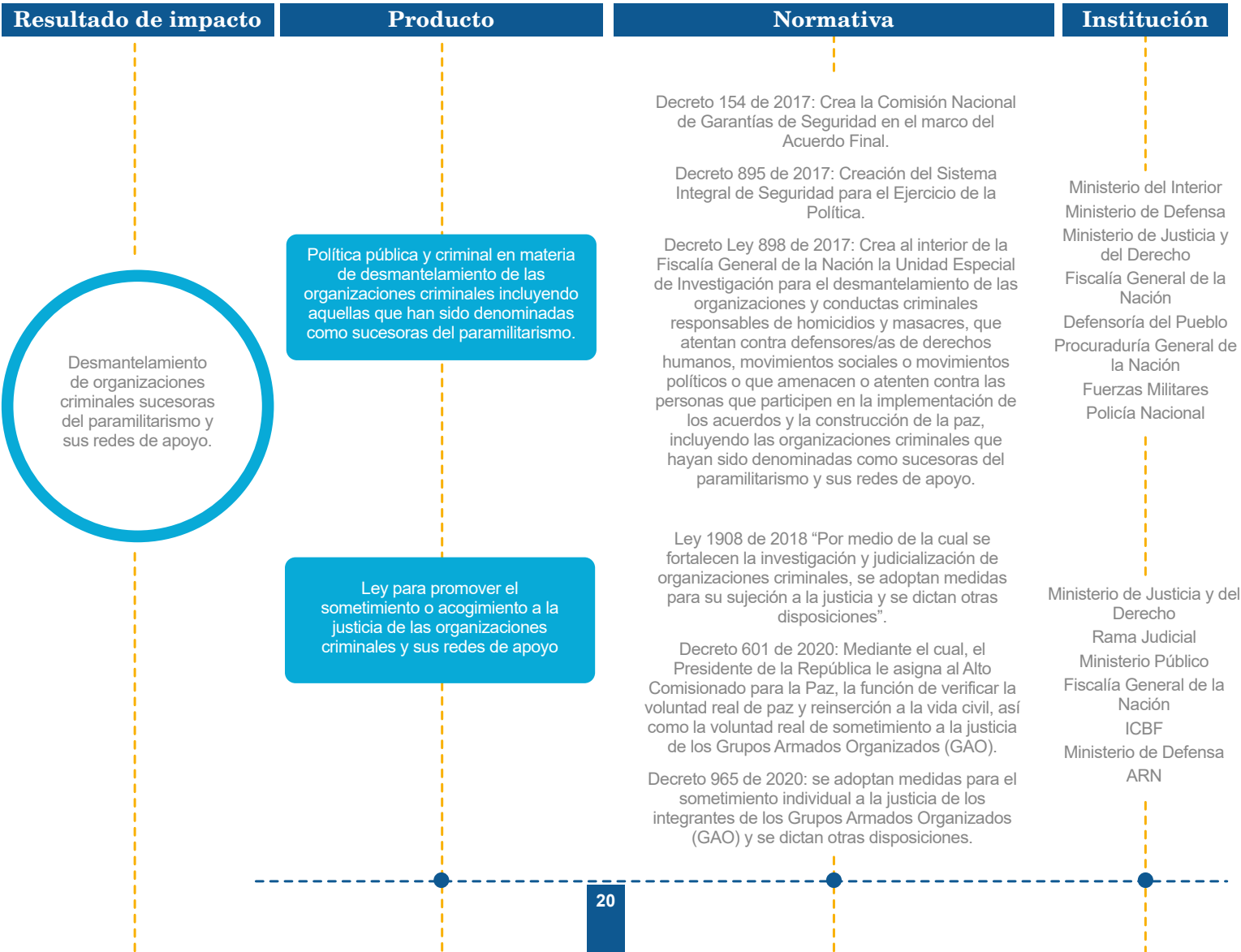
<sup>14</sup> DNP (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

## Cadena de valor



Elaboración propia basada en DNP (2018)

A continuación, presentamos los resultados de impacto y los productos asociados a las garantías de seguridad, encaminados a generar ese valor público esperado.



## Resultado de impacto

## Producto

## Normativa

## Institución

Desmantelamiento de organizaciones criminales sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

Pacto Político Nacional

Acto Legislativo 05 de 2017: Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado.

