



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

2022

Brechas y necesidades en el control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz

Diagnóstico del control ciudadano en las
subregiones PDET Sur de Córdoba, Cuenca
del Caguán y Piedemonte Caquetense
y Macarena-Guaviare



Margarita Cabello Blanco
Procuradora General de la Nación

Silvano Gómez Strauch
Viceprocurador General

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

Esta publicación se realizó gracias al generoso apoyo del pueblo de Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de Transparencia por Colombia y no representan necesariamente los puntos de vista o posiciones de USAID o del gobierno de Estados Unidos.

Contenido

Siglas y abreviaciones	6	Institucionalidad	46
Introducción	7	1) Débil participación ciudadana y discrecionalidad en toma de decisiones	47
Enfoque: Control ciudadano anticorrupción	9	2) Opacidad en los recursos y en los procesos contractuales	47
Estrategia de investigación y análisis	12	3) Limitadas capacidades territoriales de las entidades públicas	48
Delimitación espacial y temporal	15	4) Dificultades en relacionamiento con funcionarios y contratistas	48
El control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz en subregiones PDET	17	5) Factores de riesgo de corrupción en materia de institucionalidad	48
A. Veedurías ciudadanas	22	Pesos y contrapesos	49
B. Iniciativas no registradas como veedurías ciudadanas	24	1) Procesos de rendición de cuentas	49
C. Características de las iniciativas	28	2) Acción de los órganos de control	50
Sur de Córdoba	28	3) Garantías para el control ciudadano	50
Macarena-Guaviare	33	5) Factores de riesgo de corrupción en pesos y contrapesos	51
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	37	Conclusiones	52
D. Brechas y necesidades de las iniciativas	40	Recomendaciones	57
Acceso a la Información	41	Sobre el acceso a la información pública	58
1) Transparencia activa	41	Sobre la institucionalidad	60
2) Transparencia pasiva	43	Sobre los pesos y contrapesos	61
3) Calidad de la información y uso del lenguaje claro	45	Anexos	63
4) Aprendizajes en el acceso a la información	45	Referencias	64
5) Factores de riesgo de corrupción en acceso a la información	46		

Índice de tablas

Tabla 1 Momentos de la estrategia de investigación: Sistematización de Experiencias	13	Tabla 10 Veedurías ciudadanas inscritas en los quince municipios en que se concentró el diagnóstico en el periodo 2017-2022	23
Tabla 2 Variables descriptivas de las Iniciativas de Control Ciudadano	13	Tabla 11 Iniciativas de Control Ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz activas en 2022, no formalizadas como veedurías ciudadanas	25
Tabla 3 Variables de caracterización del Control Ciudadano con enfoque Anticorrupción	15	Tabla 12 Objeto o temática a la que se realiza control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz en sur de Córdoba	28
Tabla 4 Municipios del Programa Gobernabilidad Responsable (RG) sobre los que se desarrolló el diagnóstico	14	Tabla 13 Objeto o temática a la que se realiza Control Ciudadano a la Implementación del Acuerdo de Paz en Macarena - Guaviare	33
Tabla 5 Población en las subregiones PDET	18	Tabla 14 Objeto o temática a la que se realiza Control Ciudadano a la Implementación del Acuerdo de Paz en Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	37
Tabla 6 Pobreza en las subregiones PDET	19	Tabla 15 Ejercicios de Transparencia Activa	42
Tabla 7 Afectación por conflicto armado en los quince municipios en que se concentró el diagnóstico	20	Tabla 16 Ejercicios de Transparencia Pasiva	43
Tabla 8 Capacidad Institucional, Administrativa y de gestión de los quince municipios en que se concentró el diagnóstico	21		
Tabla 9 Presencia de cultivos de uso ilícito en los quince municipios en que se concentró el diagnóstico	21		

Índice de gráficos

- | | | |
|------------------|---|-----------|
| Gráfico 1 | Año de Constitución y registro de las veedurías ciudadanas a la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Sur de Córdoba | 30 |
| Gráfico 2 | Alcance geográfico de las iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Sur de Córdoba | 31 |
| Gráfico 3 | Año de Constitución y registro de las veedurías ciudadanas a la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Macarena - Guaviare | 34 |
| Gráfico 4 | Alcance geográfico de las iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Macarena - Guaviare | 35 |
| Gráfico 5 | Año de Constitución y registro de las veedurías ciudadanas a la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño | 38 |
| Gráfico 6 | Alcance geográfico de las iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño | 39 |

Siglas y abreviaciones

Acuerdo de Paz	Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia de Renovación del Territorio
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
FIP	Fundación Ideas para la Paz
INDEPAZ	Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
JAC	Juntas de Acción Comunal
MEC	Mecanismo Especial de Consulta
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCAD - Paz	Órgano Colegiado de Administración y Decisión - Paz
ONG	Organización No gubernamental
OSIGD	Orientación sexual e identidad de género diversa
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PMI	Plan Marco de Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Programa RG	Programa Gobernabilidad Responsable de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
RUES	Registro Único Empresarial
SECOP	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional



Introducción

El Programa Gobernabilidad Responsable de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID-, adelantó entre julio y noviembre de 2022 un conjunto de actividades cuyo objetivo general fue brindar asistencia técnica a la Procuraduría General de la Nación -PGN- para fortalecer su capacidad de apoyo a las veedurías ciudadanas y otras iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz, a través de la elaboración del diagnóstico de necesidades y brechas de los ejercicios de control ciudadano que se llevan a cabo en las subregiones PDET Sur de Córdoba, Macarena–Guaviare, y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño.

El Acuerdo de Paz, en el punto 2 sobre participación política, plantea acciones puntuales para promover y fortalecer el control por parte de ciudadanos y ciudadanas, la democratización y mayor transparencia de la administración pública. Allí se identifica que, dada la magnitud de las inversiones que requiere el cumplimiento del Acuerdo de Paz, el control ciudadano es una forma de participación necesaria. Así mismo, el artículo 22 de la Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas, contempla que la Procuraduría General de la Nación y otro conjunto de entidades del orden estatal “prestarán su apoyo y concurso a las veedurías ciudadanas y a las redes que las agrupan en todo lo relativo al apoyo legal y a la promoción de la vigilancia”.

En virtud de lo anterior, la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5. para el Seguimiento del Acuerdo de Paz, ha identificado la necesidad de desarrollar un diagnóstico de necesidades y brechas de los ejercicios de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz y generar recomendaciones a las entidades competentes, como una ampliación del ejercicio que realizó en el año 2021 en cinco subregiones donde se implementan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, contempladas en el punto 1 del Acuerdo de Paz, en articulación con el Departamento Administrativo para la Función Pública y la Contraloría General de la República, y con apoyo de la cooperación internacional.

El control ciudadano es una forma de participación autónoma, a través de la cual se ejerce una función crítica sobre el comportamiento de los agentes que desarrollan acciones públicas, con el objetivo de incrementar la responsabilidad y la integridad en los asuntos públicos y construir ciudadanía. La participación

ciudadana mediante el control ciudadano con enfoque anticorrupción busca identificar, monitorear e informar sobre las diversas situaciones que puedan dar espacio a riesgos y hechos de corrupción (Transparencia por Colombia, 2019c). En este marco, resulta relevante identificar las iniciativas de control ciudadano que con estos propósitos se han constituido y conocer los contextos en que se llevan a cabo estas experiencias, así como el conjunto de brechas que limitan el control ciudadano y las necesidades para su fortalecimiento.

Este documento contiene los resultados del diagnóstico de necesidades y brechas del control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz, liderado por el Programa Gobernabilidad Responsable de USAID. El documento se elaboró a partir de metodologías y documentos realizados previamente por la Corporación Transparencia por Colombia en relación con mapas de riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz (2019, 2020). En primer lugar, se presenta el enfoque y estrategia de análisis. Luego, se exponen las características identificadas de las iniciativas de control ciudadano, y las necesidades y brechas en materia de acceso a la información, institucionalidad, y pesos y contrapesos a la gestión pública. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.



Enfoque: Control Ciudadano Anticorrupción

Aunque la corrupción, dada su dimensión contextual y cultural, puede definirse de diversas formas, en términos generales es entendida como el abuso de poder o de confianza por parte de un actor para obtener beneficios personales o de un grupo determinado de poder, en detrimento de los intereses colectivos (Transparencia por Colombia, 2015). La corrupción afecta la agenda de construcción de paz ya que puede reforzar los factores que posibilitan o dan origen a los conflictos, así como deteriorar los esfuerzos para su superación, con lo cual se afecta en el corto plazo la legitimidad del proceso y, en el largo plazo, la eficacia del aparato estatal para la construcción de paz.

En escenarios de superación de un conflicto armado es necesario tener en cuenta que la corrupción se configura tanto por los actos que son tipificados en cada marco jurídico como hechos de corrupción, como por aquellos actos que permean negativamente la gestión pública, como lo son el abuso de autoridad, la extralimitación de funciones, la transgresión de medidas de conflictos de interés, el favoritismo, el clientelismo, la alta discrecionalidad en la toma de decisiones, y las contravenciones a los derechos de acceso a la información pública y al ejercicio de control y veeduría ciudadana (Transparencia por Colombia, 2019).

En estos contextos la participación ciudadana ha sido identificada como un elemento que desde la sociedad civil contribuye a la prevención de hechos y riesgos de corrupción, y se manifiesta cuando la ciudadanía de forma individual o colectiva delibera, debate, confronta sus ideas y construye acciones sobre asuntos de interés general para llegar a acuerdos, bien sea por las vías institucionales o mediante la movilización social. En este sentido, el control ciudadano es una forma de participación ciudadana mediante la cual, desde la sociedad civil de forma individual o colectiva se ejerce una función de observación crítica a la acción adelantada por funcionarios públicos o por privados con responsabilidades públicas. El control ciudadano aporta así en el incremento de la responsabilidad y la integridad en la gestión de los asuntos públicos (González & Velásquez, 2003).

En Colombia el control ciudadano se ha reconocido como un derecho y un deber de la ciudadanía. Bajo la categoría “control social” se ha considerado que este derecho asiste a las y los ciudadanos de forma individual o colectiva en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados (Ley 1757 de 2015). En este sentido, desde la premisa del fortalecimiento de la participación ciudadana como condición para la materialización de la paz, el Acuerdo suscrito por el Gobierno Nacional y las FARC-EP en el año 2016, incluyó un conjunto de compromisos relacionados con estrategias de control y veeduría ciudadana, así como medidas de transparencia en su implementación.



Así las cosas, se considera que las iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz con enfoque anticorrupción son aquellas que se orientan a la vigilancia, control e incidencia sobre la forma en la que se tramitan, gestionan y utilizan los recursos de las políticas, programas, proyectos y contratos que materializan la implementación del Acuerdo de Paz. La aplicación del enfoque anticorrupción en el ejercicio de control ciudadano a la implementación del Acuerdo contempla los siguientes supuestos (Transparencia por Colombia, 2021):

- 1) La corrupción es un fenómeno que puede afectar la gestión del proceso de implementación.
- 2) Las consecuencias van más allá de la pérdida de los recursos públicos, llegando a la afectación de la legitimidad y confianza en la institucionalidad responsable de la construcción de paz.
- 3) Las autoridades deben adelantar acciones de prevención, identificación, investigación, sanción y reparación frente a los posibles hechos de corrupción al interior de los procesos.
- 4) El enfoque anticorrupción aporta en la prevención de los riesgos de corrupción en la implementación.
- 5) El ejercicio de control ciudadano fortalece la capacidad ciudadana para vigilar la ejecución de proyectos y promueve la transparencia a lo largo del ciclo de la gestión pública.

De esta forma el estudio de las iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz debe contemplar las siguientes dimensiones:

- 1) Las posibilidades de acceso a la información, cuyos lineamientos legales se encuentran contemplados en la Ley 1712 de 2014, y que se ven afectadas por opacidades y restricciones en su acceso que vulneran los principios de transparencia activa y transparencia pasiva.
- 2) La institucionalidad, asociada a la existencia y fortaleza de procesos y procedimientos para la toma de decisiones por parte de autoridades, servidores, y cualquier actor que participa en la gestión de los asuntos públicos, cuya debilidad implica, entre otros, excesos de discrecionalidad en la toma de decisiones y dificultades en la gestión de lo público.

- 3) La existencia de pesos y contrapesos, entendidos como los controles, supervisión y regulación de los procesos de gestión pública; estos pesos y contrapesos son desarrollados mediante el ejercicio del control ciudadano, las acciones de rendición de cuentas, el control institucional, entre otros.

Caracterizar el control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz implica, bajo este enfoque, prestar atención a las formas en que se constituyen brechas y necesidades en estas dimensiones y que llegan a afectar la integridad en los procesos de construcción de paz, lo cual puede configurar hechos y/o riesgos de corrupción que conlleven el incumplimiento de lo acordado, la continuidad del conflicto armado y la afectación de derechos humanos de las poblaciones históricamente afectadas por las violencias.

Estrategia de investigación y análisis

Para este trabajo se adoptó como herramienta metodológica la sistematización de experiencias, la cual permite, de una parte, comprender las formas en que los sujetos representan y enuncian sus propias vivencias enmarcadas en contextos y estructuras sociales y, de otra, organizar esas representaciones en marcos de análisis o enfoques conceptuales que posibiliten avanzar en la comprensión del problema de investigación (Torres & Mendoza, 2011).

La sistematización de experiencias exigió definir con anticipación los ejes temáticos y las variables alrededor de las cuales se exploró y organizó la experiencia, así como un enfoque desde el cual reconstruir y analizar la información recolectada. De esta manera, la sistematización permitió en un primer momento un proceso de descripción de la experiencia (control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz), y facilitó posteriormente la interpretación crítica de la experiencia a partir del enfoque de análisis definido previamente (control ciudadano anticorrupción).



Tabla 1. Momentos de la estrategia de investigación: sistematización de experiencias

MOMENTO	CONTEXTUALIZACIÓN	RECONSTRUCCIÓN	ORDENACIÓN	ANÁLISIS
DESCRIPCIÓN	Recolección y revisión de información primaria y secundaria a través de ejercicios de transparencia activa y pasiva	Recolección de información primaria a partir de las técnicas de recolección de información en campo	Agrupación de la información según variables y enfoque de análisis	Interpretación crítica de la información procesada

Fuente: Elaboración propia.

Para el diagnóstico se identificaron dos tipos de variables: las variables descriptivas de las iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz y las variables vinculadas a la posibilidad de ejercicio del control ciudadano desde el enfoque anticorrupción.

Tabla 2. Variables descriptivas de las iniciativas de Control Ciudadano

NOMBRE DE LA INICIATIVA	Nombre dado por las personas integrantes a la iniciativa, puede corresponder al nombre registrado cuando estas iniciativas son formalizadas, o al nombre de referencia general cuando no son formalizadas
OBJETO / TEMÁTICA A LA QUE REALIZA CONTROL CIUDADANO	Elemento sobre el cual la iniciativa realiza actividades que configuran control ciudadano a la forma en que se gestionan y utilizan los recursos de los programas, proyectos, presupuestos y contratos de la implementación del Acuerdo de Paz
CONSTITUCIÓN Y REGISTRO	Fecha en la que se conforma la iniciativa de control ciudadano y año de registro (en caso de haberse registrado como veeduría ciudadana)
DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA INICIATIVA	Forma en que las personas que integran la iniciativa describen las actividades que realizan
PERIODO DE ACTUACIÓN	Vigencia de las actividades en el caso de iniciativas formalizadas como veedurías ciudadanas, o lapso de tiempo en el que ha actuado la iniciativa en el caso de iniciativas no formalizadas

MECANISMOS DE TOMA DE DECISIÓN	Mecanismos utilizados por las personas integrantes de la iniciativa para adoptar decisiones
ALCANCE GEOGRÁFICO	Nivel departamental, subregión PDET, municipal o veredal, según corresponda
ZONA EN QUE SE DESARROLLA LA INICIATIVA	Área rural o urbana de los municipios en las subregiones PDET
INTEGRANTES Y CARACTERÍSTICAS	Número de personas que integran la iniciativa, características sociodemográficas básicas
MECANISMOS DE FINANCIACIÓN O SOPORTE ECONÓMICO	Métodos utilizados para dar sustento económico a las actividades realizadas

Fuente: Elaboración propia.

Las variables de caracterización del control ciudadano desde el enfoque anticorrupción son variables exploratorias y, a diferencia de las variables de caracterización cuya variación se encuentra dentro de unos márgenes preestablecidos, adquieren variación de conformidad con el alcance que quienes describen las experiencias les dan. A partir de estas variables, fue posible contrastar las necesidades y brechas de los ejercicios de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz.

Tabla 3. Variables de caracterización del Control Ciudadano con Enfoque Anticorrupción

DIMENSIÓN	VARIABLE EXPLORATORIA
ACCESO A LA INFORMACIÓN	Características de los sistemas y mecanismos de publicidad y acceso a la información pública (transparencia activa)
	Requerimientos de información (transparencia pasiva)
INSTITUCIONALIDAD	Centralización y discrecionalidad en procesos de toma de decisión
	Procesos de participación e incidencia
	Disponibilidad de recursos para la implementación del Acuerdo de Paz
	Instrumentos de planeación, ejecución y seguimiento
	Capacidades territoriales
	Objetividad, transparencia y eficiencia de los procesos de contractuales presupuestales

DIMENSIÓN	VARIABLE EXPLORATORIA
PESOS Y CONTRAPESOS	Intereses, motivaciones y asistencia técnica
	Procesos de rendición de cuentas
	Acción de órganos de control
	Garantías para el control ciudadano
	Necesidades y resultados obtenidos

Fuente: Elaboración propia.

Delimitación espacial y temporal

Desde octubre de 2020 el Programa RG busca mejorar la gobernabilidad, la gestión de las finanzas públicas y la prestación de servicios. Sus acciones se desarrollan actualmente en treinta y cuatro (34) municipios de seis (6) departamentos en Colombia. En quince (15) de estos municipios que hacen parte de las tres subregiones PDET se concentró este ejercicio diagnóstico (cinco municipios de cada subregión).

Tabla 4. Municipios del programa Programa Gobernabilidad Responsable (RG) de USAID sobre los que se desarrolló el diagnóstico

SUR DE CÓRDOBA	MACARENA-GUAVIARE	CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTES CAQUETEÑO
Montelíbano	La Macarena	Florencia
Puerto Libertador	Mesetas	Cartagena del Chairá
San José de Uré	Puerto Rico	El Doncello
Tierralta	Uribe	La Montañita
Valencia	Vistahermosa	San Vicente del Caguán

Fuente: Elaboración propia.

El mapeo y caracterización de las iniciativas de control ciudadano adelantadas en estos municipios de las subregiones buscó identificar los procesos que se han desarrollado en el periodo 2017-2022, para lo cual se efectuó revisión y recolección de la información disponible en acceso abierto en portales web (transparencia activa)¹ y se efectuaron solicitudes de información (transparencia pasiva)². Adicionalmente, se consultó a organizaciones de la sociedad civil con presencia en las subregiones, con las cuales el Programa RG y Transparencia por Colombia han adelantado iniciativas previamente³.

Para la recolección de información en campo se usó una técnica de recolección principal conocida como mesa de trabajo a través de discusiones en grupo focal, entendido como “un espacio de opinión para captar el sentir, pensar y vivir de los individuos, provocando auto explicaciones para obtener datos cualitativos” (Hamui-Sutton & Varela, 2012). Con el uso de esta técnica se buscó identificar la forma en que los sujetos representan y enuncian sus vivencias de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz, así como los contextos y estructuras sociales en que estas se enmarcan⁴. Adicionalmente, se efectuó un sondeo exploratorio no estadístico a través de un cuestionario con preguntas abiertas y cerradas, con el propósito de puntualizar algunos datos, especialmente relacionados con variables descriptivas, que aportaron en la caracterización de estas iniciativas⁵.

-
- 1 Se identificó Información en acceso abierto respecto de los quince municipios señalados de las tres subregiones:
 - a. Consolidado de contratos públicos con el marcador paz en las plataformas SECOP I y SECOP II en la Plataforma Contratos Paz – Corporación Transparencia por Colombia <https://www.monitorciudadano.co/construccion-de-paz/contrato-paz/>.
 - b. Proyectos de inversión pública dispuestos en la plataforma Mapa Inversiones DNP <https://mapainversiones.dnp.gov.co/>.
 - c. Consolidado de iniciativas en Plataforma Central PDET <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/>.
 - d. Planes de desarrollo de los municipios y de los departamentos correspondientes.
 - 2 Se realizaron solicitudes de información a: 1) las personerías de los quince (15) municipios, obteniendo respuesta del 93,3% de ellas; 2) las secretarías de gobierno municipales y departamentales, obteniendo respuesta del 66,6% de ellas; 3) las cámaras de comercio con actividad en las subregiones, obteniendo respuesta del 66,6% de ellas; 4) la Agencia de Renovación del Territorio que dio respuesta a la solicitud; y 5) la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio -Confecámaras- que dio respuesta a la solicitud.
 - 3 En Sur de Córdoba se consultó al Programa Desarrollo y Paz de Córdoba y Urabá -CORDUPAZ- y a SINERGIA Comunicaciones; en Macarena-Guaviare a la Corporación Desarrollo para la Paz del Piedemonte Oriental -CORDEPAZ-; y en Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño se consultó a la Fundación Red Desarrollo y Paz del Caquetá -RED Caquetá Paz-.
 - 4 Se realizaron tres grupos focales, uno en cada subregión. En Sur de Córdoba se llevó a cabo el grupo focal en la ciudad de Montería el día 19 de octubre de 2022 contando con la participación de diez (10) personas; en Macarena-Guaviare se llevó a cabo en la ciudad de Villavicencio el día 21 de octubre de 2022 con la participación de once (11) personas; y en Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño se llevó a cabo en la ciudad de Florencia el día 14 de octubre de 2022 con la participación de once (11) personas.
 - 5 Se llevó a cabo un sondeo con 23 preguntas, del cual participaron veintisiete (27) integrantes de iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz, nueve (9) personas por cada una de las subregiones. El sondeo se efectuó en la ciudad de Montería el día 19 de octubre de 2022, en Villavicencio el día 21 de octubre de 2022, y en Florencia el 14 de octubre de 2022.



2.

El control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz en subregiones PDET

Las subregiones PDET Sur de Córdoba, Macarena-Guaviare y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño se encuentran ubicadas en el noroccidente, centro-orientado y sur orientado del país respectivamente. Estas subregiones están integradas por los municipios: San José de Uré, Tierralta, Montelíbano, Puerto Libertador y Valencia (Sur de Córdoba); La Macarena, Mapiripán, Mesetas, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico, Uribe, Vistahermosa, Calamar, El Retorno, Miraflores y San José del Guaviare (Macarena-Guaviare); Florencia, Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, La Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José del Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita, Valparaíso y Algeciras (Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño).

Tabla 5. Población en las subregiones PDET

SUBREGIÓN	POBLACIÓN	POBLACIÓN EN ÁREA RURAL	POBLACIÓN EN ÁREA URBANA	POBLACIÓN HOMBRES	POBLACIÓN MUJERES
SUR DE CÓRDOBA	274.792	48%	52%	50,2%	49,8%
MACARENA-GUAVIARE	190.364	55,8%	44,2%	46,7%	53,3%
CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTES CAQUETEÑO	433.096	35,8%	64,2%	50,5%	49,5%

Fuente: Elaboración propia. Con base en Departamento Nacional de Planeación -DNP- (2021).

El Acuerdo de Paz estableció que en los municipios de estas subregiones se implementarían los PDET con el objetivo de “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” (Acuerdo de Paz, numeral 1.2). Para seleccionar las 16 subregiones donde se adelantan los PDET, el Acuerdo de Paz estableció la necesidad de priorizar criterios como: 1) los niveles de pobreza; 2) el grado de afectación derivado del

conflicto armado; 3) la debilidad institucional administrativa y de la capacidad de gestión; y 4) la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas (Acuerdo de Paz, numeral 1.2.2).

>>>>>

En relación con los niveles de pobreza en las subregiones PDET que hacen parte de este diagnóstico, se observa que estas registran entre 20 y 30 puntos porcentuales más que la media nacional, tanto en el Índice de Pobreza Multidimensional -IPM- cuya media nacional es de 19,6%, como en el de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- cuya media nacional es de 14,2%. Lo anterior evidencia que se trata de municipios donde el acceso a bienes y servicios encuentra un grado de deficiencia que limita significativamente la garantía de derechos humanos.

Tabla 6. Pobreza en las subregiones PDET

SUBREGIÓN	ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL	NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS
SUR DE CÓRDOBA	55,6%	49,4%
MACARENA-GUAVIARE	54%	41,9%
CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTE CAQUETEÑO	51,2%	27,6%
PROMEDIO NACIONAL	19,6%	14,2%

Fuente: Elaboración propia. Con base en Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE- (2018a) (2018b).

A lo anterior se suma el impacto con ocasión del conflicto armado, según el Registro Único de Víctimas -RUV- en estas subregiones se encuentra el 3,1% (Sur de Córdoba), 3,07% (Macarena-Guaviare), y 3,57% (Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño) de personas registradas como víctimas del conflicto armado en Colombia. Adicionalmente, en los quince municipios sobre los que se realizó el diagnóstico, durante el periodo comprendido entre diciembre de 2016 y agosto de 2022, han sido asesinadas 115 personas que ejercían un rol de liderazgo social en diferentes temáticas, lo cual corresponde al 10% del total de personas con rol de liderazgo social asesinadas a nivel nacional (INDEPAZ, 2022).

Tabla 7. Afectación por conflicto armado en los quince municipios en que se concentró el diagnóstico

SUBREGIÓN	PERSONAS REGISTRADAS EN EL RUV	PERSONAS CON LIDERAZGO SOCIAL ASESINADAS DESDE LA FIRMA DEL ACUERDO DE PAZ
SUR DE CÓRDOBA	292.821	31
MACARENA-GUAVIARE	286.864	33
CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTES CAQUETEÑO	334.189	50
PORCENTAJE RESPECTO DEL TOTAL NACIONAL	19,6%	10%

Fuente: Elaboración propia con información de UARIV (2022a) (2022b) e INDEPAZ (2022).
Corte: 31 de agosto de 2022

Un mecanismo de identificación de la debilidad institucional y administrativa, y de la capacidad de gestión de las entidades territoriales es el Índice de Desempeño Institucional, construido a partir de información reportada al Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP- por las entidades públicas respecto de múltiples variables. Para la producción del Índice se procesa información de diversas variables dentro de las que se encuentran la capacidad de gestión presupuestal y la eficiencia del gasto público. Adicionalmente, son de interés para el análisis del control ciudadano variables como: 1) transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción; y 2) participación ciudadana en la gestión pública. En promedio, las alcaldías de los quince (15) municipios de las tres (3) subregiones estudiadas se encuentran por debajo de la media nacional en la mayor parte de los indicadores. Lo anterior con excepción de: 1) la capacidad de gestión presupuestal y eficiencia del gasto público en Macarena-Guaviare; 2) la transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción en Sur de Córdoba; y 3) la participación ciudadana en la gestión pública en Sur de Córdoba.

Tabla 8. Capacidad institucional, administrativa y de gestión de los quince municipios en que se concentró el diagnóstico

SUBREGIÓN	DESEMPEÑO DE LAS ALCALDÍAS	GESTIÓN PRESUPUESTAL Y EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO	TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA
SUR DE CÓRDOBA	62.2	65.5	64.7	68.0
MACARENA-GUAVIARE	60.5	71.1	62.3	64.8
CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTES CAQUETEÑO	57,3	67,7	61,1	64,9
PROMEDIO NACIONAL DE ALCALDÍAS	63	67,3	63,9	66,7

Fuente: DAFP (2022). Corte: 31 de mayo de 2020

Finalmente, en relación con la presencia de cultivos de uso ilícito se observa que en conjunto los quince municipios sobre los que se realizó el diagnóstico concentran el 3,8% de las hectáreas sembradas con hoja de coca en el país según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos -SIMCI- de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-.

Tabla 9. Presencia de cultivos de uso ilícito en los quince municipios en que se concentró el diagnóstico

SUBREGIÓN	HECTÁREAS SEMBRADAS CON CULTIVOS DE COCA	PORCENTAJE RESPECTO DEL TOTAL NACIONAL
SUR DE CÓRDOBA	3748,82	2,6%
MACARENA-GUAVIARE	1070,9	0,7%
CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTES CAQUETEÑO	843.06	0,5%
TOTAL	5662.78	3,8%

Fuente: Elaboración propia con información de SIMCI (2020). Corte: 31 de diciembre de 2020

Tras la priorización de las subregiones, se adelantó la construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR-, con los cuales se identificaron por parte de los habitantes de los municipios PDET un conjunto de iniciativas a ser desarrolladas. Según los datos de la plataforma Central PDET de la Agencia de Renovación del Territorio -ART- (2022) en Sur de Córdoba existen 1222 iniciativas (38% con ruta de implementación activa), en Macarena-Guaviare 1896 iniciativas (43% con ruta de implementación activa), y en Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño 3322 iniciativas (40% con ruta de implementación activa)⁶.