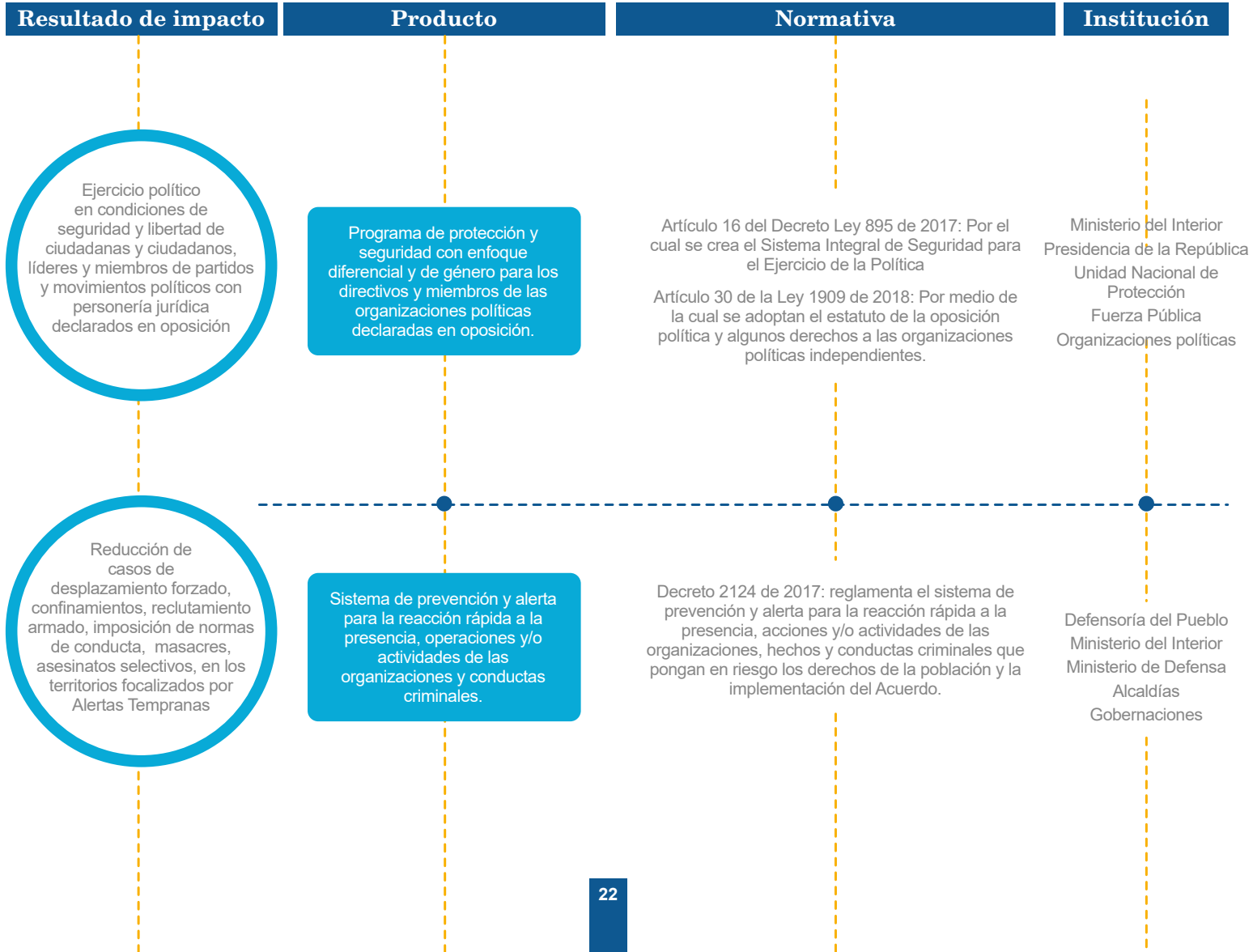
Gobierno nacional y territorial  
Partidos y movimientos políticos  
Gremios  
Sindicatos  
Medios de comunicación  
Iglesias, confesiones religiosas Organizaciones basadas en la fe  
Academia e instituciones educativas  
Organizaciones de mujeres y de población LGBTI, de personas en condición de discapacidad, jóvenes, los pueblos y comunidades étnicas Organizaciones de víctimas y de defensoras y defensores de derechos humanos.