En relación con estas y otras acciones que se adelantan para implementar el Acuerdo de Paz en las subregiones PDET, en el ejercicio diagnóstico adelantado se identifican dos tipos de iniciativas de control ciudadano: 1) aquellas que han sido formalizadas como veedurías ciudadanas, de acuerdo con lo establecido en las leyes 850 de 2003 y 1757 de 2015; y 2) aquellas que no han sido formalizadas como veedurías ciudadanas o no tienen interés de realizar tal formalización. Entre estos dos tipos de iniciativas se evidenciaron algunas formas de articulación: 1) veedurías ciudadanas que son conformadas por integrantes de otras formas organizativas o iniciativas de control ciudadano (Juntas de Acción Comunal -JAC-, grupo motor, organización social); 2) veedurías ciudadanas integradas por representantes de diferentes formas organizativas de la sociedad civil; y 3) redes de control ciudadano integradas por veedurías ciudadanas y otras iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz.

A continuación, se presentan algunos de los hallazgos identificados tras el proceso de investigación realizado como parte del diagnóstico. En primer lugar, se presenta la relación de veedurías ciudadanas identificadas, así como características de su registro; luego, se presentan algunos tipos de iniciativas de control ciudadano no registradas como veedurías que fueron identificadas en las subregiones PDET; en tercer lugar, se exponen algunas de las características de las iniciativas de control ciudadano al Acuerdo de Paz; y finalmente, las necesidades y brechas a las que se enfrentan estas iniciativas ciudadanas.

A. Veedurías ciudadanas

Durante el periodo comprendido entre enero de 2017 y agosto de 2022 han sido registradas ante las personerías de los quince municipios y en las cámaras de comercio en las tres subregiones PDET un total de 1313 veedurías ciudadanas, de

6 Central PDET <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/>



las cuales el 6,9% corresponden a aquellas veedurías ciudadanas que adelantan control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz⁷, cuya totalidad ha sido registrada ante las personerías de los municipios

Tabla 10. Veedurías ciudadanas inscritas en los quince municipios en que se concentró el diagnóstico en el periodo 2017-2022

SUBREGIÓN	VEEDURÍAS REGISTRADAS ANTE PERSONERÍAS	VEEDURÍAS REGISTRADAS ANTE CÁMARAS DE COMERCIO	VEEDURÍAS A LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ
SUR DE CÓRDOBA	332	0	40
MACARENA-GUAVIARE	94	2	11
CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTES CAQUETEÑO	887	1	41
TOTAL	1313	3	92

Fuente: Elaboración propia. Con base en registros de personerías.

En relación con el registro de las veedurías ciudadanas en las subregiones PDET se identificaron fallas en el resguardo y gestión de la información por parte de las personerías, heterogeneidad en los documentos de registro y baja formalización ante las cámaras de comercio regionales, como se detalla a continuación.

1) Fallas en el resguardo y gestión de la información: Se evidenciaron dificultades por parte de las personerías para consolidar la información relacionada con los registros de veedurías ciudadanas en los municipios, situación motivada en: 1) débiles o nulos procesos de empalme entre personeros; 2) inexistencia de procesos de gestión de archivo claramente definidos al interior de las personerías; 3) baja disponibilidad y calidad de la información en formatos

⁷ La identificación de aquellas veedurías que realizan control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz tuvo los siguientes componentes a partir de los nombres y objetos de control ciudadano registrados: 1) identificación de palabras asociadas directamente al Acuerdo de Paz; 2) contrastación con iniciativas registradas en la plataforma Central PDET de la ART; 3) contrastación con proyectos de inversión pública en el portal Mapa Inversiones del DNP; y 4) contrastación con los contratos públicos con el marcador paz dispuestos en las plataformas SECOP I y SECOP II.

físicos y digitales; 4) imprevistos que, sumados a los tres elementos anteriores, conllevan a pérdida de la información; 5) deficiencias en cantidad de personal adscrito a las personerías; y 6) sobrecarga laboral.

2) Heterogeneidad en el registro: La información sobre las veedurías ciudadanas que fue remitida por las personerías de los municipios evidenció un alto grado de heterogeneidad en el registro de estas iniciativas de control ciudadano, en aspectos como: 1) el tipo de archivo utilizado para llevar el registro (.docx o .xlsx); y 2) los datos registrados. Estas diferencias se observan: 1) en el registro de cada personería (formatos y datos diferentes según el año de registro de las iniciativas o con ocasión de los cambios de personero o personera); 2) entre los registros de las personerías de una misma subregión (en algunos periodos de tiempo se observan coincidencias en los elementos registrados, pero priman las diferencias); 3) entre personerías de diferentes subregiones (donde la heterogeneidad aumenta); y 4) entre los registros de las personerías, las cámaras de comercio y el Registro Único Empresarial -RUES-.

3) Baja formalización ante cámaras de comercio: Las iniciativas formalizadas como veedurías ante cámaras de comercio y aquellas con registro en el RUES, constituyen solo el 0,2% del total de veedurías registradas en los quince (15) municipios donde se desarrolló el diagnóstico, en razón de factores como: 1) menor cobertura a nivel municipal en comparación con las personerías (las cámaras de comercio suelen tener instalaciones en las ciudades principales departamentales, pero no en la totalidad de los municipios); 2) los costos asociados al desplazamiento hacia las cámaras de comercio desde los municipios; 3) el hecho de que las personerías puedan adelantar acciones de acompañamiento a los objetos de control ciudadano registrado; y 4) imaginarios ligados a los costos que implican trámites ante una entidad regida por el derecho privado.

B. Iniciativas no registradas como veedurías ciudadanas

Respecto de aquellas iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz no formalizadas como veedurías ciudadanas, se identificaron al menos once (11) tipos de organizaciones, la más recurrente son los grupos motor PDET. Otras formas organizativas, que se identificaron principalmente en Sur de Córdoba, muestran que el control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz es parte de las agendas ciudadanas de diferentes sectores poblaciones. A continuación, se presentan las iniciativas que se lograron identificar durante el ejercicio diagnóstico, sin embargo, el universo de organizaciones que desarrollan control ciudadano al Acuerdo de Paz puede ser más amplio⁸.

8 Este documento contiene el anexo con la relación de iniciativas identificadas en las tres subregiones.



Tabla 11. Iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz, activas en 2022, no formalizadas como veedurías ciudadanas

INICIATIVA	SUR DE CÓRDOBA	MACARENA-GUAVIARE	CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTES CAQUETEÑO
GRUPO MOTOR PDET	5	5	5
ORGANIZACIÓN DE MUJERES	3	1	2
ORGANIZACIÓN DE JÓVENES	2	3	-
ORGANIZACIÓN DE VÍCTIMAS	1	-	-
ORGANIZACIÓN CAMPESINA	2	1	-
ORGANIZACIÓN ÉTNICA	1	1	-
ONG	6	1	1
OTRAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	0	3	4
ORGANIZACIÓN POLÍTICO-SOCIAL	1	-	-
CONSEJO LOCAL DE PAZ	1	-	-
JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL	4	1	-
TOTAL	26	16	12

Fuente: Elaboración propia.

1) Grupos Motor PDET: Se trata de formas organizativas creadas en el marco de la construcción de los PATR, actúan como iniciativas de seguimiento a la implementación de los pilares que desarrollan los PDET y potencialmente como un mecanismo para el flujo de información entre la ART y los habitantes de áreas rurales. Es un tipo de iniciativa de control ciudadano que existe en la totalidad de los municipios PDET.

2) Organizaciones de mujeres: Existen organizaciones que desarrollan actividades relacionadas con participación y seguimiento a políticas públicas de los niveles municipal, departamental y nacional en temas de mujer y género, las cuales han observado interés creciente en realizar control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz. Estas organizaciones tienen, entre otros, interés en realizar control ciudadano a temas transversales como el enfoque de género en las iniciativas PDET, así como a temas específicos como la formalización de la propiedad rural para madres cabeza de familia en el marco del punto 1 del Acuerdo de Paz y a iniciativas del pilar de salud rural de los PDET.

3) Organizaciones de jóvenes: Las plataformas y redes de organizaciones juveniles se han involucrado en algunos de los municipios donde se realizó el diagnóstico, en acciones ciudadanas relacionadas con reconciliación, convivencia y derechos humanos. Dado que el Acuerdo de Paz incluye disposiciones y acciones públicas en estas materias, las organizaciones juveniles se han involucrado en el control ciudadano a la implementación de tales disposiciones.

4) Organizaciones de víctimas: En la subregión Sur de Córdoba se observó que existen formas organizativas que se configuraron en el marco del seguimiento y participación en la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, que con ocasión del Acuerdo de Paz en general y del punto 5 en particular, han tenido interés en realizar control ciudadano a proyectos asociados a reconciliación y convivencia en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

5) Organizaciones campesinas: Se trata de organizaciones con trayectorias extensas en los municipios, que en relación con el Acuerdo de Paz realizan control ciudadano en temas asociados al punto 1 del Acuerdo de Paz y que tienen alto grado de articulación con otras formas organizativas como las Juntas de Acción Comunal, los grupos motor PDET y las organizaciones de mujeres.



6) Organizaciones étnicas: Las organizaciones étnicas identificadas tienen interés tanto en la implementación de un enfoque étnico a nivel transversal en los PDET como en la implementación específica del capítulo étnico del Acuerdo de Paz, para lo cual participan de la instancia Mecanismo Especial de Consulta -MEC- en las subregiones PDET, como mecanismo participativo y como instancia en la que pueden ejercer control ciudadano a la implementación.

7) Organizaciones No Gubernamentales: Se debe destacar que algunas ONG efectúan procesos de seguimiento y control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz, así como acompañamiento en el fortalecimiento de otras iniciativas de control ciudadano; aquellas que fueron identificadas en el proceso diagnóstico cuentan con cubrimiento subregional. En términos de magnitud se identificaron al menos dos de estas iniciativas por subregión.

8) Otras organizaciones de la sociedad civil: Se identificaron formas organizativas de la sociedad civil que si bien desarrollan control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz tienen múltiples temas de interés que van más allá de este, las cuales actúan de forma cohesionada y hacen presencia en espacios participativos, pero que, a diferencia de las organizaciones no gubernamentales, no cuentan con una personería jurídica.

9) Organizaciones político-sociales: Se trata de organizaciones con una plataforma política definida y con un anclaje social en los territorios donde se implementan los PDET. En la subregión Sur de Córdoba se observó la presencia de una de ellas que, si bien tiene interés en múltiples temas de la agenda nacional, desarrolla acciones de control ciudadano específico en asuntos relacionados con los puntos 1 y 5 del Acuerdo de Paz.

10) Consejos Territoriales de Paz: Los consejos territoriales de paz son una instancia de participación ciudadana en la que se abordan diferentes asuntos relacionados con la paz y la convivencia territorial. Entre los temas que abordan se encuentran aquellos relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, y en la subregión de Sur de Córdoba se observó que sus participantes realizan control ciudadano a la implementación.

11) Juntas de Acción Comunal: Las JAC constituyen una forma organizativa con presencia directa en los lugares donde se ejecutan buena parte de los proyectos y contratos (veredas y corregimientos) que materializan los PDET. Se trata de

una forma organizativa vecinal que se cuenta por decenas de miles en el país, por lo cual, aunque se han identificado algunas que en particular realizan control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz, es altamente probable que muchas otras JAC, por proximidad y afectación de las obras, desarrollen de manera informal control ciudadano a la implementación.

C. Características de las iniciativas

La caracterización de estas iniciativas se realizó a partir de las diez (10) variables descriptivas referidas en la tabla 2. A continuación, se presenta la información recabada sobre estos aspectos a través de ejercicios de transparencia activa y pasiva, así como con el proceso de sistematización de experiencias en cada una de las subregiones, el cual se desarrolló mediante diálogo directo con integrantes de estas iniciativas de control ciudadano en cada una de las subregiones PDET que hicieron parte del diagnóstico.

Sur de Córdoba

De las 66 iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz identificadas en la subregión, se observa que el 13,6% incluyen en su nombre la referencia a un contrato específico, el 46,9% la referencia a un proyecto de inversión pública, y el 39,3% a un tema. Con el nombre de la iniciativa se dedujeron los temas u objetos de control ciudadano a la forma en que se gestionan y utilizan los recursos de los programas, proyectos, presupuestos y contratos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz en los cinco (5) municipios que hicieron parte del diagnóstico en la subregión.

Tabla 12. Objeto o temática a la que se realiza control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz en Sur de Córdoba

OBJETO / TEMÁTICA	MONTELÍBANO	PUERTO LIBERTADOR	SAN JOSÉ DE URÉ	VALENCIA	TIERRALTA	INICIATIVAS SUBREGIONALES
DERECHOS HUMANOS	-	7,1%	-	25%	25%	25%
ENFOQUE DE GÉNERO	8.3%	-	-	-	-	-
ENFOQUE ÉTNICO	8.3%	-	-	25%	-	-



OBJETO / TEMÁTICA	MONTELÍBANO	PUERTO LIBERTADOR	SAN JOSÉ DE URÉ	VALENCIA	TIERRALTA	INICIATIVAS SUBREGIONALES
GENERAL ACUERDO DE PAZ	-	-	-	-	-	75%
GENERAL PDET	16,6%	10,7%	10%	50%	62,5%	-
INFRAESTRUCTURA ACUEDUCTOS	8.3%	-	-	-	-	-
INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA	8.3%	7,1%	30%	-	-	-
INFRAESTRUCTURA VIAL	41,6%	71,4%	60%	-	12,5%	-
RECONCILIACIÓN Y CONVIVENCIA	8.3%	-	-	-	-	-
SALUD RURAL	-	3,5%	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia.

Se observa como tendencia que las iniciativas de control ciudadano al Acuerdo de Paz en la subregión tienen especial interés en la implementación de los PDET, ello se constata al observar que en todos los municipios existen iniciativas con interés general en estos programas, así como iniciativas con interés en asuntos específicos de infraestructura (vial, acueductos y alcantarillados, electricidad) o en pilares de los PDET (reconciliación y convivencia, salud rural). Por su parte, aquellas que tienen interés más allá del Acuerdo de Paz son las que desarrollan control ciudadano a temas transversales de la implementación como el enfoque étnico y el enfoque de género, así como a los planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos. Finalmente, se destaca que las iniciativas con alcance subregional son las que realizan control ciudadano en general al Acuerdo de Paz, lo cual puede explicarse por sus capacidades técnicas, operativas y financieras.

Gráfico 1. Año de Constitución y registro de las veedurías ciudadanas a la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Sur de Córdoba



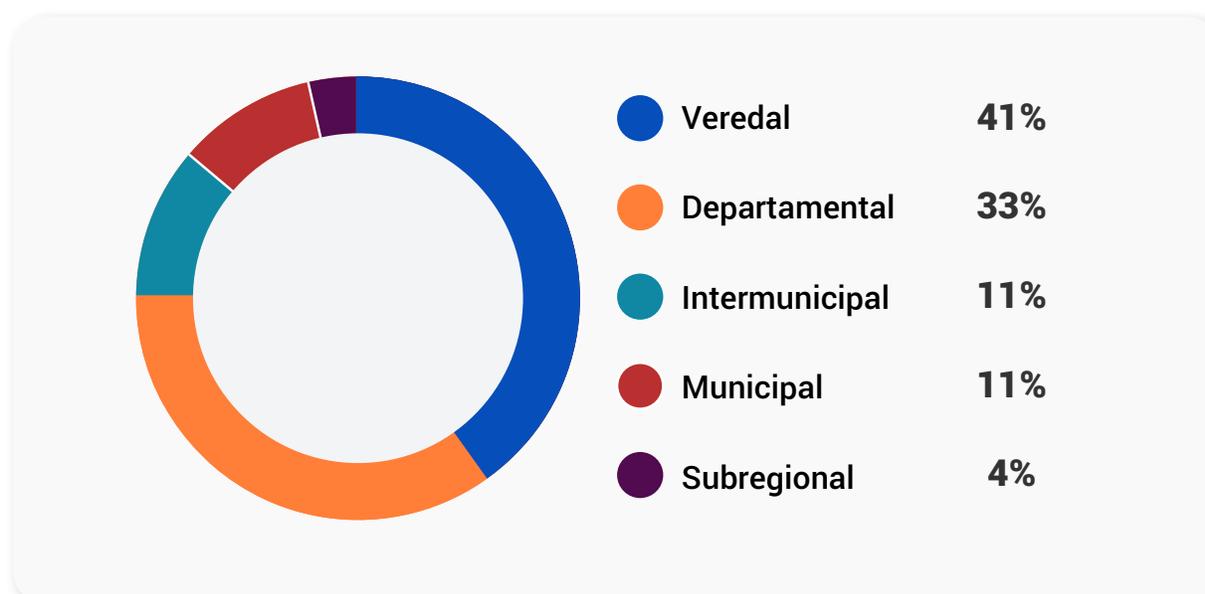
Fuente: Elaboración propia. Con base en registros de personerías.

Para el periodo 2017-2022 se logró establecer el año en que fueron registradas las veedurías ciudadanas ante las personerías de los municipios. A nivel general, se observa una tendencia hacia el aumento en el registro luego del año 2020 tras el final de las medidas de aislamiento social obligatorio con ocasión de la pandemia por Covid-19, con excepción del municipio de Puerto Libertador que presenta un comportamiento en sentido opuesto. Por su parte, en relación con las iniciativas que no han sido registradas como veedurías ciudadanas, se observó que estas han sido constituidas mayoritariamente en el periodo 2020-2022, con excepción de algunas que se constituyeron entre 2015 y 2016.



Frente al periodo de actuación se identificó que mientras las veedurías ciudadanas tienen una expectativa de actuación que oscila entre los 6 meses y los 3 años, las iniciativas no formalizadas como veedurías tienen una expectativa de continuidad que va de los 2 a los 25 años. Lo anterior implica que las iniciativas no formalizadas como veedurías desarrollan acciones de control ciudadano más prolongadas en el tiempo y con mayor continuidad; además, algunas de ellas han optado por conformar transitoriamente veedurías ciudadanas para temas específicos.

Gráfico 2. Gráfico 2: Alcance geográfico de las veedurías ciudadanas a la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET de Sur de Córdoba



Fuente: Elaboración propia.

En relación con el alcance geográfico de las iniciativas identificadas en la subregión se observó que predominan las de tipo veredal, seguidas de las que desarrollan acciones a nivel departamental, y en menor medida las que tienen alcance en uno o dos municipios y las que tienen un alcance subregional. Esto se puede asociar a que la mayor parte de las iniciativas que materializan los PDET, y principalmente aquellas de infraestructura, se desarrollan en el nivel veredal. Así mismo, aquellas que tienen alcance departamental tienen mayoritariamente como objeto de control ciudadano proyectos de infraestructura rural. Debe señalarse que la totalidad de iniciativas que participaron del sondeo ejecutan

acciones en áreas rurales, y que aquellas que tienen actividad en área urbana lo hacen en desarrollo de procesos de acceso a la información sobre los planes, programas, proyectos y contratos ejecutados en la ruralidad.

En desarrollo del sondeo, las personas que integran estas iniciativas describieron las actividades de control ciudadano que realizan en relación con: 1) el seguimiento a iniciativas de los PATR; 2) realización de visitas oculares a proyectos de inversión pública; 3) ejecución de ejercicios de solicitud de información; 4) denuncias en materia de derechos humanos; y 5) procesos formativos en control ciudadano y plataformas de acceso a información pública.

De otra parte, en relación con la composición de las iniciativas que participaron del sondeo, se observó que están conformadas por un total de 494 personas, de las cuales el 63,9% fueron identificadas como mujeres y el 36% como hombres, lo cual demuestra que al menos dos tercios de las personas que realizan control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz en estos municipios de la subregión son mujeres, sin embargo, esto no implica que en todas las iniciativas sea mayoritaria la participación de mujeres. Así mismo, al menos la mitad de las iniciativas que participaron del sondeo cuentan entre sus integrantes con personas con orientación sexual e identidad de género diversa.

Llama la atención que la totalidad de las iniciativas que participaron del sondeo indicaron incluir entre sus integrantes a víctimas del conflicto armado, lo cual corrobora que se trata de municipios donde la afectación derivada del conflicto armado ha sido significativa. Así mismo, más de dos terceras partes de estas iniciativas incluyen en sus integrantes a personas pertenecientes a comunidades indígenas, población negra, afrocolombiana, raizal o palenquera. Por su parte, la presencia de personas firmantes del Acuerdo de Paz solo se evidenció en dos de las iniciativas.

Finalmente, dos elementos son comunes a las iniciativas formalizadas y las no formalizadas como veedurías ciudadanas: 1) el mecanismo utilizado para la toma de decisiones es el consenso tras procesos de diálogo colectivo, cuando no se alcanza el consenso se acude a votación con adopción de decisión según mayoría simple, exceptuando las organizaciones no gubernamentales que cuentan con estructuras organizativas de dirección en las que se adoptan las decisiones estratégicas; y 2) el mecanismo de financiación más común son los aportes propios y la autogestión (actividades como bazares y rifas), mientras que las organizaciones no gubernamentales acceden a otras formas de financiación como lo son las donaciones de privados, los estímulos a iniciativas desde el sector público y los recursos provenientes de la cooperación internacional, estos últimos, son utilizados para apoyar otras iniciativas.



Macarena-Guaviare

De las 27 iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz identificadas en la subregión, se observa que el 4% incluyen en su nombre la referencia a un contrato específico, el 26% la referencia a un proyecto de inversión pública, y el 70% a un tema. Con el nombre de la iniciativa se dedujeron los temas u objetos de control ciudadano a la forma en que se gestionan y utilizan los recursos de los programas, proyectos, presupuestos y contratos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz en los cinco (5) municipios que hicieron parte del diagnóstico en la subregión.

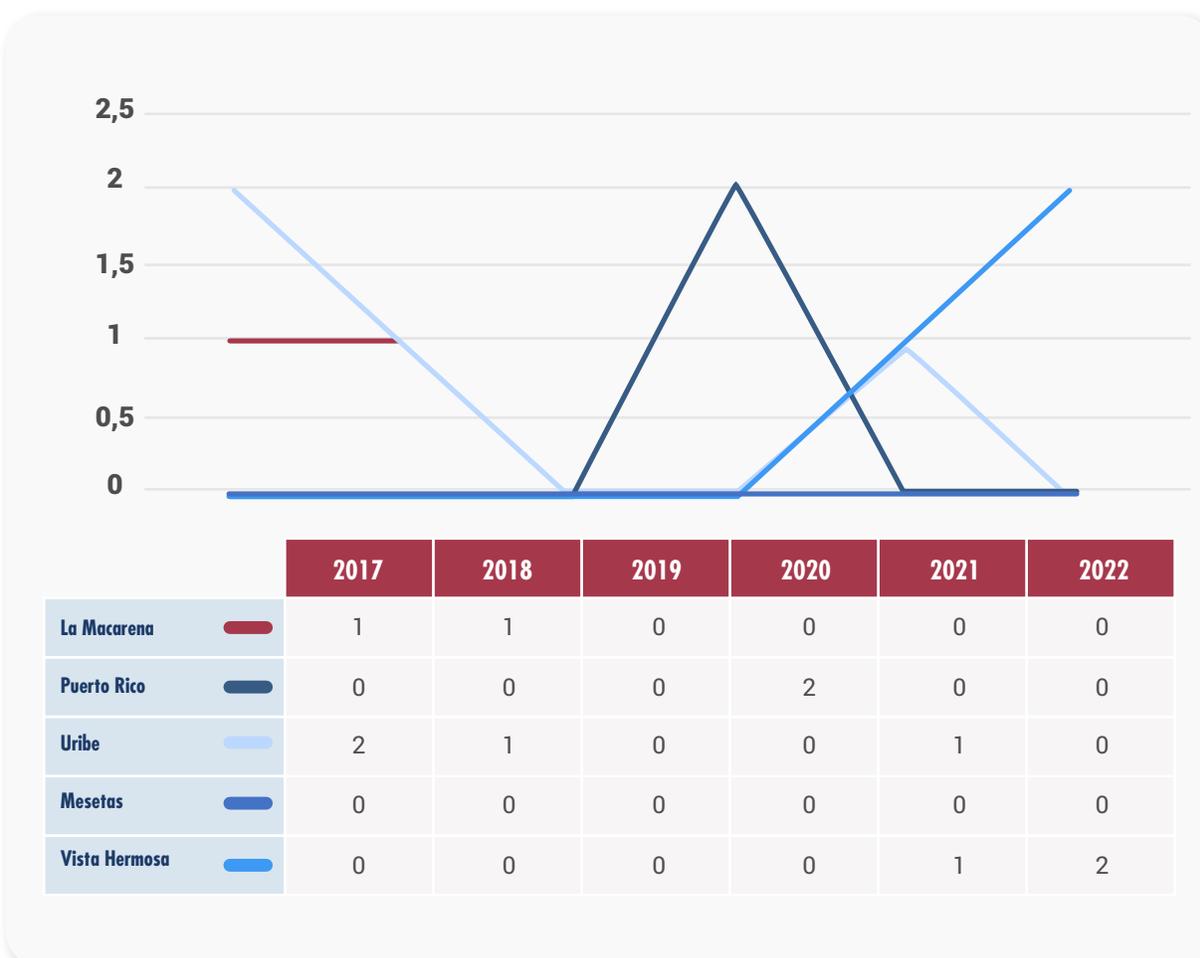
Tabla 13. Objeto o temática a la que se realiza control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz en Macarena – Guaviare

OBJETO / TEMÁTICA	LA MACARENA	MESETAS	PUERTO RICO	URIBE	VISTA HERMOSA	INICIATIVAS SUBREGIONALES
GENERAL ACUERDO DE PAZ	-	-	-	-	-	100%
GENERAL PDET	67%	100%	100%	100%	40%	-
INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA	-	-	-	-	40%	-
INFRAESTRUCTURA VIAL	33%	-	-	-	20%	-

Fuente: Elaboración propia.

Se observa como tendencia que las iniciativas de control ciudadano al Acuerdo de Paz en la subregión tienen especial interés en la implementación de los PDET, ello se constata al observar que en todos los municipios existen iniciativas con interés general en estos programas, de hecho, en tres de los 5 municipios la totalidad de las iniciativas tienen estos asuntos como objeto de control ciudadano, y en aquellos municipios donde hay temas de interés más específicos estos corresponden a proyectos y contratos de infraestructura vial y eléctrica rural que se adelantan para materializar las iniciativas de los PATR. Finalmente, se destaca que las iniciativas con alcance subregional son las que realizan control ciudadano en general al Acuerdo de Paz, lo cual puede explicarse por sus capacidades técnicas, operativas y financieras, con las cuales generan, además, acompañamiento a las iniciativas municipales; situación que también se evidenció en los municipios de análisis de la subregión Sur de Córdoba.

Gráfico 3. Año de Constitución y registro de las veedurías ciudadanas a la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Macarena - Guaviare



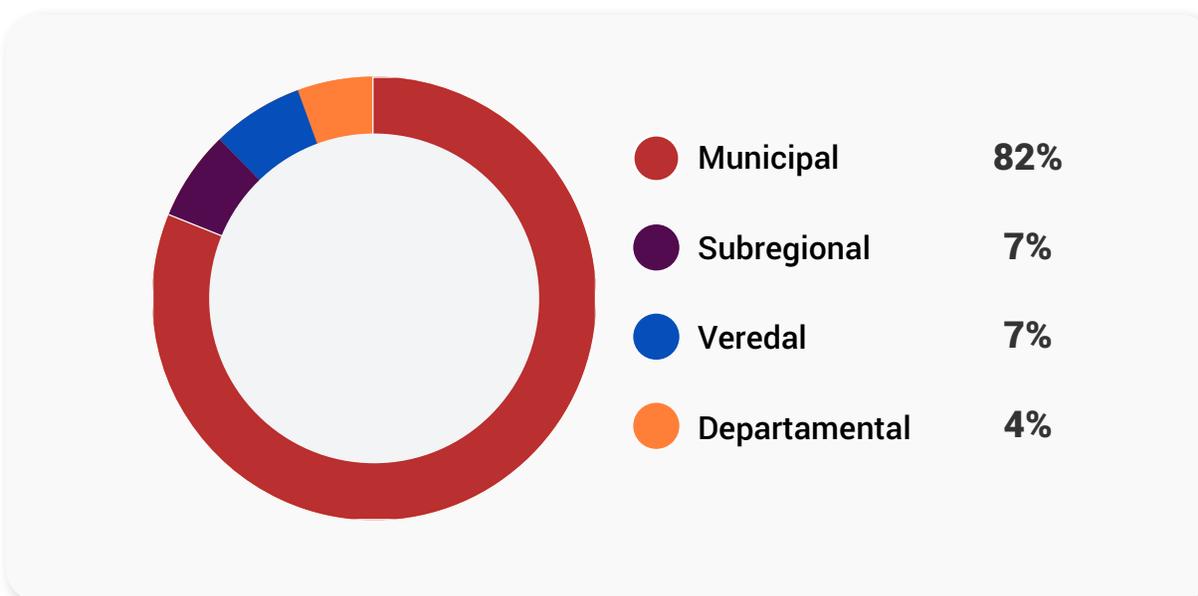
Fuente: Elaboración propia. Con base en registros de personerías.