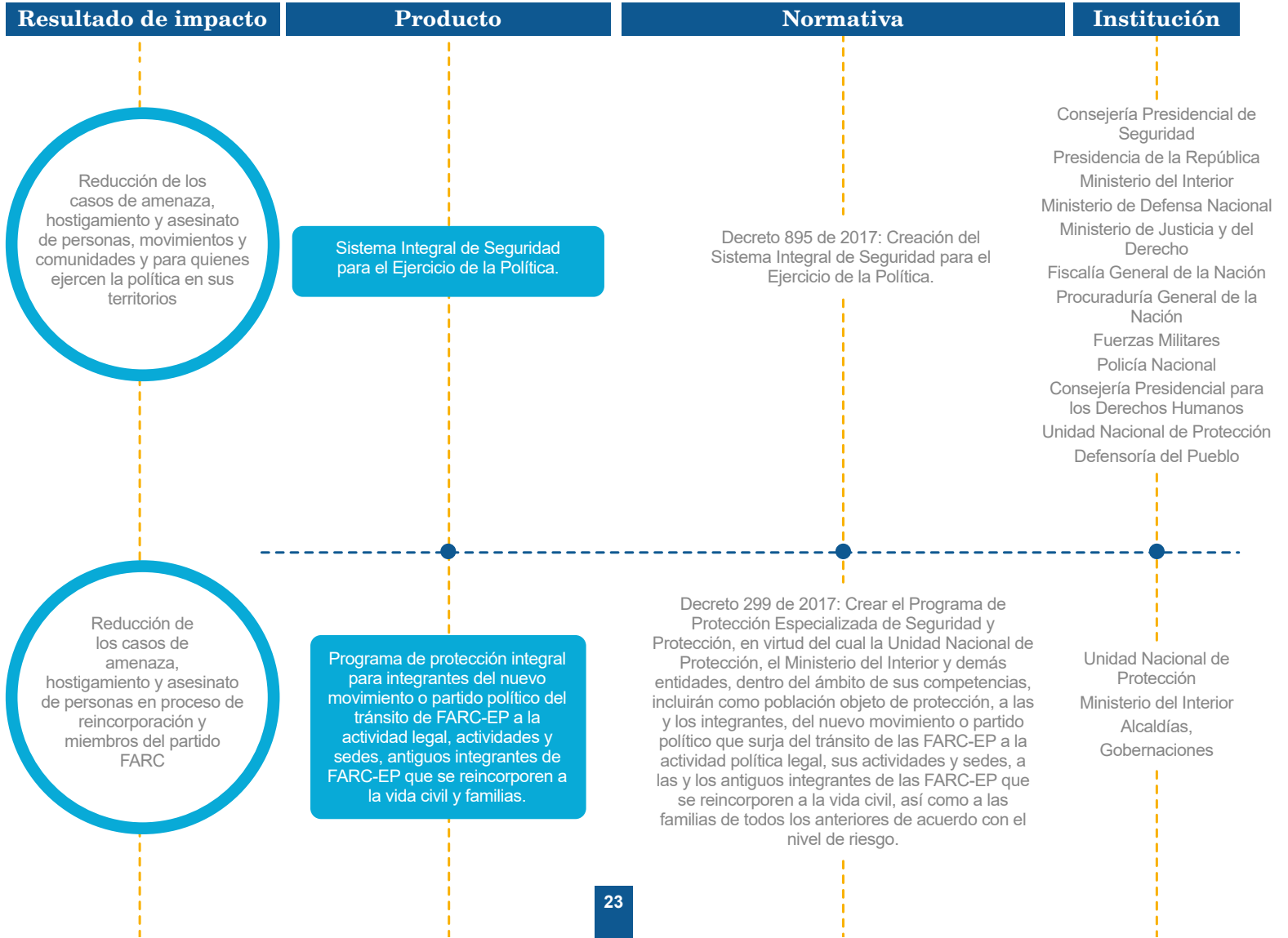
Fortalecimiento de mecanismos de justicia e investigación para el desmantelamiento de organizaciones criminales sucesoras del paramilitarismo y redes de apoyo

Investigaciones penales e imputaciones sobre autores materiales e intelectuales de los casos llevados por la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación.