Para el periodo 2017-2022 se logró establecer el año en que fueron registradas las veedurías ciudadanas ante las personerías de los municipios. A nivel general, se observa un bajo nivel de registro de veedurías; por ejemplo, en Mesetas no se han registrado veedurías en estos temas durante el periodo, en La Macarena luego de 2018 no se han registrado iniciativas de este tipo, y en Vista Hermosa solo se han registrado iniciativas desde 2021; por año se registran entre dos y tres iniciativas y en 2019 no se registró ninguna en estos municipios. Por su parte, en relación con las iniciativas que no han sido registradas como veedurías ciudadanas, se observó que estas han sido constituidas mayoritariamente en el periodo 2020-2022, con excepción de una que fue constituida en 2018.



Frente al periodo de actuación se identificó que mientras las veedurías ciudadanas tienen una expectativa de actuación que oscila entre los 6 meses y los 3 años, las iniciativas no formalizadas como veedurías tienen una expectativa de continuidad que va de los 4 a los 25 años, e incluso, una de las iniciativas manifestó que tiene un carácter de duración indefinido hasta agotar todas las posibilidades de acción para la construcción de paz. Lo anterior implica que las iniciativas no formalizadas como veedurías desarrollan acciones de control ciudadano más prolongadas en el tiempo y con mayor continuidad. Se observó, además que en esta subregión se han constituido redes de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz, en las que confluyen simultáneamente veedurías y otras formas organizativas; igualmente, se identificó el interés por parte de esas otras formas organizativas por registrar veedurías ciudadanas para realizar control ciudadano a contratos específicos.

Gráfico 4. Alcance geográfico de las iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Macarena - Guaviare



Fuente: Elaboración propia.

En relación con el alcance geográfico de estas iniciativas se observó que en las que fueron identificadas en la subregión predominan las de tipo municipal, esto en vista de que los proyectos de infraestructura vial e infraestructura eléctrica rural se ejecutan en esta subregión para interconectar varias veredas y corregimientos, con lo cual estas iniciativas de control ciudadano no se centran

en asuntos veredales, sino que su acción se desarrolla en varios lugares del municipio. En una menor proporción se identificaron iniciativas con alcance departamental y subregional. Las iniciativas que participaron del sondeo señalaron que su actividad se realiza tanto en la ruralidad como en las áreas urbanas, en las primeras se efectúan visitas de observación al avance de obras, y eventos de socialización con las comunidades, mientras que en las áreas urbanas se desarrollan los ejercicios de búsqueda de información en acceso abierto y las solicitudes de información a las entidades con responsabilidades en la implementación de los PDET.

De otra parte, en relación con la composición de las iniciativas que participaron del sondeo, se observó que están conformadas por un total de 111 personas, de las cuales el 61,2% fueron identificadas como mujeres y el 38,7% como hombres, lo cual demuestra que al menos dos tercios de las personas que realizan control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz son mujeres y, en la totalidad de las iniciativas se observó que su presencia es mayoritaria. Por el contrario, solo una de las iniciativas que participó del sondeo cuenta entre sus integrantes con personas con orientación sexual e identidad de género diversa. Es llamativo que la totalidad de las iniciativas que participaron del sondeo indicaron incluir entre sus integrantes a víctimas del conflicto armado y personas adultas mayores, pero ninguna de ellas incluye a personas firmantes del Acuerdo de Paz.

Finalmente, dos elementos son comunes a las iniciativas no formalizadas como veedurías ciudadanas: 1) el mecanismo utilizado para la toma de decisiones es el consenso tras procesos de diálogo colectivo, cuando no se alcanza el consenso se acude a votación con adopción de decisión según mayoría simple, exceptuando las organizaciones no gubernamentales que cuentan con estructuras organizativas de dirección en las que se adoptan las decisiones estratégicas; y 2) el mecanismo de financiación más común son los aportes propios y la autogestión (actividades como bazares y rifas), mientras que las organizaciones no gubernamentales acceden a otras formas de financiación como lo son las donaciones de privados, los estímulos a iniciativas desde el sector público y los recursos provenientes de la cooperación internacional, estos últimos, son utilizados para apoyar otras iniciativas.



Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño

De las 53 iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz identificadas en la subregión, se observa que el 39,6% incluyen en su nombre la referencia a un contrato específico, el 35,8% la referencia a un proyecto de inversión pública, y el 24,5% a un tema. Con el nombre de la iniciativa se dedujeron los temas u objetos de control ciudadano a la forma en que se gestionan y utilizan los recursos de los programas, proyectos, presupuestos y contratos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz en los cinco (5) municipios que hicieron parte del diagnóstico en la subregión.

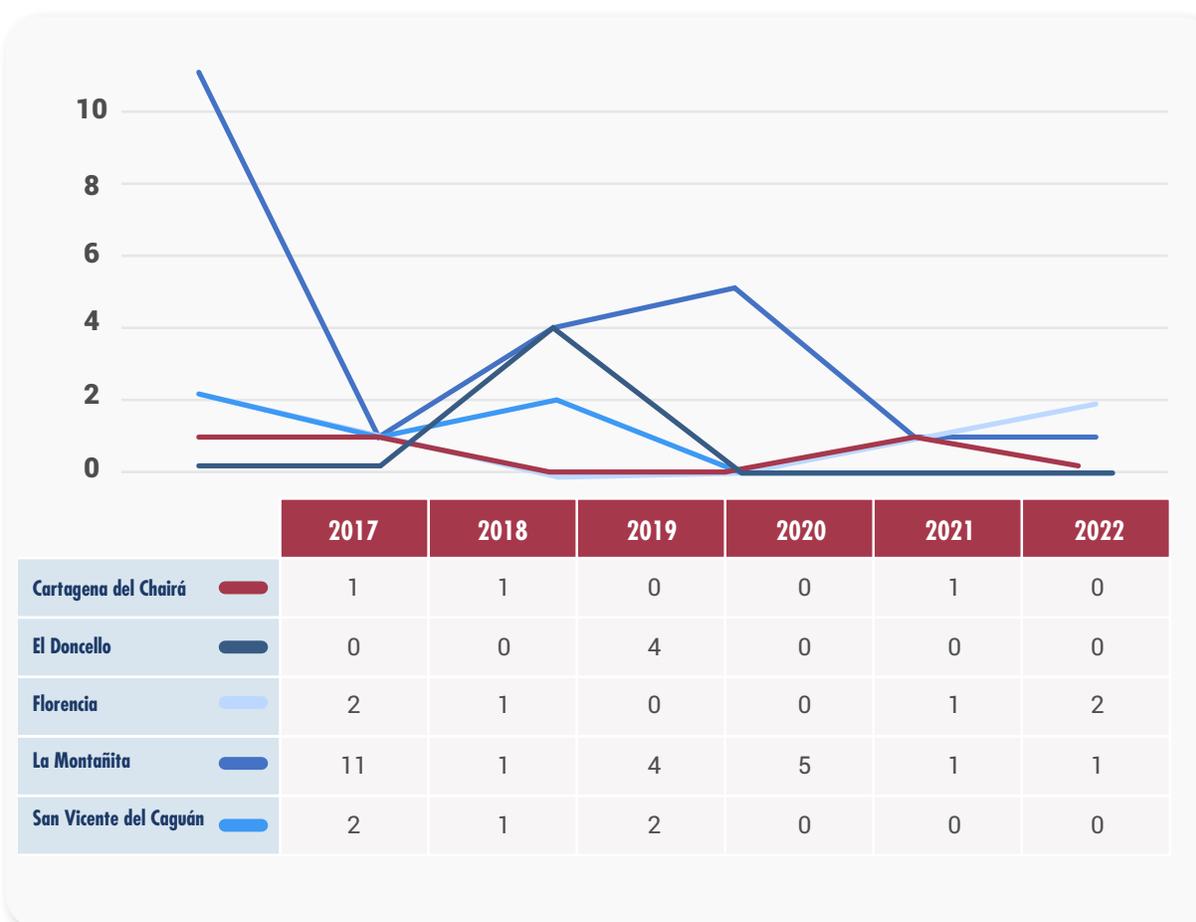
Tabla 14. Objeto o temática a la que se realiza control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz en Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño

OBJETO / TEMÁTICA	CARTAGENA DEL CHAIRÁ	EL DONCELLO	FLORENCIA	LA MONTAÑITA	SAN VICENTE DEL CAGUÁN	INICIATIVAS SUBREGIONALES
GENERAL ACUERDO DE PAZ	-	-	-	-	50%	100%
GENERAL PDET	40%	43%	13%	8%	50%	-
INFRAESTRUCTURA ACUEDUCTOS	-	-	13%	-	-	-
INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA	20%	-	25%	-	-	-
INFRAESTRUCTURA VIAL	40%	29%	38%	88%	-	-
RECREACIÓN Y DEPORTE	-	29%	-	-	-	-
SALUD RURAL	-	-	13%	4%	-	-

Fuente: Elaboración propia.

Se observa como tendencia que las iniciativas de control ciudadano al Acuerdo de Paz en la subregión tienen especial interés en la implementación de los PDET, ello se constata al observar que en todos los municipios existen iniciativas con interés general en estos programas, y en al menos cuatro de los municipios en iniciativas de infraestructura vial, asociada mayoritariamente a proyectos y contratos para la construcción de placa-huellas. Se destaca que las iniciativas con alcance subregional son las que realizan control ciudadano en general al Acuerdo de Paz, lo cual puede explicarse por sus capacidades técnicas, operativas y financieras, con las cuales generan, además, acompañamiento a las iniciativas municipales.

Gráfico 5. Año de Constitución y registro de las veedurías ciudadanas a la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño



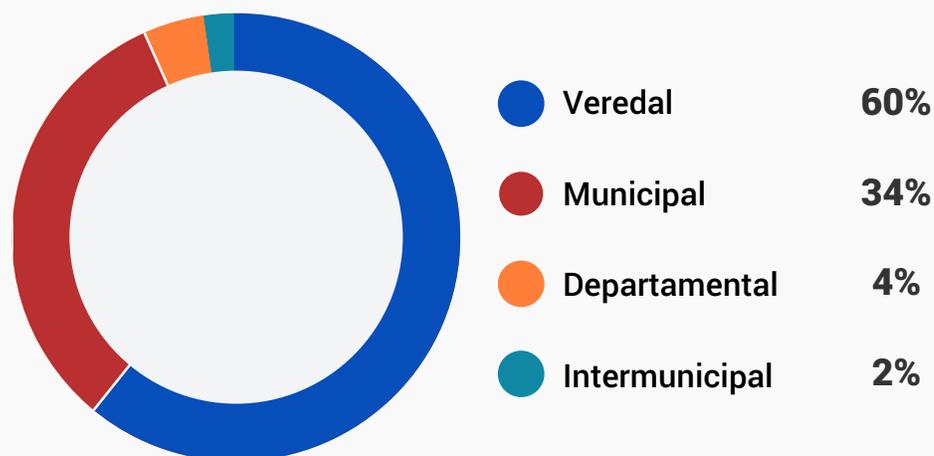
Fuente: Elaboración propia. Con base en registros de personerías.



Para el periodo 2017-2022 se logró establecer el año en que fueron registradas las veedurías ciudadanas ante las personerías de los municipios. Se puede intuir que, con ocasión de la pandemia por Covid-19 hubo una afectación en el registro de veedurías ciudadanas, al respecto, en 2020 no se registraron veedurías (con excepción del municipio de La Montañita), y este año marca una diferencia en relación con las magnitudes en que se estaban realizando los registros en los años previos. Luego de 2020 el registro de veedurías ha sido significativamente menor, incluso en municipios como El Doncello y San Vicente del Caguán no se han registrado veedurías a la implementación del Acuerdo de Paz y en Cartagena del Chairá solo se ha registrado una en 2021. Por su parte, en relación con las iniciativas que no han sido registradas como veedurías ciudadanas, se observó que estas han sido constituidas mayoritariamente en el periodo 2020-2022, con excepción de dos que fueron registradas en 2012 y 2017.

Frente al periodo de actuación se identificó que mientras las veedurías ciudadanas tienen una expectativa de actuación que oscila entre los 6 meses y los 3 años, las iniciativas no formalizadas como veedurías tienen una expectativa de continuidad que está entre un año y 25 años, exceptuando las iniciativas adelantadas por los grupos motor, las cuales manifiestan no saber hasta cuándo estarán vigentes.

Gráfico 6. Alcance geográfico de las iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño



Fuente: Elaboración propia.

En relación con el alcance geográfico de estas iniciativas se observó que en las que fueron identificadas en la subregión predominan las de tipo veredal y municipal, estas últimas corresponden mayoritariamente a iniciativas que se realizan en varias veredas y corregimientos de los municipios en temas de infraestructura rural. En una menor proporción se identificaron iniciativas con alcance departamental e intermunicipal. Las iniciativas que participaron del sondeo señalaron que su actividad se realiza mayoritariamente en áreas rurales con ocasión de la vigilancia y control a la implementación de los PDET, donde se adelantan acciones como: 1) inspección de la prestación de servicios y visitas oculares a obras; 2) seguimiento a la labor de los contratistas; 3) entrevistas con integrantes de las comunidades y contratistas; y 4) búsqueda de información.

De otra parte, en relación con la composición de las iniciativas que participaron del sondeo, se observó que están conformadas por un total de 86 personas, de las cuales el 51,1% se identificaron como mujeres y el 47% como hombres, sin embargo, no todas las iniciativas se encuentran conformadas mayoritariamente por mujeres. Adicionalmente, sólo una de las iniciativas que participó del sondeo cuenta entre sus integrantes con personas con orientación sexual e identidad de género diversa. Es llamativo que la totalidad de las iniciativas que participaron del sondeo indicaron incluir entre sus integrantes a víctimas del conflicto armado y varias de ellas incluyen entre sus integrantes a personas en situación de discapacidad o diversidad funcional.