Decreto ley 898 de 2017: Crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o contra personas que participen en la implementación del Acuerdo de Paz.

Fiscalía General de la Nación  
Ministerio de Justicia y del Derecho  
Rama Judicial.





## Resultado de impacto

## Producto

## Normativa

## Institución

Reducción de los casos de amenaza, hostigamiento y asesinato de comunidades étnicas, autoridades tradicionales, representantes y organizaciones, defensoras de DDHH, lideresas, población OSIGD y organizaciones que contribuyen a la construcción de paz.

Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.

Decreto Ley 660 de 2018: Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.

Decreto 2078 de 2017: Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades

Unidad Nacional de Protección  
Ministerio del Interior  
Alcaldías,  
Gobernaciones

Los resultados de impacto, productos, normas e institucionalidad presentada en la sección anterior le proporcionan al Ministerio Público un contexto de los compromisos derivados del subpunto. 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>15</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>16</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>17</sup>.

<sup>15</sup> Artículos 275 y 277 de la Constitución Política de 1991

<sup>16</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>17</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>18</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>18</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>19</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>20</sup>–, puede gestionarse desde el quehacer de los funcionarios y de las actuaciones preventivas disponibles en los distintos escenarios contemplados<sup>21</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>19</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>20</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>21</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 garantías de seguridad:

**Riesgo identificado:** en el marco de las garantías de seguridad relacionadas con el desmantelamiento de organizaciones criminales, se ha identificado un riesgo ya materializado relacionado con el incremento de violaciones graves a los derechos humanos e infracciones al DIH como desplazamiento forzado, confinamientos, reclutamiento armado, imposición de normas de conducta, masacres, asesinatos selectivos, entre otros, por parte

de grupos armados. Este riesgo se explica en parte, por la falta de una Política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones criminales incluyendo aquellas que han sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo, así como contar con un plan de acción para el seguimiento y evaluación de la respuesta institucional por parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.



### Materializado o Casi seguro:

Se espera que el evento de riesgo ocurra en la mayoría de las circunstancias. La causa raíz del riesgo sucede constantemente, todas las veces.

### Severidad:

Categoría: ineficiencias en la gestión pública:  
Se evidencian incumplimientos en esas medidas del AP, por falta de gestión y presencia institucional, baja respuesta de los funcionarios o baja capacidad de ejecución de las entidades.

*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.

En el caso del riesgo materializado de desmantelamiento de organizaciones criminales, se está afectando la garantía de derechos<sup>22</sup> como el derecho a la vida, de circulación y residencia, políticos, a la integridad personal, y a la paz. Asimismo, se genera una expansión y consolidación de los grupos armados en los territorios, replegando a la población y generando vulneraciones graves a los derechos humanos e infracciones al DIH como desplazamientos forzados, confinamientos, reclutamiento armado, imposición de normas de conducta, masacres, asesinatos selectivos, entre otros.

Este riesgo ha sido evaluado con una alta afectación en su severidad (4) y una alta probabilidad (5) de que continúe ocurriendo, por lo cual se han definido unas acciones de tratamiento y mitigación, estableciendo desafíos para que se haga un tratamiento que minimice los daños y las afectaciones a los derechos humano.

**Tratamiento al riesgo:** Dada la severidad del riesgo identificado, se han definido unas acciones para su gestión de acuerdo con las competencias, capacidades y actuaciones preventivas disponibles en la Procuraduría General de la Nación, que se enuncian a continuación.

1. Solicitar a la Secretaría Técnica de la CNGS información periódica para el seguimiento al funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 154 de 2017.

2. Remitir los insumos solicitados por la Secretaría Técnica de la CNGS para la elaboración de los informes periódicos a las ramas de poder y la opinión pública sobre avances y obstáculos en la lucha contra organizaciones criminales en consonancia con el numeral 10 del artículo 3 del Decreto Ley 154 de 2017.

3. Elaborar recomendaciones para la formulación e implementación de la política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales con una apuesta por disminuir el impacto humanitario y armonizar los sistemas y programas destinados a garantizar la seguridad de comunidades y líderes sociales como la Política de Seguridad y Defensa (PDS), el Plan de Acción

<sup>22</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.

Oportuna (PAO), la Unidad al interior de la Fiscalía, o el Sistema de Alertas Tempranas.

4. Participación en las sesiones convocadas de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

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

## Actuación preventiva

La Procuraduría establece que los Operadores Preventivos 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 de la ausencia del incremento a violaciones a los derechos humanos, podría afirmarse que este caso agrupa

diferentes líneas de seguimiento incluyendo resultados, e hitos y coyuntura de la implementación.

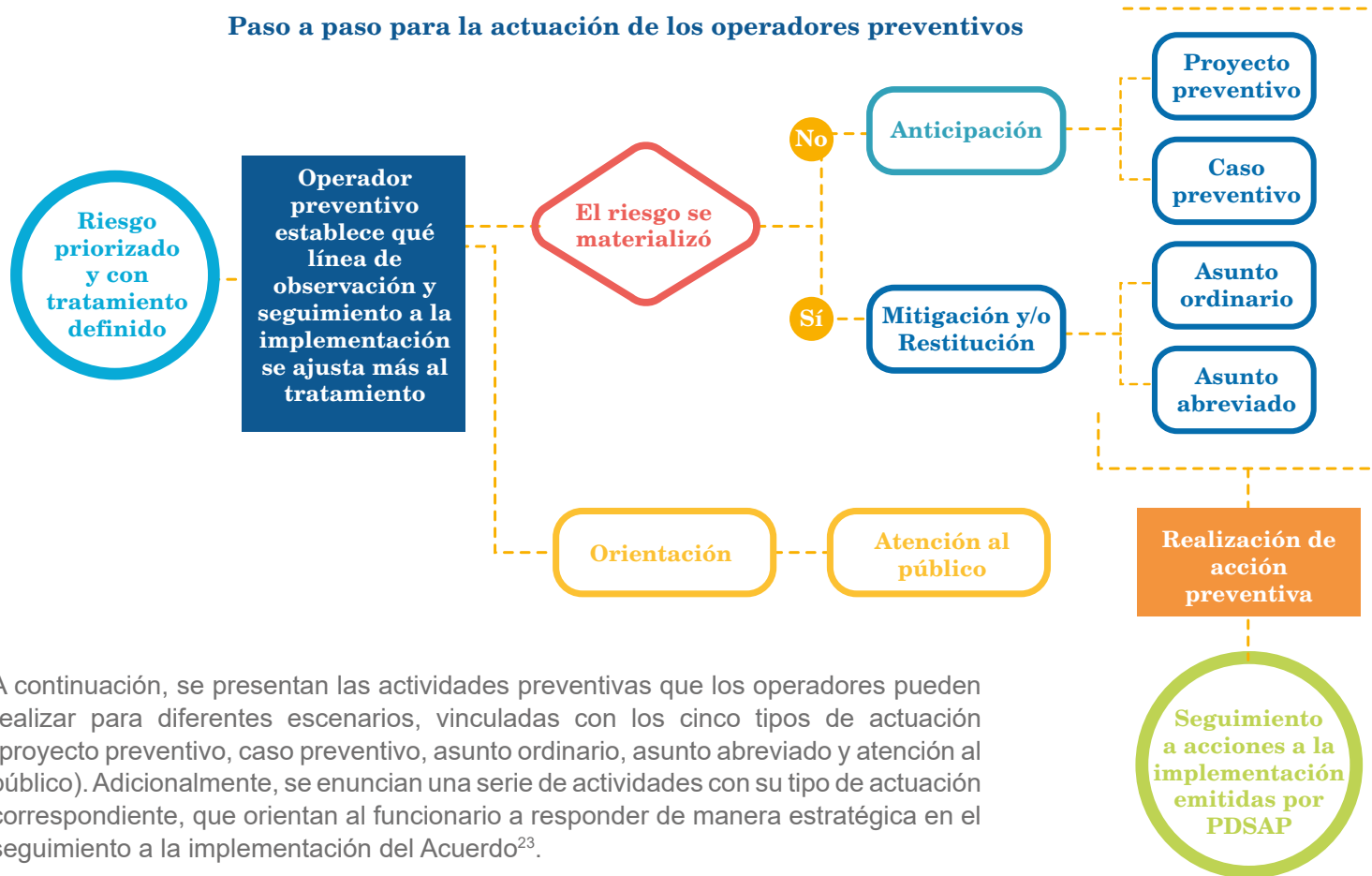
2. A partir de los escenarios de la función preventiva, el modelo ofrece distintas opciones que el operador preventivo activará de oficio o a petición de un sujeto de derechos, según corresponda.