Finalmente, dos elementos son comunes a las iniciativas formalizadas y no formalizadas como veedurías ciudadanas: 1) el mecanismo utilizado es la realización de reuniones para la toma de decisiones mediante la generación de consensos o por votación; y 2) el mecanismo de financiación más común son los aportes propios y la autogestión, y la gestión de recursos externos (cooperación internacional).

D. Brechas y necesidades de las iniciativas

A partir del enfoque de control ciudadano anticorrupción y el trabajo de campo realizado, se identificaron las necesidades y brechas que las iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz tienen en estas



subregiones PDET. Estas fueron agrupadas en tres dimensiones: acceso a la información, institucionalidad y, pesos y contrapesos. A continuación, se presentan los principales hallazgos en estas dimensiones.

Acceso a la información

El derecho de acceso a la información pública implica que la ciudadanía tenga la posibilidad de obtener libremente y de manera gratuita la información que sea de su interés. Este derecho es central en la construcción de sociedades democráticas pues permite que la ciudadanía adquiera conocimiento sobre la gestión pública, las decisiones de gobierno y el manejo de recursos públicos; además, este derecho aporta en el acceso a otros derechos y facilita la participación y el control ciudadano.

Las entidades públicas y los particulares que ejercen funciones públicas tienen la obligación de garantizar el derecho de acceso a la información, para lo cual deben, según la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, Ley 1712 de 2014: 1) publicar y divulgar de forma proactiva la información (transparencia activa); 2) responder de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible las solicitudes de información que reciban (transparencia pasiva); y 3) conservar la información de manera que se garantice su disponibilidad (Transparencia por Colombia, 2021).

En el informe regional Saber Más sobre desafíos y restricciones del acceso a la información pública de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, Transparencia por Colombia señaló que uno de los temas que a nivel nacional cuentan con mayor opacidad es la implementación del Acuerdo de Paz (Transparencia por Colombia, 2019). En las subregiones PDET en las que se realizó el diagnóstico se constató que en materia de acceso a la información existen factores que limitan y afectan el control ciudadano y que generan brechas entre la ciudadanía y el conocimiento sobre la gestión pública, que están asociadas principalmente a la opacidad en la información, restricciones para el acceso a la información pública y bajo cumplimiento de los principios de transparencia activa y pasiva.

1) Transparencia Activa

En relación con la publicación y divulgación proactiva de la información asociada a la implementación del Acuerdo de Paz se identificó como mecanismo principal de publicación algunas plataformas digitales y, como mecanismo principal de

divulgación en las subregiones PDET, los denominados grupos motor. Estos grupos, que se estructuraron en la fase de formulación del PATR por parte de la ART, son conformados por integrantes de las comunidades de las subregiones PDET que actúan como intermediarios entre esta entidad y los habitantes de las áreas rurales de estos municipios, con el fin potencial de lograr un flujo de información sobre el avance en la implementación de cada uno de los pilares PDET.

Tabla 15. Ejercicios de Transparencia Activa

MECANISMOS UTILIZADOS	OBSTÁCULOS EN ACCESO A LA INFORMACIÓN	NECESIDADES
PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN EN PLATAFORMAS DIGITALES	Incorporación tardía de información en plataformas como SECOP I y II	Disposición oportuna de la información en las plataformas digitales
	Carencia de interoperabilidad entre plataformas como Central PDET y SECOP	Mecanismos de articulación de la información para lograr contrastar y articular diferentes tipos de información
	Información limitada y dispersa	
	Deficiencias en alfabetización digital	Fortalecimiento de capacidades técnicas de las iniciativas ciudadanas
	Deficiencias en acceso a equipos tecnológicos	
	Deficiencias en cobertura de conectividad digital	Ampliación de la cobertura en conectividad digital en zonas rurales dispersas
DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN MEDIANTE GRUPOS MOTOR	Carencia de protocolos en acceso y flujo de información	
	Relacionamiento débil con la ART y casi nulo con otras entidades con responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz	Reglamentación de los grupos motor por parte de la ART
		Fortalecimiento de capacidades técnicas de los grupos motor
	Deficiencias en formación digital y en aspectos técnicos de los pilares PDET	Divulgación de información sobre la existencia y funcionamiento de las plataformas digitales
		Mecanismos alternativos de divulgación de la información adaptables a zonas rurales dispersas

Fuente: Elaboración propia.



De lo anterior se concluye que la transparencia activa sobre información pública de presupuestos, contratos y recursos asociados a la implementación del Acuerdo de Paz en estas subregiones PDET es escasa. Así mismo, se observan fallas en las condiciones de publicación de la información y en la posibilidad de obtener información completa sobre el proceso de implementación. La dispersión de la información impide igualmente que la ciudadanía tenga claridad sobre la arquitectura institucional entendida como el conjunto de entidades de carácter nacional y local con responsabilidades en la implementación. Adicionalmente, se constató que en general existe desconocimiento sobre la existencia y funcionamiento del Sistema Integrado de Información del Posconflicto -SIIPO-, que según el Acuerdo de Paz sería un instrumento central para la transparencia y el control ciudadano a la implementación.

2) Transparencia Pasiva

Se identificaron tres tipos de requerimientos de información utilizados en las subregiones PDET por parte de las iniciativas de control ciudadano: 1) oficios; 2) derechos de petición verbal; y 3) derechos de petición escritos. Estos requerimientos de información se dirigen a entidades del orden nacional como la Agencia de Renovación del Territorio -ART- y la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, entidades de nivel territorial como las gobernaciones y las alcaldías, y a los contratistas que ejecutan algunas de las obras que materializan la implementación del Acuerdo de Paz en general y de los PDET en particular.

Tabla 16. Ejercicios de Transparencia Pasiva

MECANISMOS UTILIZADOS	OBSTÁCULOS EN ACCESO A LA INFORMACIÓN	NECESIDADES
DERECHO DE PETICIÓN VERBAL	<ul style="list-style-type: none"> - No se obtiene respuesta - Respuesta verbal sin detalle 	
DERECHO DE PETICIÓN ESCRITO	<ul style="list-style-type: none"> - No se obtiene respuesta - Respuesta parcial o incompleta - Respuestas fuera de los tiempos de ley - Respuestas sin detalle presupuestal - Respuestas con información técnica de difícil comprensión 	<ul style="list-style-type: none"> - Acompañamiento de personeros municipales y Procuraduría General de la Nación para hacer seguimiento a las respuestas.

MECANISMOS UTILIZADOS	OBSTÁCULOS EN ACCESO A LA INFORMACIÓN	NECESIDADES
ACCIÓN DE TUTELA (POR NO RESPUESTA A DERECHOS DE PETICIÓN)	- Desacato a los fallos de tutela	- Fortalecimiento de capacidades técnicas de las iniciativas ciudadanas.
ESCRITO INFORMAL	- Respuesta parcial o incompleta - Respuestas sin detalle presupuestal - Respuestas sin detalle técnico	

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, se identificó como obstáculo el condicionamiento de las respuestas según quién solicita la información. Cuando las solicitudes de información son hechas por mujeres, se evidencian menores niveles de respuesta o de respuestas completas y oportunas, lo cual implica no solo una afectación al derecho de acceso a la información sino el reforzamiento de las condiciones de vulneración de derechos humanos que han conllevado a que las mujeres sean consideradas sujetas de especial protección constitucional. Además, este tipo de discriminación puede conllevar a que las mujeres desconfíen en la institucionalidad para emprender denuncias sobre posibles hechos de corrupción (Transparencia Internacional, 2021) y se vean desincentivadas para realizar control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz.

Este sesgo y discriminación en materia de garantía del derecho de acceso a la información pública también fue identificado respecto de personas con orientación sexual e identidad de género diversa, e integrantes de grupos étnicos, lo cual demanda un acompañamiento que reconozca los efectos particulares que estas restricciones generan en estas poblaciones y los impactos diferenciados que las restricciones a este derecho generan en la garantía de otros derechos que, en el caso de la implementación del Acuerdo de Paz, se asocian a la prestación de bienes y servicios que permitan la superación de desigualdades históricas.

Esta situación fue identificada, además, en casos en donde se presentan diferencias de afinidad política entre quien solicita la información y quien tiene el deber de suministrarla, así como en casos en los que la información fue solicitada por jóvenes. En ambos casos los niveles de respuesta son menores y cuando hay respuestas, no cumplen con los criterios establecidos en la ley de acceso a la información pública.



3) Calidad de la información y uso del lenguaje claro

Una de las características del acceso a la información sobre la implementación de los PDET, tanto la obtenida por transparencia activa como por transparencia pasiva, tiene que ver con las debilidades en la calidad de la información entregada y la entrega en lenguajes de fácil entendimiento para la ciudadanía.

Al respecto, se encuentra una baja calidad de la información entregada o publicada en portales web, ya sea por omisiones de información o por datos o documentos faltantes o erróneos. Asimismo, se resalta el alto uso de lenguaje técnico, toda vez que la información sobre presupuestos, contratos, entre otros datos relevantes para el seguimiento ciudadano, no se presenta en un lenguaje claro que permita el uso de la información por parte de cualquier interesado, al margen de su nivel de formación.

4) Aprendizajes en el acceso a la información

En el proceso de acceso a la información sobre la implementación del Acuerdo de Paz, las iniciativas de control ciudadano han identificado dos aprendizajes significativos para potenciar la garantía de este derecho:

1. La necesidad de acompañamiento de organizaciones de segundo nivel que:
 - a) cuenten con mayores capacidades técnicas y financieras; b) aporten en la gestión de recursos de la cooperación internacional para fortalecer las iniciativas de control ciudadano; c) fortalezcan la capacidad de búsqueda, solicitud, procesamiento y análisis de información; y d) dispongan de profesionales con conocimientos especializados que fortalecen el control ciudadano en las subregiones.
2. La importancia de construir alianzas y redes de control ciudadano que en relación con el acceso a la información permiten:
 - 1) intercambiar experiencias y herramientas; 2) articular esfuerzos en la búsqueda y solicitud de información; 3) fortalecer las solicitudes de información y el seguimiento a la respuesta de estas; y 4) proteger a líderes, lideresas sociales y periodistas de posibles riesgos a los que se exponen al buscar acceder a información relevante para sus tareas.

5) Factores de riesgo de corrupción en acceso a la información

En las subregiones PDET priorizadas en este diagnóstico, las iniciativas que realizan control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz señalaron que las barreras en el acceso a la información no solo son un obstáculo para el ejercicio del control ciudadano, sino que afectan la legitimidad y la confianza en la institucionalidad responsable de la construcción de paz. Desde la perspectiva del control ciudadano anticorrupción, las debilidades en los procesos de transparencia activa, las fallas en la respuesta a las solicitudes de información (transparencia pasiva), y con ello la imposibilidad de realizar un seguimiento integral desde la ciudadanía a los proyectos, contratos y recursos de la implementación del Acuerdo de Paz, constituyen factores de riesgo de corrupción. Estos demandan una atención urgente e inmediata, pues su potencial configuración en hechos de corrupción constituye una amenaza a la implementación del Acuerdo de Paz.

Institucionalidad

La implementación del Acuerdo de Paz implicó estructurar un marco normativo y asignar responsabilidades de acción pública a entidades en los órdenes nacional y territorial. La promoción de transparencia en los procesos y procedimientos que deben seguirse al interior de las entidades y en instancias interinstitucionales reduce la discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de cualquier actor que esté involucrado en la implementación del Acuerdo de Paz, de forma que se actúe de forma predecible y se produzca confianza de la ciudadanía en la acción del Estado en materia de construcción de paz. En este sentido, se identificó que el control ciudadano en estas subregiones PDET encuentra obstáculos con ocasión de conductas irregulares, deficiencias en los procesos y procedimientos de gestión institucional y aumento constante de la discrecionalidad en la toma de decisiones sobre la implementación del Acuerdo de Paz. A continuación, se presentan algunas brechas, identificadas por las iniciativas de control ciudadano que participaron en el diagnóstico, que se han construido entre la ciudadanía y la institucionalidad dispuesta para la implementación con ocasión de:



1) Débil participación ciudadana y discrecionalidad en toma de decisiones

Luego del proceso participativo asociado a la construcción de los PATR la participación ciudadana en procesos de planeación asociados a la ejecución y seguimiento de los PDET ha sido débil. Los procesos y procedimientos para la priorización de las iniciativas de los PART han tenido una participación ciudadana limitada, y se ha dado con altos niveles de discrecionalidad por parte de funcionarios de entidades del orden nacional y municipal. Los lineamientos para la priorización de las iniciativas a ejecutar no han contado con suficiente socialización, durante el proceso de diagnóstico las iniciativas de control ciudadano indicaron desconocer esta información. Esto ha generado que el control ciudadano tenga límites al no contar con información suficiente sobre los criterios de priorización de estas iniciativas y la forma en que éstas han sido incluidas en otros instrumentos de planeación como los planes de desarrollo municipales.

2) Opacidad en los recursos y en los procesos contractuales

La opacidad en las fuentes de financiación, en la magnitud de los presupuestos y en la gestión y administración de recursos limitan el control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz, a lo cual se suman las dificultades para acceder a información clara sobre el esfuerzo fiscal del Gobierno Nacional, la concurrencia de los gobiernos territoriales y la intervención económica del sector privado y la comunidad internacional. De otra parte, la excesiva tercerización de los contratos asociados a la implementación conlleva limitaciones en la capacidad de interlocución de las comunidades con funcionarios estatales y en la veeduría ciudadana a la ejecución contractual.

Se identificaron dificultades para el control ciudadano que derivan de: 1) desconocimiento de los criterios que pueden aportar a diferenciar contratos en el marco de los PDET y contratos que desarrollan las políticas sociales y de infraestructura municipales; 2) baja divulgación y dificultad de acceso a información sobre los cronogramas de ejecución contractual; y 3) desconocimiento de los criterios para realizar seguimiento y evaluación contractual en relación con la calidad, completitud e idoneidad de los productos recibidos al cierre de los contratos.

3) Limitadas capacidades territoriales de las entidades públicas

Las entidades con responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz no cuentan con capacidades territoriales consolidadas, en este sentido se ha identificado: 1) que parte del personal que desarrolla labores asociadas a la implementación carece de experiencia, idoneidad o conocimientos y no cuenta con lineamientos claros para el ejercicio de sus funciones; 2) alta rotación del personal, lo cual no garantiza continuidad y estabilidad en los procesos y acciones a cargo; 3) que los presupuestos destinados por las entidades no son suficientes para cumplir con las labores a cargo; 4) desconocimiento por parte del personal respecto de los elementos contextuales y las características de las poblaciones de las subregiones PDET; y 5) baja presencia en zonas rurales.

Como consecuencia, se identificaron brechas en el relacionamiento entre las instituciones y la ciudadanía que tienen como consecuencia: 1) pérdida de credibilidad y legitimidad de la institucionalidad encargada de adelantar la implementación del Acuerdo de Paz; y 2) percepción por parte de la ciudadanía de una relación de tipo instrumental, en la que desde las entidades públicas no hay interés de conocer las expectativas de la ciudadanía en el proceso de implementación.

4) Dificultades en relacionamiento con funcionarios y contratistas

Se identificó que las iniciativas de control ciudadano en las subregiones PDET afrontan dificultades de relacionamiento con: 1) personeros municipales, con quienes se pueden tener diferencias por afinidad política; 2) alcaldes y funcionarios de las alcaldías, que pueden estar incursos en conflictos de interés por su relación con contratistas; 3) contratistas, con quienes se tienen tensiones alrededor de las solicitudes de información y las visitas de inspección ocular a las obras. Además, se identificó que la brecha existente entre funcionarios públicos y ciudadanía que ejerce control a la implementación del Acuerdo de Paz puede estar asociada al desinterés de los funcionarios e incluso al temor de quedar expuestos a la acción de actores armados en contextos de violencia.

5) Factores de riesgo de corrupción en materia de institucionalidad

Los anteriores elementos evidencian al menos dos factores de riesgo de corrupción, de acuerdo con el enfoque de control ciudadano anticorrupción: 1) carencia de objetividad y transparencia en los procesos de decisión,



contratación y manejo de presupuestos; y 2) débiles capacidades institucionales para la implementación del Acuerdo de Paz a nivel territorial. En este sentido es necesario que las autoridades adelanten acciones de prevención, identificación, investigación y sanción apoyándose en los procesos de control ciudadano que existen en las subregiones PDET, para lo cual deben fortalecer sus capacidades operativas en estos territorios. La debilidad de las entidades que implementan el Acuerdo de Paz no puede acompañarse de un débil control institucional, por el contrario, se requiere que este último sea fortalecido para prevenir que la debilidad institucional sea campo para la materialización de conductas irregulares.

Pesos y contrapesos

La baja cultura de la autorregulación, control interno y externo y mecanismos de sanción ante hechos de corrupción en las entidades encargadas de la implementación del Acuerdo de Paz, limita el control ciudadano a la gestión pública en este campo. Situación que se agrava por factores asociados a deficiencias en las garantías para el ejercicio de la participación y el control ciudadano. Se identificaron algunas restricciones en esta dimensión para el control ciudadano a la implementación del Acuerdo:

1) Procesos de rendición de cuentas

Se identificaron deficiencias en la convocatoria para la participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas de las entidades nacionales y territoriales con responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz, lo cual limita el control ciudadano a la implementación. Generalmente, las iniciativas de control ciudadano no encuentran espacios o mecanismos específicos para la rendición de cuentas sobre la implementación de los PDET a nivel territorial. Adicionalmente, se evidenció baja confianza por parte de las iniciativas de control ciudadano frente a este tipo de procesos y la información que en ellos se presenta, por lo que es necesario que la convocatoria a estos, la garantía de participación en los mismos y la calidad de la información divulgada atiendan a las necesidades de información que la ciudadanía demanda.

2) Acción de los órganos de control

El acompañamiento de entidades como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República a las iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz es fundamental para que la ciudadanía cuente con: 1) un respaldo institucional en el acceso a la información; 2) seguimiento a las condiciones de respeto a los derechos humanos; y 3) atención a las denuncias por hechos o riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz. Sin embargo, en las subregiones PDET esta articulación ha sido deficiente y existe una percepción por parte de la ciudadanía de una presencia territorial débil, ocasional y poco efectiva en el seguimiento de las alertas y denuncias.

3) Garantías para el control ciudadano

La implementación del Acuerdo de Paz se da en un escenario de continuidad del conflicto armado y vulneración de los derechos humanos. Este contexto genera obstáculos al control ciudadano pues se ha evidenciado: 1) vulneración a los derechos de los liderazgos que participan de estas iniciativas; 2) constreñimiento para abandonar los procesos de control ciudadano; y 3) bajos niveles de investigación y sanción frente a hechos de violencia que afectan a veedores ciudadanos y periodistas que realizan control ciudadano a la implementación. Lo anterior genera un desincentivo para el control ciudadano en particular y a la participación en general.

Existen rasgos de estigmatización frente a la labor de veeduría y control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz. Se identificó que integrantes de estas iniciativas consideran que algunos funcionarios de entidades del orden territorial asocian la veeduría ciudadana a obstáculos a la gestión pública, y el control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz a actividades de orden ilícito. De otra parte, se identificó que algunas de estas iniciativas son señaladas por actores armados en las subregiones como colaboradores de las entidades públicas, contrarios a sus intereses. De esta forma, este tipo de iniciativas se enfrentan a una doble estigmatización que pone en riesgo su continuidad y la integridad de quienes participan en ellas.



4) Factores de riesgo de corrupción en pesos y contrapesos

En esta dimensión se concluye la persistencia de al menos tres factores de riesgo de corrupción previamente advertidas por Transparencia por Colombia: 1) precariedad en los procesos de rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz; 2) limitadas capacidades de los órganos de control a nivel territorial; y 3) aumento en la violencia sistemática en los territorios focalizados para la implementación (2020). Estos factores se vinculan a: 1) una baja cultura de la autorregulación en las entidades con responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz; 2) un débil control externo, particularmente a las entidades territoriales; y 3) múltiples restricciones y ausencia de garantías para que la ciudadanía participe y efectúe procesos de control ciudadano que aporten a la construcción de paz.



Conclusiones



- El control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz es una forma de participación ciudadana que: 1) fortalece la legitimidad de los esfuerzos públicos en materia de construcción de paz; 2) contribuye en el control de posibles riesgos y hechos de corrupción en el proceso de implementación; y 3) aporta en el fortalecimiento de la integridad de la gestión pública en esta materia. Por lo anterior, se debe procurar la continuidad de estos esfuerzos adelantados por parte de la sociedad civil para que los recursos públicos sean invertidos de forma eficiente, se denuncien los posibles riesgos y hechos de corrupción y con ello se aporte en la prevención de malversación de recursos y celebración de contratos indebidos.
- Las iniciativas de control ciudadano a la implementación el Acuerdo de Paz en estas subregiones tienen como objeto central de control la implementación de los PDET. De parte de la ciudadanía existe expectativa sobre el impacto positivo que los proyectos que desarrollan los PDET pueden tener sobre aquellos elementos que fueron criterios para la priorización de estos municipios, esto es, las condiciones de pobreza, conflicto armado, institucionalidad y presencia de economías ilegítimas en las subregiones, por lo cual se hace necesario un balance de tal impacto, el cual debe ser construido de forma participativa con las iniciativas de control ciudadano.
- Las veedurías ciudadanas y las iniciativas no formalizadas como veedurías ciudadanas son formas organizativas de la sociedad civil que, en materia de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz, presentan múltiples formas de articulación entre ellas, lo cual se evidencia en su composición y en la emergencia progresiva de procesos de trabajo colaborativo y en red. Las acciones adelantadas para su acompañamiento deben contemplar estas crecientes formas de articulación, y las necesidades que surgen tras dichas articulaciones.
- Es necesario sostener un enfoque amplio respecto de los procesos de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz, los cuales, no siempre se instauran o formalizan como veedurías ciudadanas. Entender los ejercicios de control ciudadano como una dinámica adicional en los procesos organizativos es fundamental para identificar y potenciar estos ejercicios, antes que el tipo de organizaciones que lo llevan a cabo.

- La garantía del derecho de acceso a la información es fundamental para que la labor adelantada por las iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz sea efectiva. El acompañamiento que a estas iniciativas se haga en esta materia debe partir de identificar y reconocer los aprendizajes que ellas han tenido, para lo cual se requiere adelantar con ellas un proceso de reconstrucción de memorias y lecciones aprendidas.
- Las entidades involucradas en la implementación del Acuerdo de Paz, así como los arreglos normativos, los procesos y procedimientos adelantados deben aportar a generar condiciones para el control ciudadano, facilitando mayor acceso a la información, unificando procesos y procedimientos, y fortaleciendo capacidades técnicas de la ciudadanía para habilitar el control en territorio.
- Es necesario que los procesos de rendición de cuentas en las subregiones PDET se den de manera articulada y coherente entre las diferentes entidades con responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz, de forma que la ciudadanía pueda acceder a información y reportes de acción con una perspectiva integral que permita reconocer el estado efectivo de avance de la implementación. Mecanismos alternativos a las audiencias y la focalización de públicos, sectores, zonas e iniciativas son alternativas que se deben explorar para vigorizar la rendición de cuentas.
- La construcción de la paz demanda que la implementación del Acuerdo de Paz se realice de forma descentralizada, lo cual facilita el establecimiento de roles de todos los actores involucrados y mejora las condiciones de relacionamiento y confianza entre estos, lo cual en sí mismo aporta en los procesos de reconciliación y en la legitimidad de la construcción de paz e implementación del Acuerdo.
- Los resultados del diagnóstico para las subregiones PDET Sur de Córdoba, Macarena-Guaviare y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, demuestran continuidad en algunas problemáticas evidenciadas en el ejercicio adelantado en 2021 para otras cinco subregiones, específicamente en relación con: 1) debilidades y fallas en el registro de veedurías ciudadanas; 2) dificultades en acceso a la información; 3) riesgos en materia de seguridad; 4) necesidad de acompañamiento de los órganos de control; y 5) necesidad de procesos de fortalecimiento técnico para el control ciudadano.



- Las brechas identificadas corroboran la persistencia de al menos siete (7) factores de riesgo de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz identificados previamente por Transparencia por Colombia (2020): 1) obstáculos para el control ciudadano; 2) aumento en la violencia sistemática en los territorios focalizados para la implementación; 3) escasa transparencia activa; 4) procesos de rendición de cuentas precarios; 5) respuestas a las solicitudes de información pública insuficientes o incompletas; 6) imposibilidad de hacer seguimiento ciudadano integral a los recursos destinados a la implementación; y 7) limitada capacidad institucional de los órganos de control a nivel territorial.
- A partir de un fortalecimiento de su presencia a nivel territorial y de un diálogo activo con la ciudadanía, en este diagnóstico se ha identificado que la Procuraduría General de la Nación podría fortalecer su acompañamiento a las iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz, a través del desarrollo de las siguientes acciones: 1) acompañar las iniciativas de control ciudadano para promover la garantía del derecho de acceso a la información pública, especialmente haciendo seguimiento a las respuestas institucionales frente a las solicitudes de información realizadas por las iniciativas; 2) vigilar el cumplimiento de los principios de contratación pública por parte de las entidades del orden nacional y territorial, monitoreando el cumplimiento de los compromisos contractuales y fortaleciendo el control disciplinario cuando a ello haya lugar; 3) participar de los procesos de seguimiento y evaluación a la ejecución de los contratos públicos en territorios PDET; 4) informar a la ciudadanía sobre las acciones y hallazgos en el marco del seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz a través de una estrategia de comunicación; 5) dar cumplimiento al compromiso establecido en el indicador B.154 del Plan Marco de Implementación relacionado con el mecanismo único de denuncias; 6) fortalecer el acompañamiento a espacios de operación de los Mecanismos Especiales de Consulta – MEC; y 7) impulsar medidas efectivas para el respeto de los derechos humanos de mujeres, personas con orientación sexual e identidad de género diversa -OSIGD- y comunidades étnicas que adelantan labores de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz.

- Se identifica que la cooperación internacional podría jugar un rol central en: 1) el mejoramiento de las capacidades y herramientas técnicas de las personerías en municipios PDET para el correcto desarrollo de sus responsabilidades; y 2) el apoyo técnico y financiero a las iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz, especialmente a las organizaciones de la sociedad civil de segundo nivel que en las subregiones pueden aportar en la construcción de redes de control ciudadano. El respaldo de los organismos de Cooperación Internacional con asistencia técnica y recursos es fundamental para la sostenibilidad del proceso de construcción de paz
- El fortalecimiento técnico a los procesos de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz demanda formación en diversos aspectos: 1) derecho de acceso a la información (normatividad, mecanismos, plataformas basadas en tecnologías de la información y las comunicaciones); 2) institucionalidad (estrategias de relacionamiento con funcionarios y operadores, espacios de participación, arreglos institucionales de la implementación del Acuerdo de Paz, procesos y procedimientos en contratación pública e implementación de proyectos de inversión); y 3) control a la gestión pública (procesos de rendición de cuentas, garantías de derechos humanos, mecanismos de articulación con órganos de control, protección al denunciante de corrupción).
- Es necesario que se garanticen condiciones de seguridad para el control ciudadano. La continuidad de la violencia en las subregiones PDET, particularmente en las que fueron objeto de este diagnóstico, debe tener como respuesta institucional un esfuerzo por preservar la vida e integridad de quienes desde la sociedad civil aportan en garantizar que la implementación del Acuerdo de Paz transforme las condiciones de conflicto y que tal proceso se dé en marcos de integridad y prevención de la corrupción.



Recomendaciones

Sobre el acceso a la información pública

- **Garantizar el acceso a la información pública sobre los recursos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz, en especial de los PDET, y el estado de avance de los proyectos de inversión pública asociados**

A la Agencia de Renovación del Territorio: 1) Socializar en los municipios PDET la arquitectura institucional, los roles y funciones de las diferentes entidades involucradas en la implementación de los PDET, así como los costos, estado de avance y localización geográfica de los proyectos y los procedimientos para la toma de decisiones en la ejecución de los recursos disponibles; y 2) promover canales alternativos para la socialización, difusión y publicación de información en las diferentes fases de las iniciativas: carteleras municipales, radios comunitarias, mensajería instantánea, piezas comunicativas audiovisuales e impresas.

Al Departamento Nacional de Planeación: Garantizar la interoperabilidad del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIIPO- con otras plataformas de acceso a la información pública como Central PDET, Mapa Inversiones, Sinergia, SECOP I y SECOP II, con toda la información necesaria sobre: 1) la arquitectura institucional, los roles y funciones de las diferentes entidades; 2) el objeto, costos, estado de avance y localización geográfica de los proyectos de inversión pública; y 3) los procedimientos para la toma de decisiones en la ejecución de los recursos asociados a los diferentes indicadores del Plan Marco de Implementación -PMI-. Todo esto en formato descargable y reutilizable para facilitar el ejercicio de control y veeduría ciudadana. También vale la pena aclarar la periodicidad de los reportes de información, las fechas de reporte de las entidades, entre otras.