3. Por ser un evento materializado, según el análisis de riesgo, el escenario que se ajusta a la actuación preventiva es de mitigación y/o restitución. En este escenario, el operador debe definir si el tipo de actuación que implementará es un asunto abreviado u ordinario. Entendiendo la gravedad y urgencia del evento materializado de riesgo y el tratamiento definido, se establece un asunto ordinario dirigido a evitar las violaciones a derechos humanos.

4. La activación del asunto ordinario actuación se consolida a través de requerimiento de seguimiento a peticiones y oficios.

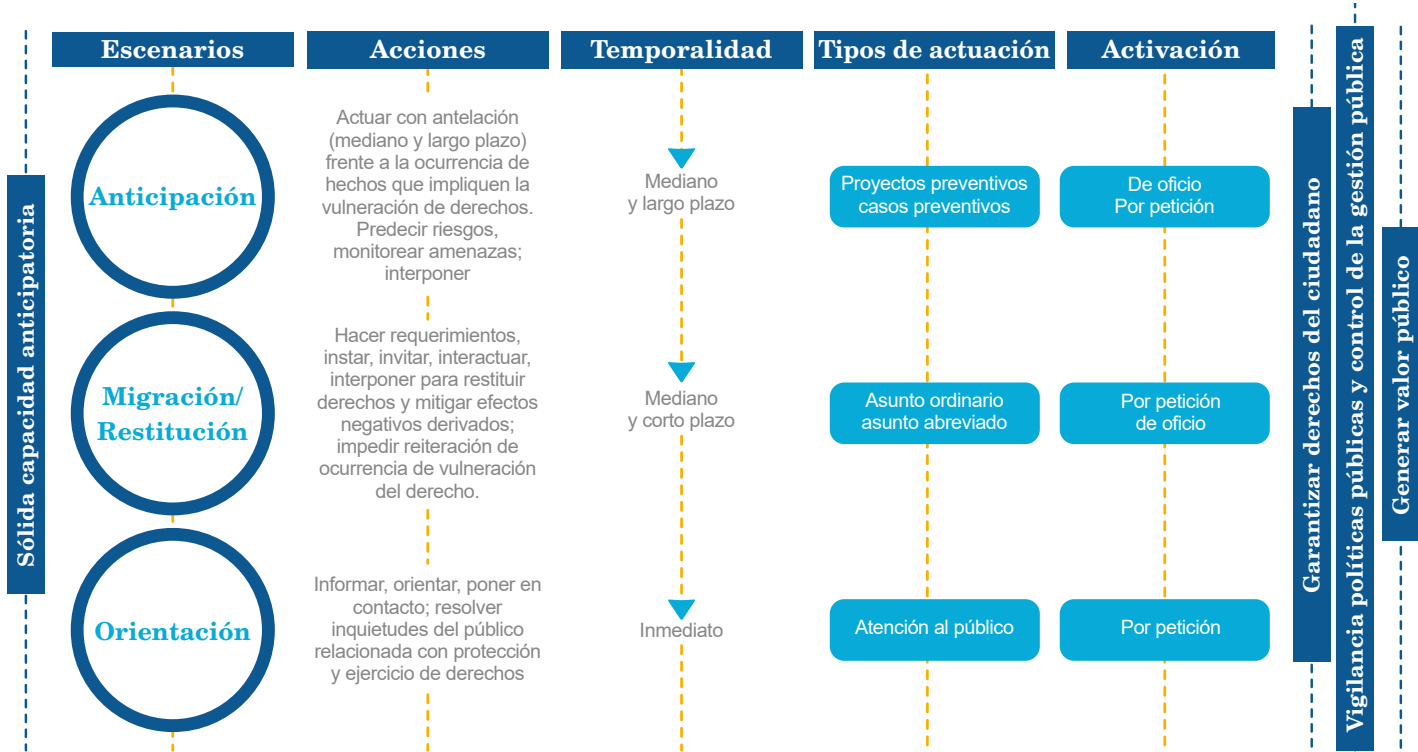
5. En el proceso de seguimiento a acciones para la implementación emitidas por la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, el operador continuará el ejercicio a través de cada etapa para generar y orientar actuaciones preventivas para la notificación y seguimiento a las recomendaciones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

## 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 del Acuerdo<sup>23</sup>.

<sup>23</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.



Sólida capacidad anticipatoria

Garantizar derechos del ciudadano

Vigilancia políticas públicas y control de la gestión pública

Generar valor público

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.

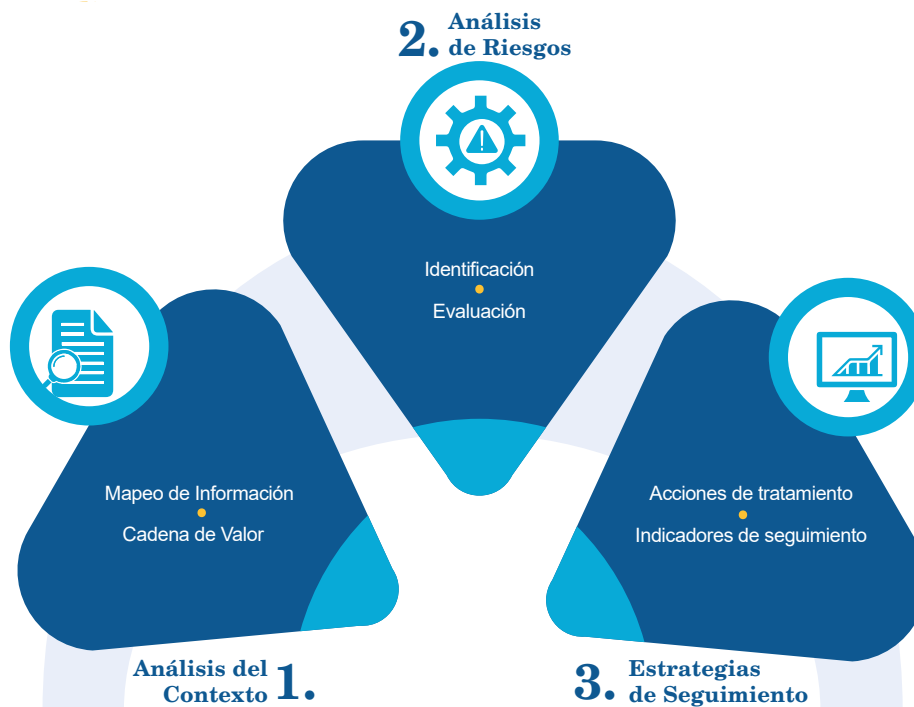
La primera etapa, el *análisis de contexto*, está compuesto por una serie de acciones encaminadas a establecer cuáles son los resultados de impacto<sup>24</sup> y sus productos asociados. También permite identificar cuáles son las fuentes e información que se analizarán, y las normas, políticas e instituciones de estos productos.

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

<sup>24</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 PGN 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 tienen distintas dimensiones. Con estos indicadores, la Delegada puede hacerle seguimiento al Acuerdo de Paz en su cumplimiento, avance, factores de riesgo e hitos.

# Referencias normativas

Constitución Política Artículo 22. “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 5 de 2017: dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado

Acto Legislativo 01 de 2016: Artículo 3. “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. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales”.

Ley 1909 de 2018: Por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes.

Ley 1908 de 2018: Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones.

Decreto Ley 660 de 2018: Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios

Decreto Ley 898 de 2017: Crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres,

que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

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 965 de 2020: Por el cual se adiciona el Capítulo 8 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, se adoptan medidas para el sometimiento individual a la justicia de los integrantes de los Grupos Armados Organizados (GAO) y se dictan otras disposiciones.

Decreto 601 de 2020: Por el cual se asignan unas funciones al Alto Comisionado para la Paz.

Decreto 895 de 2017: Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

Decreto 154 de 2017: Crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final

Decreto 2124 de 2017: reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo

Decreto 299 de 2017: Crear el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección, en virtud del cual la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior y demás entidades, dentro del ámbito de sus competencias, incluirán como población objeto de protección, a las y los

integrantes, del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sus actividades y sedes, a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil, así como a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo.

Decreto 2078 de 2017: Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades

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 del 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.

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.

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, Studiogstok, pch.vector / Freepik.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS  
*la paz*