A la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional: Habilitar la visualización de la información sobre toda la inversión de la cooperación internacional destinada a la implementación del Acuerdo de Paz. Discriminada por territorios, recursos, objeto de los proyectos, tiempos de realización y resultados, de forma que la ciudadanía pueda acceder a ella y se faciliten los ejercicios de control ciudadano.

A las Personerías de los municipios en las subregiones PDET: Mejorar el acompañamiento realizado a la ciudadanía en materia de acceso a la información en las modalidades de transparencia pasiva, realizando seguimiento de la efectividad y oportunidad de respuesta en las solicitudes de información o en el incumplimiento de la ley de acceso a la información pública por parte de las entidades con responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz.



- **Desarrollar estrategias de comunicación y difusión de información**

A las alcaldías de los municipios en las subregiones PDET: 1) brindar información sobre los diferentes programas derivados de la implementación del Acuerdo de Paz en sus territorios, así como de los espacios de toma de decisiones, diálogo y concertación donde la ciudadanía puede participar, lo anterior evidenciando la distinción con otros proyectos y programas implementados en territorio; 2) disponer información clara para la ciudadanía que le permita conocer los canales de atención, y la ruta para realizar seguimiento y monitoreo a la inversión de estos recursos; 3) publicar de forma proactiva y oportuna en las páginas web oficiales toda la información relacionada con la implementación como presupuestos, contratos y proyectos; 4) reportar de forma oportuna y diligente la información a las bases de datos oficiales; y 5) fomentar la creación de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia locales.

- **Garantizar el resguardo de la información pública sobre las veedurías ciudadanas**

A las Personerías de los municipios en las subregiones PDET: Mejorar los procesos de empalme de forma que se garantice el cuidado de las condiciones de resguardo y gestión de la información bajo responsabilidad de las personerías, y asegurar el correcto cumplimiento del resguardo y archivo público de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 594 de 2000.

A la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas: 1) Impulsar mecanismos para la unificación de criterios técnicos para el registro de las veedurías ciudadanas por parte de las personerías en municipios PDET; y 2) fortalecer la articulación entre las entidades que integran la Red, así como de sus secretarías técnicas departamentales de forma que se logre: a) mejor mapeo y monitoreo de las iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz en subregiones PDET; b) sistematizar las experiencias y aprendizajes de estas iniciativas de control ciudadano; y c) coordinar las iniciativas de capacitación y asistencia técnica de cada una de las entidades que integran la Red.

Sobre la institucionalidad

- Actualizar los instrumentos de planeación y los indicadores asociados

Al Departamento Nacional de Planeación: Adelantar la gestión necesaria en articulación con la Agencia de Renovación del Territorio para la actualización quinquenal de los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR- y la priorización de iniciativas asociadas, garantizando los mecanismos e instancias de participación y control ciudadano.

A las alcaldías de los municipios en las subregiones PDET: Informar a la ciudadanía sobre las iniciativas de los PATR se están ejecutando en el marco de los planes de desarrollo municipales.

- Garantizar los recursos necesarios para la implementación integral de los PDET y su gestión en marcos de integridad

Al Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz -OCAD Paz-: Fortalecer el cumplimiento de criterios técnicos, de eficiencia, equidad y eficacia, basado en procesos transparentes y abiertos a la ciudadanía en el funcionamiento de la instancia, de forma que contribuya al desarrollo de los proyectos en los territorios PDET de forma equitativa entre las subregiones y los municipios.

- Garantizar que las entidades públicas cumplan con los procesos y procedimientos de contratación pública

A la Contraloría General de la República: 1) Vigilar que se dé cumplimiento de los principios de contratación pública en los proyectos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz, por parte de las entidades del orden nacional y territorial⁹; 2) hacer monitoreo al cumplimiento de los compromisos contractuales de los operadores de los proyectos; y 3) participar de los procesos de seguimiento y evaluación a la ejecución de los contratos públicos en territorios PDET.

- Desarrollar los ejercicios de identificación de riesgos de corrupción como lo establece el PMI

A la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República: Brindar asistencia técnica y pedagógica sobre la elaboración de matrices de riesgo de corrupción en la implementación de los PDET, así como estrategias de mitigación

⁹ Se sugiere revisar los criterios bajo los cuales se está haciendo uso de modalidades especiales de contratación y la manera en que esta información está siendo publicada en las plataformas de SECOP, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente.

al interior de las entidades, con participación de la ciudadanía, especialmente de quienes realizan control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz.



- **Fortalecer las capacidades institucionales a nivel territorial**

A la Contraloría General de la República: Fortalecer su presencia territorial, incluyendo mayor personal e infraestructura, para establecer una comunicación más directa con la ciudadanía en el proceso de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz.

A la Agencia de Renovación del Territorio: Fortalecer su presencia territorial a largo plazo y realizar capacitaciones sobre la estructura de los PDET y la arquitectura institucional y normatividad vigente que asegura su idoneidad y eficiencia.

A las alcaldías de los municipios en las subregiones PDET: Apropiar las partidas presupuestales necesarias para el funcionamiento de las personerías en los municipios, acorde con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 617 de 2000.

Sobre los pesos y contrapesos

- **Fortalecer las capacidades de los órganos de control a nivel territorial**

A la Contraloría General de la República: 1) Aumentar el alcance del control fiscal a la implementación del Acuerdo de Paz, particularmente en las subregiones PDET; y 2) generar mecanismos de diálogo e intercambio de información con las iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz.

- **Promover y fortalecer las iniciativas de control y veeduría ciudadana en los territorios PDET**

A la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República: Desarrollar una estrategia conjunta con el Ministerio del Interior, en el marco de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas RIAV, para publicar información actualizada y relevante sobre los avances del Plan de Apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia. Incluyendo datos agregados y de georreferenciación sobre el número de veedurías y observatorios creados en las subregiones PDET.

Al Ministerio del Interior: Apropiar recursos para el desarrollo de actividades de apoyo a las iniciativas de control ciudadano a la implementación del Acuerdo

de Paz, se sugiere priorizar a las veedurías ciudadanas dentro de las formas organizativas que pueden acceder a recursos de financiación de iniciativas comunitarias.

A la Agencia de Renovación del Territorio: Avanzar en la reglamentación de los grupos motores PDET, para que su objetivo, alcance, funciones, mecanismos de selección, entre otros, sean claros y precisos, y de esta forma adquieran efectividad las acciones que adelantan, particularmente aquellas relacionadas con el control ciudadano.

A la Contraloría General de la República: 1) Desarrollar una estrategia de comunicación que permita informar a la ciudadanía sobre las acciones y hallazgos en el marco del seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz; 2) adelantar procesos de formación que doten de herramientas conceptuales y técnicas a las iniciativas de control ciudadano, en articulación con la RIAV; 3) dar cumplimiento a la creación de los mecanismos de atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción en el marco de la implementación de los PDET mediante un esquema unificado entre los órganos de control para la recepción y trámite de denuncias, en el que se establezcan unos estándares de clasificación, priorización, reparto y requisitos mínimos de respuesta a estas comunicaciones, en articulación con las demás entidades responsables de este indicador en el PMI; y 4) fortalecer el acompañamiento a los espacios de operación de los Mecanismos Especiales de Consulta -MEC-.

- Fortalecer las capacidades para el control ciudadano a nivel territorial

Al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: Adelantar los procesos necesarios para garantizar infraestructura tecnológica en los territorios PDET y dotación de herramientas tecnológicas para la información y las comunicaciones a las organizaciones que adelantan control ciudadano.

A la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas: Promover planes de formación en control ciudadano que incluyen herramientas prácticas para el seguimiento de proyectos de inversión, contratación pública, trazabilidad presupuestal y manejo de plataformas de información pública, incluyendo la herramienta virtual de acompañamiento a las veedurías ciudadanas.

- Implementar medidas que garanticen los derechos humanos de las personas que adelantan veeduría y control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz

A la Defensoría del Pueblo: Impulsar medidas efectivas para el respeto de los derechos humanos de las mujeres, personas con orientación sexual e identidad

de género diversa y personas integrantes de grupos étnicos que adelantan labores de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz.



Al Ministerio del Interior: 1) Impulsar el funcionamiento de la Alta Instancia del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política -SISEP- y la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas -CIPRAT- como espacios de articulación que permitirían mejorar las políticas de protección a líderes y lideresas que hacen control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz, a través del diálogo entre actores; y 2) junto con la Unidad Nacional de Protección incluir criterios diferenciales en los análisis de riesgo, especialmente en relación con quienes realizan control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz.

- **Fomentar espacios de rendición de cuentas e interlocución entre los gobiernos locales, la ciudadanía, organizaciones sociales, entre otros actores interesados**

Al Departamento Administrativo de la Función Pública: 1) Fortalecer y promover la apropiación del Sistema de Rendición de Cuentas de la Implementación del Acuerdo de Paz -SIRCAP-, por parte de las entidades nacionales y territoriales para contar con mayor información respecto de los resultados de su gestión en relación con la implementación del Acuerdo de Paz y según los lineamientos de la Ley 1757 de 2017; y 2) fortalecer las herramientas de las entidades a nivel territorial para cumplir con los mandatos sobre transparencia y acceso a la información establecidos en la Ley 1712 de 2014, en articulación con la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

A las alcaldías de los municipios en las subregiones PDET: 1) Incorporar espacios de concertación, retroalimentación e intercambio de ideas para mejorar las políticas públicas; no solo publicación y socialización de informes de gestión; y 2) desarrollar estrategias de divulgación y escenarios de diálogo multiactor para una rendición de cuentas efectiva sobre los avances en la implementación del Acuerdo.

Anexos

1. Base de datos con referencia de las iniciativas de control ciudadano identificadas en las subregiones PDET.
2. Documento de sistematización de la información recolectada durante el proceso de diagnóstico.



Referencias



ART. (2022). Central PDET. Obtenido de <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/>

Cunill-Grau, N. (2010). Conferencia internacional sobre control social, organizada por la Veeduría Distrital en el marco del tercer premio distrital de control social. Bogotá.

DAFP. (2021). Resultados Medición del Desempeño Institucional 2021. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultados-medicion>

DANE. (2018a). Medida de pobreza multidimensional municipal. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/medida-de-pobreza-multidimensional-de-fuente-censal>

DANE. (2018b). Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

DNP. (2021). Fichas PDET. Obtenido de <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/pdet>

Fernández, L. (2006). ¿Cómo analizar datos cualitativos? Butlletí LaRecerca. Obtenido de <https://evidencia.com/wp-content/uploads/2014/12/analisis-datos-cualitativos.pdf>

FIP. (2017). Participación ciudadana en el posconflicto. Recomendaciones para saldar una deuda histórica en Colombia. Bogotá. Obtenido de <https://www.ideaspaz.org/especiales/posconflicto/docs/documento.pdf>

González, E., & Velásquez, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona. Obtenido de www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf

Hamui-Sutton, A., & Varela, M. (2012). La técnica de grupos focales. Investigación en educación, 55-60. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/3497/349733230009.pdf>

INDEPAZ. (2022). Líderes sociales, defensores de DD.HH. y firmantes del Acuerdo Asesinados en 2022. Obtenido de <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2022/>

Scharbatke-Church, C., & Cheyanne, K. (2009). Lilies that fester: Seeds of corruption and peacebuilding. *New Routes*, 14(3), 4-10.

SIMCI/UNDOC. (2020). Observatorio de Drogas de Colombia. Obtenido de <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO-departamento-municipio.aspx>

SIMCI/UNDOC. (2022). Observatorio de Drogas de Colombia. Obtenido de <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO-departamento-municipio.aspx>

Torres, A., & Mendoza, N. (2011). La sistematización de experiencias. Presupuestos epistemológicos y procesos metodológicos. En P. Páramo, *La investigación en ciencias sociales: estrategias de investigación*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia. Obtenido de <https://digitk.areandina.edu.co/bitstream/handle/areandina/561/texto%20completo.pdf?sequence=2;#page=99>

Transparencia Internacional. (2021). Género y Anticorrupción en América Latina y el Caribe. Buenas prácticas y oportunidades. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2021/04/19/genero-y-anticorrupcion-en-america-latina-y-el-caribe/>

Transparencia por Colombia. (2015). Guía práctica para la elaboración de mapas de riesgo y planes anticorrupción. Bogotá. Obtenido de https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/Guia_mapas_de_riesgo_y_planes.pdf

Transparencia por Colombia. (2019a). Acceso a la información pública en Colombia. En A. R. Información, *SABER MÁS: Informe Regional sobre desafíos y restricciones del acceso a la información pública* (págs. 10-20).

Transparencia por Colombia. (2019b). Mapa de riesgos de corrupción en la gestión de recursos del posconflicto. Lineamientos metodológicos. Bogotá. Obtenido de https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/control-social/mapa_riesgos.pdf

Transparencia por Colombia y Foro Nacional por Colombia Capítulo Suroccidente (2019c) Control social con enfoque anticorrupción al programa de pequeñas obras de infraestructura comunitaria (PIC). Bogotá. Obtenido de: <https://transparenciacolombia.org.co/2020/02/25/control-social-con-enfoque-anticorrupcion-al-programa-pequenas-obras-de-infraestructura-comunitaria-pic/>

>>>>>

Transparencia por Colombia. (2020). Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2020/11/25/informe-riesgos-de-corrupcion-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>

Transparencia por Colombia. (2021). Garantizar la participación ciudadana en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2021/02/05/guia-para-garantizar-la-participacion-ciudadana-en-el-marco-de-la-implementacion-de-los-acuerdos-de-paz/>

Transparencia por Colombia. (2021). Guía 2. Garantía del derecho de acceso a la información pública sobre el Acuerdo de Paz por parte de autoridades nacionales, departamentales y municipales. Bogotá. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2021/02/05/guia-para-garantizar-el-acceso-a-la-informacion-publica/>

Transparency International. (2009). Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción.

UARIV. (2022). Ficha Estratégica: Nacional - Ficha Estratégica PDET. Obtenido de <http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co/BoletinPDET/IndexPDET>

UARIV. (2022a). Víctimas del conflicto armado. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

UARIV. (2022b). Fichas estratégicas PDET. Obtenido de <http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co/>



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA