

ACCEDER A LA INFORMACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ:

Obstáculos y oportunidades a 8 años
de su implementación



CONSEJO RECTOR

Carlos Eduardo Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Guillermo Carvajalino Sánchez
Juan Francisco Lozano Ramírez
Rosa Inés Ospina Robledo
Sylvia Escovar Gómez
Eulalia Arboleda de Montes

JUNTA DIRECTIVA

María Elisa Bernal Bueno
Néstor Ricardo Rodríguez
Ardila Carolina Calderón Guillot
Daniel Ricardo Uribe Parra
Guillermo Vargas Ayala
Eduardo Wills Herrera

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

AUTORES

Sandra Ximena Martínez Rosas
Directora Programática
Iniciativas Sistema Político y Estado

Jesús David Gutiérrez González
Coordinador de Proyecto – Iniciativas Paz

Gabriel Alejandro Hernández Muñoz
Profesional de Proyecto – Iniciativas Paz

CON EL APOYO DE CORPORACIÓN REGIÓN

Juan Fernando Vélez Granada
Responsable por Corporación Región de la Alianza con Transparencia por Colombia para la implementación en Antioquia y Medellín, del proyecto “*Hacia un ejercicio del poder más transparente y responsable*”.

Lucia Mercedes Ossa Álvarez
Consultora de Corporación Región para el proyecto “*Hacia un ejercicio del poder más transparente y responsable*”.

Oscar Augusto Mesa Martínez
Asistente de Corporación Región para el proyecto “*Hacia un ejercicio del poder más transparente y responsable*” (hasta diciembre de 2023).

Financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo -ASDI-. Este informe es responsabilidad exclusiva de la Corporación Transparencia por Colombia y no refleja la opinión de sus financiadores.

Somos el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional -TI-, la Organización de la Sociedad Civil líder en el mundo en la lucha contra la corrupción que trabaja en más de 100 países.



Calle 35 No 24-19
PBX: +57 601 477 8282
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia

Contenido

Introducción

1. El derecho de acceso a información y el Acuerdo de Paz

2. Obstáculos en el acceso a la información de la implementación del Acuerdo de Paz

- 2.1. Obstáculos desde una perspectiva nacional
- 2.2. Obstáculos desde una perspectiva territorial
- 2.3. Recomendaciones
 - 2.3.1. Para atender los obstáculos estructurales
 - 2.3.2. Para atender obstáculos específicos del nivel territorial

3. Balance de los portales web de acceso a información del Acuerdo de Paz

- 3.1. Portal para la Paz: ventana por abrir
 - 3.1.1. Balance del Portal para la Paz a partir de su normatividad
 - 3.1.2. Recomendaciones
- 3.2. SIIPO: Oportunidades de fortalecimiento
 - 3.2.1. Balance del SIIPO a partir de su reglamentación y líneas de fortalecimiento
 - 3.2.2. Recomendaciones
- 3.3. SIRCAP: Necesidad de articulación con el SIIPO
 - 3.3.1. Balance del SIRCAP a partir de su relación con los indicadores del PMI registrados en SIIPO y la información presupuestal
 - 3.3.2. Recomendaciones
- 3.4. Portal Central PDET: experiencia significativa de acceso a información
 - 3.4.1. Recomendaciones

4. Conclusiones sobre la garantía del derecho de acceso a la información en relación con la implementación del Acuerdo de Paz

Referencias

Introducción

Acceder a la información pública es esencial para garantizar la participación y el control ciudadano a la gestión pública y al manejo de recursos públicos. Se trata de un derecho fundamental que posibilita el acceso a otros derechos, y que está protegido a nivel constitucional y legal en Colombia. En este sentido, el Acuerdo de Paz suscrito en 2016 concibió la garantía del derecho de acceso a la información como un mecanismo prioritario para la participación ciudadana en diversos niveles y temas (Acuerdo de Paz, punto 2.2.1.).

Particularmente, los puntos 2 (sobre apertura democrática y participación ciudadana) y 6 (sobre seguimiento a la implementación) del Acuerdo de Paz plantean que el control ciudadano es esencial para garantizar la transparencia en la gestión pública, el buen uso de los recursos y avanzar en la lucha anticorrupción; para ello se fijaron nueve compromisos del Gobierno Nacional dentro de los que se encuentra la creación de mecanismos de información local, regional y nacional con el fin de garantizar la publicidad y transparencia en la implementación.

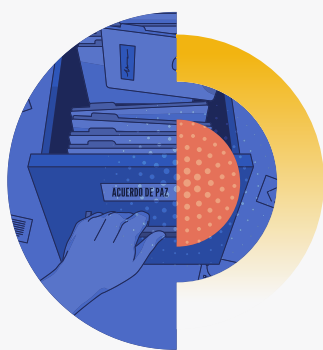
Sin embargo, en 2019 el informe regional Saber Más, de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, indicó que uno de los temas que contaba con mayor opacidad en Colombia era la implementación del Acuerdo de Paz (Transparencia por Colombia, 2019). En 2020 Transparencia por Colombia identificó al menos cuatro factores de riesgo de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz asociados a opacidad y restricciones de acceso a la información pública. Igualmente, en 2023 la Alianza Más Información Más Derechos señaló restricciones en el acceso a la información en esta materia (El Veinte, 2023).

Con el fin de identificar oportunidades de mejora y realizar recomendaciones a las entidades que tienen responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz, en este documento se presentan:

- 1) Los principales obstáculos que afronta la ciudadanía para acceder a la información pública sobre la implementación del Acuerdo de Paz.
- 2) Un balance de cuatro portales web creados por el gobierno nacional para garantizar el derecho de acceso a la información pública sobre la implementación del Acuerdo de Paz.
- 3) Conclusiones generales sobre la garantía del derecho de acceso a la información de la implementación del Acuerdo de Paz.

Este documento se elaboró en el marco del proyecto *Hacia un ejercicio del poder más transparente y responsable*, financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), con el cual la Corporación Transparencia por Colombia y Corporación Región buscan fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública sobre la implementación del Acuerdo de Paz.

Se espera que, a 10 años de la expedición de la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública, y a 8 años de la firma del Acuerdo de Paz de 2016, este documento sea de utilidad para: 1) las entidades con responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz, especialmente aquellas que tienen un rol estratégico en la implementación y en la producción de información; 2) las entidades públicas y organizaciones de sociedad civil que realizan seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz; y 3) el conjunto de ciudadanía interesada.



1. El derecho de acceso a información y el Acuerdo de Paz

En Colombia el derecho de acceso a la información pública tiene carácter constitucional (artículo 74 Constitución Política) y abarca la obligación de producir, capturar y divulgar información sin necesidad de una solicitud previa, por lo cual las entidades están obligadas a ofrecer activamente información actualizada que facilite el ejercicio de los derechos ciudadanos. Estos elementos han sido desarrollados ampliamente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, indicando que el derecho de acceso a documentos públicos cumple tres funciones esenciales: 1) garantizar la participación democrática y el ejercicio de derechos políticos; 2) conocer condiciones necesarias para el ejercicio de otros derechos; y 3) garantizar la transparencia en la gestión pública y habilitar el ejercicio del control ciudadano (Sentencia C-274 de 2013).

Las excepciones a este derecho se limitan a aquellas establecidas en la Ley 1712 de 2014, las cuales tienen la finalidad de evitar que se causen daños a los derechos de las personas o a los intereses públicos, y deben -según esta ley y la jurisprudencia constitucional (Sentencia C-491 de 2007)-: 1) estar expresamente definidas en el ordenamiento jurídico; 2) relacionarse con información clasificada o reservada; 3) probarse que tiene un potencial efecto lesivo, 4) y atender a los principios de razonabilidad y proporcionalidad².

Sin embargo, existe controversia sobre la posibilidad de restringir el derecho de acceso a la información relacionada con negociaciones de paz adelantados por los representantes del gobierno nacional y organizaciones armadas al

margen de la ley. Específicamente, periodistas y organizaciones de la sociedad civil han señalado negaciones por parte de diferentes entidades para suministrar información relacionada con estos procesos (El Veinte, 2023).

Al respecto, de forma reciente se han tenido algunos avances legislativos en materia de apertura de la información de estos procesos. La Ley 2272 de 2022, conocida como “Ley de Paz Total”, en su artículo 17, incluyó el deber de hacer públicos la totalidad de documentos asociados a la contratación que se realice en el marco de negociaciones y acuerdos de paz pactados, con independencia del régimen de contratación. Igualmente, el artículo 5 de esta ley establece que la información presupuestal de los ministerios, que se asocie a las políticas públicas de paz, se encuentra exceptuada de reserva.

Transparencia por Colombia (2024) solicitó a la Corte Constitucional la realización de un test de proporcionalidad que permitiera avanzar en determinar una frontera clara entre el derecho de acceso a la información asociada a las negociaciones y acuerdos de paz, y los niveles de reserva que ese tipo de procesos demandan³. La Corte Constitucional adelantó el test de proporcionalidad y determinó que, respecto de negociaciones de paz la reserva de información debe cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, y respecto de los acuerdos de paz la regla general debe ser la apertura del acceso a la información⁴.

1 C-033-93; C-035-93; C-114-93; C-411-93; C-466-93; C-540-93; C-038-96; C-477-2001; C-1147-2001; C-1256-2001; C-251-2002; C-891-02; C-182-03; C-185-03; C-1042-03; C-872-03; C-336-07; C-491-07; C-186-08; C-1011-08; C-818-11; C-200-12; C-301-12; C-630-12; C-540-12; C-274-13; C-221-16; C-429-20.

2 Si bien Colombia cuenta con uno de los marcos legales más garantistas de la región para el ejercicio del derecho, aún presenta vacíos en comparación con la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública de la Organización de Estados Americanos (Transparencia por Colombia, 2021).

5 Los datos se encuentran disponibles en: <https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/>, donde también se puede consultar su documento metodológico.

3 Véase: Intervención de Transparencia por Colombia en el Expediente D-15.736. Demanda de inconstitucionalidad contra el Parágrafo 1° del Artículo 6 de la Ley 2272 de 2022.

4 Véase: Corte Constitucional (2024). Comunicado 44 - 3 de octubre de 2024

Precisamente, **respecto de la implementación del Acuerdo de Paz de 2016, este tipo de restricciones al derecho de acceso a la información deben ser específicas.** Resulta comprensible la reserva en asuntos de seguridad nacional asociados, por ejemplo, al cese al fuego y la dejación de armas por parte de las FARC-EP. Igualmente, serían procedentes reservas que protejan el derecho de habeas data (artículo 15 constitucional) en relación con información

personal de quienes adelantan procesos de reincorporación, o de las víctimas del conflicto armado que participan de las actividades adelantadas por el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (punto 5 del Acuerdo). Contadas estas excepciones, **el Acuerdo de Paz incluyó el derecho de acceso a la información como regla general de la implementación:**

Tabla 1. Acceso a información como regla general de la implementación del Acuerdo de Paz

Punto del Acuerdo	Regla general
2. Apertura democrática para la paz	<i>Garantizar el derecho al acceso oportuno y libre a la información oficial en el marco de la Constitución y la ley, con los ajustes legales que puedan ser necesarios para la implementación de los acuerdos.</i>
6. Implementación, verificación y refrendación	<i>Transparencia, control social y lucha contra la corrupción: con información clara, accesible y oportuna sobre las decisiones desde la asignación hasta la ejecución final de los recursos (trazabilidad), que permita su seguimiento de manera sencilla, y mecanismos de rendición de cuentas, difusión de la información, control de la ciudadanía y de los órganos de control y en general lucha contra la corrupción. Todo lo anterior con el fin de garantizar que la totalidad de los recursos públicos asignados a la implementación se ejecuten correcta y estrictamente dentro de los términos del Acuerdo Final.</i>

Elaboración propia con base en (República de Colombia & FARC-EP, 2016)

Además, el Acuerdo de Paz estableció la creación de mecanismos y sistemas de información sobre: 1) el conjunto de la implementación del Acuerdo; y 2) aspectos específicos de lo acordado. Se trata de herramientas para generar y depositar

información de carácter público y, por lo tanto, susceptibles de ser consultada por la ciudadanía bajo el principio de transparencia activa. A continuación, algunos de ellos:

Tabla 2. Sistemas y mecanismos de acceso a información establecidos en el Acuerdo de Paz

Punto del Acuerdo	Regla general
1. Reforma rural integral	<i>1.1.9. Sistema General de Información Catastral multipropósito</i>
	<i>1.3.3.4. Sistema de información de precios regionales</i>

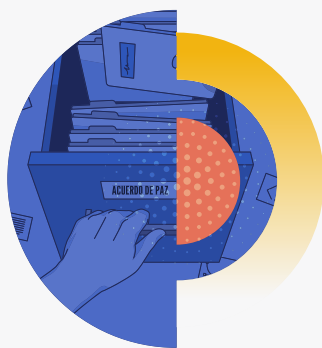
Punto del Acuerdo	Regla general
2. Apertura democrática para la paz	<i>2.1.2.1. Sistema de planeación, información y monitoreo para el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política</i>
	<i>2.1.2.2. Sistema de información y monitoreo de las garantías de seguridad para líderes de organizaciones sociales y defensores de derechos humanos</i>
	<i>2.2.5. Mecanismos de información, en el nivel local, regional y nacional, para garantizar publicidad y transparencia en la implementación de este Acuerdo</i>
4. Solución al problema de las drogas ilícitas	<i>4.1.3.6. Mecanismos de información para facilitar el acceso a las oportunidades laborales que surjan en el marco de la implementación de la RRI y en particular de los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo</i>
5. Víctimas	<i>5.2.1. Fortalecimiento del sistema de información de la situación de derechos humanos</i>
6. Implementación y verificación	<i>6.1.5. Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia para la Implementación</i>

Elaboración propia con base en (República de Colombia & FARC-EP, 2016)

Finalmente, el conjunto de entidades con responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz, así como las entidades públicas que realizan control a su seguimiento, deben garantizar el derecho de acceso a la información: 1) mediante ejercicios de transparencia activa publicando proactivamente la información pública; 2) mediante transparencia pasiva respondiendo de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible las solicitudes de información; y 3) mediante la gestión documental implementando procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad de la información⁶.

A continuación, se indaga sobre el estado actual del derecho de acceso a la información pública sobre la implementación del Acuerdo de Paz a partir de: 1) la identificación de los principales obstáculos que afronta la ciudadanía para acceder a la información de la implementación del Acuerdo de Paz; y 2) un balance de plataformas de acceso a información creadas en virtud del Acuerdo de Paz sobre medidas para la transparencia en la implementación.

⁶ Transparencia por Colombia (2021) ha generado una [Guía práctica para la garantía del derecho de acceso a la información sobre el Acuerdo de Paz](#), dirigida a entidades del orden nacional, departamental y municipal.



2. Obstáculos en el acceso a la información sobre la implementación del Acuerdo de Paz

Con el propósito de identificar obstáculos en el acceso a la información pública sobre la implementación del Acuerdo de Paz, se analizaron dos tipos de experiencias:

- 1) **Experiencias nacionales:** Se realizaron entrevistas a actores que adelantan seguimiento a la implementación desde una mirada nacional.
- 2) **Experiencias territoriales:** Se sistematizaron experiencias de actores que realizan seguimiento a la implementación en la subregión PDET del Urabá Antioqueño⁷.
- 3) **Poder legislativo:** Juanita Goebertus, representante a la Cámara, integrante de la Mesa Multipartidista de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz.
- 4) **Academia:** Marcela Valencia, investigadora académica experta en seguimiento presupuestario a la implementación del Acuerdo de Paz.
- 5) **Periodismo:** Valeria Santos, periodista que investigó el funcionamiento y posibles irregularidades en el funcionamiento de la instancia OCAD Paz.

2.1. Obstáculos desde una perspectiva nacional

El primer tipo de experiencias identificadas es la de actores clave que han participado de procesos de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz en diferentes escenarios de la sociedad con una mirada o cobertura nacional de la implementación. Para ello se realizaron entrevistas semiestructuradas a las siguientes personas⁸:

- a) **Componente internacional:** Luis Guillermo Guerrero, Coordinador equipo CINEP en la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz.
- b) **Poder ejecutivo:** Lucas Peña, gerente del Plan Marco de Implementación (anterior Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación).

Del diálogo con estas personas se dedujo la existencia de obstáculos y limitaciones en el acceso a la información de la implementación del Acuerdo de Paz, que están originadas en problemas estructurales asociados principalmente a: 1) los diseños institucionales; 2) las capacidades de las instituciones a nivel territorial; 3) ámbitos relevantes de la gestión pública como la presupuestación, la contratación y el empleo público; y 4) los contextos de conflictividad. A continuación, se presenta esta relación entre problemas estructurales y obstáculos para el acceso a la información:

⁷ Con el apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), Transparencia por Colombia y Corporación Región desarrollaron 3 talleres en Medellín y Dabeiba, Antioquia, con integrantes de diversas instancias y grupos ciudadanos que realizan seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz.

⁸ Las entrevistas se adelantaron entre 2022 y 2024. Se cuenta con consentimiento informado para mención de las personas. Se reseña cargo u ocupación que la persona tenía al momento de realizar la entrevista.

Tabla 3. Obstáculos y limitaciones en el acceso a la información de la implementación del Acuerdo de Paz derivados de problemas estructurales

Problema estructural	→	Obstáculo o limitación generada
<p>Institucionalidad para la paz débil y sin coordinación estable: La implementación del Acuerdo de Paz no ha contado con una institucionalidad robusta; aunque son más de 50 las entidades con responsabilidades en la implementación, no todas ellas cuentan con unidades organizacionales dedicadas a este fin. Igualmente, la coordinación de la acción institucional ha sido altamente inestable.</p>		<p>Información con insuficiente consolidación y centralización: La información que se ha producido sobre la implementación no ha sido consolidada ni centralizada desde una instancia/entidad de coordinación de la implementación del Acuerdo de Paz, ni se ha avanzado de forma robusta en generación de interoperabilidad entre sistemas de información.</p>
<p>Implementación fragmentada: El Acuerdo de Paz no se ha implementado de manera integral debido a diferencias de enfoque entre gobiernos, contextos globales (pandemia) contextos territoriales (capacidades institucionales, actores armados, violencia), prioridades en la agenda pública, entre otros.</p>		<p>Información fragmentada: La información que se ha producido sobre la implementación se encuentra fragmentada en diversas entidades que la producen, múltiples sistemas de información, y con diferente calidad de los datos e información generada según las capacidades y sistemas de información internos de las entidades (unas cuentan con sistemas de información robustos y otras con sistemas de información deficientes).</p>
<p>Planeación desarticulada: En el país coexisten múltiples instrumentos de planeación que no se encuentran articulados entre sí, generando fallas en las intervenciones institucionales, duplicidad de esfuerzos, ineficiencia en el uso de recursos e intervenciones territoriales incongruentes.</p>		<p>Información de los avances de la implementación desarticulada: La implementación fragmentada del Acuerdo de Paz se suma a una planeación desarticulada, generando una información igualmente desarticulada, por ejemplo, la información de los avances en el Plan Marco de Implementación no está articulada a la información de avance en los PDET, los Planes Sectoriales de la Reforma Agraria, entre otros.</p>
<p>Debilidades institucionales a nivel territorial: Parte del Acuerdo de Paz debe ser implementado a nivel territorial por las autoridades locales y/o los equipos territoriales de entidades del orden nacional, en ambos casos, se presentan debilidades institucionales estructurales que limitan la implementación.</p>		<p>Información débil a nivel territorial: La información sobre la implementación a nivel territorial es débil pues las entidades que implementan el Acuerdo de Paz a nivel local no cuentan con suficientes capacidades institucionales para su producción, sistematización, resguardo y difusión.</p>
<p>Empleo público limitado a nivel territorial: En los municipios priorizados para la implementación existen limitaciones en el empleo público asociadas a recursos para su financiación e idoneidad de las personas vinculadas.</p>		<p>Discontinuidades en la generación y entrega de información: A nivel territorial el cambio constante de funcionarios y la inestabilidad de equipos de trabajo (principalmente por vinculaciones por prestación de servicios), genera discontinuidades en la generación de información relacionada con la implementación del Acuerdo de Paz y en la entrega de información ante solicitudes de información.</p>

Problema estructural	Obstáculo o limitación generada
<p>Débil transparencia presupuestaria⁹: A nivel nacional existen dificultades para realizar seguimiento y llevar una trazabilidad de los recursos en el ciclo presupuestal. Dentro de los factores que limitan la trazabilidad de recursos se encuentra el uso de fondos extrapresupuestarios para la gestión de recursos públicos mediante derecho privado.</p>	<p>Débil transparencia presupuestaria de la implementación del Acuerdo de Paz¹⁰: Existen dificultades para acceder a información presupuestal diferenciada y trazable a lo largo del ciclo presupuestal entre las diversas fuentes que financian la implementación del Acuerdo de Paz.</p>
<p>Deficiencias en la calidad de la información contractual: La calidad de la información de la contratación pública consignada en SECOP I y II cuenta con algunas deficiencias asociadas al registro de la información por parte de las entidades.</p>	<p>Dificultades para el seguimiento a la contratación del Fondo Colombia en Paz: En 2023 el Fondo Colombia en Paz publicó una relación de los contratos y ejecuciones presupuestales, sin embargo, antes de esta publicación no existían mecanismos de acceso abierto para acceder a esta información.</p>
<p>Conflictividad limita garantía de derechos: En los territorios priorizados para la implementación subsisten conflictos políticos y armados que generan limitaciones para la garantía de derechos humanos.</p>	<p>Deficiencias en la calidad de los datos sobre contratación pública para la implementación del Acuerdo de Paz: Aunque Colombia Compra Eficiente incluyó un marcador en SECOP I y II para que las entidades marquen los contratos asociados a la implementación del Acuerdo de Paz, actualmente no todos los contratos marcados corresponden a la implementación ni todos los contratos de la implementación han sido marcados, lo cual se suma a deficiencias en la calidad de la información registrada, especialmente por entidades territoriales¹¹.</p>
<p>Conflictividad limita garantía de derechos: En los territorios priorizados para la implementación subsisten conflictos políticos y armados que generan limitaciones para la garantía de derechos humanos.</p>	<p>Conflictividad limita garantía del derecho de acceso a información pública: La garantía del derecho de acceso a la información pública encuentra obstáculos en las dinámicas de conflicto político y armado a nivel territorial, con manifestaciones como amenazas, negación en la entrega de información, restricciones al espacio cívico.</p>

Elaboración propia

Estas debilidades estructurales tienen impactos significativos en la garantía del derecho de acceso a la información pública sobre la implementación del Acuerdo de Paz, así como en: 1) la generación de opacidades y falta de transparencia sobre la gestión pública, especialmente en ámbitos críticos para la prevención de la corrupción; 2) el debilitamiento de la confianza ciudadana en los procesos de construcción de paz en el país; 3)

la limitación para los ejercicios de rendición de cuentas por parte de las entidades a cargo, tanto por deficiencias en la información disponible como por desconfianza ciudadana en los espacios de rendición de cuentas; y 4) el debilitamiento de la eficacia y efectividad de la implementación del Acuerdo de Paz, pues no contar con información suficiente impide tomar decisiones basadas en evidencia.

9 Transparencia por Colombia (2023) ha construido [Recomendaciones para fortalecer la transparencia presupuestaria y la lucha contra la corrupción en el proceso presupuestal](#).

10 Transparencia por Colombia (2019) identificó la relevancia de este asunto, señalando [el rol del acceso a la información pública en la \(des\) financiación de la paz](#).

11 Transparencia por Colombia (2023) señaló algunas [alertas relacionadas con la contratación pública de la implementación del Acuerdo de Paz](#), entre ellas la baja calidad de la información.

2.2. Obstáculos desde una perspectiva territorial

El segundo tipo de experiencias analizadas es el de integrantes de diversos grupos ciudadanos, instancias de participación y verificación, y funcionarios públicos que realizan seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz en un municipio PDET, para lo cual se desarrollaron talleres y reuniones de trabajo en Medellín y Dabeiba, Antioquia, con:

- a) **Componente internacional:** Misión de verificación de la Organización de Naciones Unidas – Equipo Dabeiba.
- b) **Funcionarios públicos:** Equipo de empalme Alcaldía de Dabeiba; Oficina PDET Alcaldía de Dabeiba; concejales del municipio; Personero municipal; Unidad Nacional de Protección.

- c) **Grupos ciudadanos e instancias con participación ciudadana:** Grupo Motor PDET Dabeiba; Mesa Comunitaria PDET Dabeiba; juntas de acción comunal; veeduría ciudadana municipal; firmantes de paz; Consejo Municipal de Paz, Reconciliación y Convivencia de Dabeiba; Mesa municipal de participación de las víctimas; cabildo emberá.

Como resultado de estos talleres y reuniones de trabajo se identificaron algunos obstáculos para acceder a la información de la implementación del Acuerdo de Paz a nivel territorial¹². Estos obstáculos se clasificaron en relación con tres acciones que deben realizar las entidades públicas para garantizar el derecho de acceso a la información: publicar (transparencia activa), responder (transparencia pasiva), y conservar (archivo y gestión documental); igualmente, se identificaron obstáculos derivados del contexto sociopolítico territorial.

Tabla 4. Obstáculos para el acceso a la información de la implementación del Acuerdo de Paz a nivel territorial

Dimensión de análisis	Obstáculos identificados
Transparencia Activa	Canales deficientes: Organizaciones internacionales y nacionales con interés en aportar a la implementación a nivel municipal no encuentran información fácilmente en los canales abiertos por el gobierno local.
	Débiles competencias en el registro de información pública: Se observa que en los canales de la alcaldía y en plataformas como SECOP se registra la información con grandes deficiencias, con desconocimiento de los temas y del manejo de las plataformas por parte de los funcionarios que cargan la información.
	Desconocimiento de canales: La ciudadanía en general desconoce los canales nacionales y locales de acceso a la información sobre la implementación.
	Débil alfabetización digital: Los líderes de mayor trayectoria suelen ser los de mayor edad que no han sido formados para el manejo de herramientas digitales.

¹² Algunos de los obstáculos identificados en esta investigación coinciden con los identificados previamente por Transparencia por Colombia (2022) en relación con las brechas y necesidades de los grupos que realizan control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz en subregiones PDET.

Dimensión de análisis	Obstáculos identificados
Transparencia Pasiva	Información sin detalle: Ante solicitudes de información verbales se obtiene información sin detalle.
	Información incompleta y fuera de los tiempos de ley: Ante solicitudes de información escritas se reciben respuestas con información parcial o sin respuesta a todos los requerimientos, especialmente cuando se trata de información presupuestal. Adicionalmente, se reciben respuestas por fuera de los tiempos establecidos por la ley.
	Incongruencias en la información presupuestal y contractual: Las respuestas a solicitudes de información presupuestal y contractual de la implementación presentan deficiencias e incongruencias.
	Información en formatos no reutilizables y con descripciones en lenguaje altamente técnico: Se reciben respuestas en formatos que no pueden ser reutilizados y con descripciones de la información en lenguaje técnico que dificulta su comprensión.
	Negación de información por diferencias políticas: Se obstaculiza el acceso a la información con ocasión de diferencias políticas entre quien resguarda la información y quien la solicita.
	Negaciones de información a mujeres: Se obstaculiza el acceso a la información cuando esta es solicitada por mujeres, profundizando la discriminación y aumentando la vulneración a sus derechos.
Archivo y gestión documental	Bajas capacidades institucionales: En varios municipios PDET se carece de procesos y procedimientos claros de gestión documental, archivo de la información y protocolos para la respuesta a solicitudes de información.
	Pérdida de información: Se ha perdido información de archivo sobre la implementación, en medio de los cambios de administración municipal.
	Reprocesos: Con ocasión de la pérdida de información, las nuevas administraciones realizan reprocesos sobre acciones que administraciones anteriores han desarrollado previamente.
Contexto sociopolítico	Desinformación: En canales de mensajería instantánea circula información falsa que resta legitimidad a la implementación.
	Acaparamiento de la información: Algunos líderes y grupos ciudadanos a los que las entidades comparten la información no la circulan por diferencias políticas con otros líderes y organizaciones.
	Intimidación por actores armados: Actores armados intimidan a algunos líderes buscando que desistan de buscar información sobre la implementación.

Elaboración propia

Estos obstáculos a los que se enfrenta la ciudadanía a nivel territorial son corroborados en diversos informes de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz¹³, en dos niveles: 1) dichos informes reiteran la existencia de estos obstáculos para la ciudadanía en general, y particularmente para la ciudadanía en territorios PDET; y 2) las entidades que generan los informes también se enfrentan a obstáculos para acceder a la información a nivel territorial.

2.3. Recomendaciones

A continuación, se presentan algunas recomendaciones orientadas a la atención de los obstáculos que fueron identificados. Estas recomendaciones se complementan con las presentadas en la siguiente sección, enfocadas específicamente en los portales dispuestos para garantizar el derecho de acceso a la información de la implementación del Acuerdo de Paz.

2.3.1. Para atender los obstáculos estructurales

Avanzar en la consolidación de la información y superar la fragmentación

Es necesario que la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, como unidad encargada de la coordinación de la implementación, avance en dos vías: 1) consolidar el Portal para la Paz como ventana de acceso a la información de la implementación (de conformidad con lo señalado en la siguiente sección de este documento); y 2) se articule con la Agencia de Renovación del territorio (ART) para generar protocolos o guías

para que los municipios PDET y las entidades con responsabilidades en la implementación generen reportes en las plataformas dispuestas para tal fin, con estándares de calidad, mínimos temáticos y oportunidad de la información publicada.

Articular la información de la implementación de los instrumentos de planeación para la paz

Se requiere que el Departamento Nacional de Planeación, específicamente sus direcciones de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, y Gobierno, Derechos Humanos y Paz, avancen en el seguimiento y evaluación simultánea y articulada de los diferentes instrumentos derivados del Acuerdo de Paz de 2016: Plan Marco de Implementación, Planes Nacionales Sectoriales y PDET, de manera que se tenga una visión integral de la implementación a nivel territorial, que permita: 1) producir y publicar información articulada y con georeferenciación sobre los avances de la acción pública asociada a la implementación; y 2) generar información de valor para la toma de decisiones por parte de las entidades rectoras de la construcción de paz, como la Oficina del Alto Comisionado-Consejero de Paz, y la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, en perspectiva de las nuevas inversiones territoriales asociadas a la política de Paz Total.

Fortalecer la transparencia presupuestaria y contractual de la implementación

En materia presupuestaria se requiere que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así

¹³ Para la elaboración de este documento se corroboraron estos obstáculos en los informes producidos entre los años 2018 y 2024 por parte de organizaciones a las que el Acuerdo de Paz encomendó el seguimiento a su implementación como el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame (EEUU), y la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional integrada por el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC); así como por entidades que realizan seguimiento a la implementación como la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

como el Departamento Nacional de Planeación avancen en mecanismos y protocolos para vincular la participación ciudadana a lo largo del ciclo presupuestal, incluyendo la formulación, programación, seguimiento y evaluación de los presupuestos públicos dirigidos a implementar el Acuerdo de Paz, especialmente los asociados a la bolsa paz del Presupuesto General de la Nación y la Asignación Paz del Sistema General de Regalías.

En relación con el acceso a la información contractual, se requiere: 1) que la Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente genere una guía para que las entidades con responsabilidades en la implementación del Plan Marco de Implementación y los Planes Nacionales Sectoriales, así como los municipios PDET, hagan un uso correcto del marcador paz SECOP; y 2) que el Fondo Colombia en Paz avance en la publicación de su contratación en SECOP, y progresivamente en el desarrollo de las transacciones contractuales en SECOP II.

Proteger el espacio cívico mediante la implementación del Acuerdo de Paz

El Acuerdo de Paz de 2016 incluyó un conjunto de medidas encaminadas a proteger el espacio cívico, especialmente a nivel territorial, incluyendo tanto medidas de protección a la ciudadanía como medidas para la desarticulación de estructuras armadas organizadas al margen de la ley que afectan los derechos humanos de la población, especialmente en los municipios priorizados para la implementación de los

PDET y el PNIS. Es necesario que la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz continúe fortaleciendo la implementación de estas medidas en coordinación con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, la Unidad Nacional de Protección, y con acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

2.3.2. Para atender obstáculos específicos del nivel territorial¹⁴

Para fortalecer la transparencia activa

Las alcaldías de municipios PDET pueden utilizar la **matriz de autodiagnóstico** sobre transparencia activa diseñada por la Procuraduría General de la Nación, para identificar la información mínima a publicar y actualizar. Igualmente, las alcaldías deben consolidar el registro de solicitudes de información relacionados con los PDET, para identificar la información sobre la que hay solicitudes frecuentes y valorar disponerla al público mediante transparencia activa.

Es necesario que estos municipios realicen una evaluación de los canales de divulgación y acceso a la información, identificando cantidad de visitas tanto virtuales como presenciales, ítems más y menos consultados, enlaces funcionales y rutas de acceso; con el fin de identificar posibilidades de mejora y corregir errores en la disposición de

¹⁴ Estas recomendaciones son complementarias a los lineamientos de la *Guía práctica para la garantía del derecho de acceso a la información sobre el Acuerdo de Paz*, diseñada por Transparencia por Colombia.

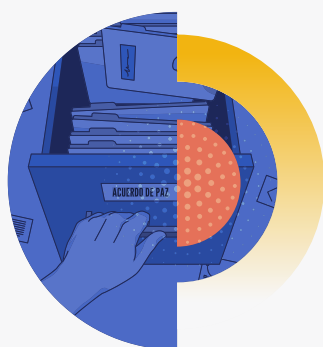
la información. En este proceso es necesaria la articulación de las alcaldías municipales con la ART en su rol de acompañamiento al diseño de los Programas de Transparencia y Ética Pública.

Para fortalecer la transparencia pasiva

Se requiere que las alcaldías de municipios PDET, con acompañamiento de la ART realicen una caracterización de los grupos poblacionales que solicitan información de manera más frecuente, se evalúen tiempos de entrega, formatos utilizados y calidad de la información entregada a cada grupo de interés, identificando deficiencias y posibilidades de mejora.

Para fortalecer el archivo y gestión documental

Las alcaldías de municipios PDET deben revisar los instrumentos disponibles de gestión y archivo de la información, incluyendo los registros de activos de Información, el índice de información clasificada y reservada, y las tablas de retención documental, de manera que se mantengan actualizadas y disponibles para su uso ante solicitudes de información por parte de la ciudadanía.



3. Balance de los portales web de acceso a información del Acuerdo de Paz

Para realizar seguimiento y verificar la implementación del Acuerdo de Paz, el punto 6.1.5 del Acuerdo estableció la creación de un “Sistema Integrado de Información” y “medidas para la transparencia para la implementación”. En ese sentido, el Decreto 1829 de 2017 creó el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), junto con una “ventana de visualización” denominada “Portal para la Paz”. De esta manera, se constituyeron dos herramientas centrales para realizar seguimiento y control ciudadano e institucional a la implementación.

Igualmente, en virtud del punto 6.1.5., se creó el Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz (SIRCAP). Posteriormente, han sido creados otros portales web y herramientas digitales con el propósito de facilitar el acceso a la información de la implementación, entre ellos: el portal Central PDET, la Herramienta de acompañamiento a veedurías ciudadanas, el portal Datos abiertos para la paz, y el Trazador presupuestal para la paz.

Tabla 5. Portales web con información sobre la implementación del Acuerdo de Paz

Portales web creados con ocasión del Acuerdo de Paz			
#	Portal	Descripción básica	Entidad que administra
1	Portal para la Paz	Portal web con información general sobre la implementación del Acuerdo de Paz	Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz
2	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIIPO-	Plataforma para el seguimiento al avance de los indicadores del Plan Marco de Implementación	Departamento Nacional de Planeación
3	Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz -SIRCAP-	Plataforma de reporte de información para la rendición de cuentas por parte de entidades con responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz	Departamento Administrativo de la Función Pública
4	Central PDET	Portal con información sobre la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial	Agencia de Renovación del Territorio
5	Herramienta de acompañamiento a veedurías ciudadanas	Portal con instructivo para el control ciudadano e información sobre proyectos de inversión en 5 subregiones PDET	Departamento Administrativo de la Función Pública
6	Datos Abiertos para la Paz	Visores de datos sobre contratación pública financiada con recursos del Fondo Colombia en Paz y evolución de la gestión presupuestal	Fondo Colombia en Paz
7	Trazador Presupuestal para la Paz	Visor de datos con información de las partidas presupuestales de 54 entidades orientadas a la implementación del Acuerdo de Paz (Presupuesto General de la Nación)	Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Portales web que han incluido filtros para identificar información del Acuerdo de Paz			
#	Portal	Descripción	Entidad que administra
8	Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP I y SECOP II-	Plataforma con información de la contratación realizada con dineros públicos. Ha incorporado un marcador para la paz	Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente
9	Mapa Inversiones	Plataforma con información georreferenciada de la inversión pública del país. Ha incorporado un filtro para la “política de construcción de paz”	Departamento Nacional de Planeación
10	Seguimiento a Proyectos de Inversión	Plataforma con información de proyectos de inversión pública financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación. Ha incluido un filtro sobre “construcción de paz”	Departamento Nacional de Planeación

Elaboración propia

Adicionalmente, otros portales web en los que se registra información sobre múltiples sectores y asuntos de interés público en el país, han incluido trazadores y filtros para registrar e identificar específicamente información relacionada con la implementación del Acuerdo de Paz, entre ellas el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), el portal Mapa Inversiones, y el portal de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI).

A continuación, se presenta un balance general de: 1) Portal para la Paz; 2) SIIPO, 3) SIRCAP; y 4) Central PDET. El balance de cada portal web se realiza a partir de variables específicas para cada uno de ellos, teniendo en cuenta sus particularidades y su alcance.

Finalmente, dada su especificidad en materia de presupuestos públicos y contratación estatal, Transparencia por Colombia desarrolla un balance del Trazador presupuestal para la paz, y de la información disponible en portales como SECOP y Datos abiertos para la paz, en el documento *Segundo informe de transparencia presupuestaria y contratación pública de la implementación del Acuerdo de Paz* (2024).

3.1. Portal para la Paz: ventana por abrir

Como se observó previamente, uno de los mayores obstáculos para que la ciudadanía acceda a la información sobre la implementación del Acuerdo de Paz es su fragmentación y falta de centralización para consulta ciudadana. Actualmente existe una herramienta que debe cumplir la función de centralización de esta información: el **Portal para la Paz**, que fue creado mediante el **Decreto 1081 de 2015**. Su reglamentación ha sido modificada en dos ocasiones: primero mediante el **Decreto 1829 de 2017** que ampliaba el objeto y contenidos del portal, y luego mediante el **Decreto 1778 de 2020** que retomó la reglamentación más limitada de 2015.

Objeto del Portal para la Paz: Las reglamentaciones de 2015 y 2020 establecen que se trata de un portal web de visualización y convergencia de la información de la implementación, mientras que la reglamentación de 2017, más amplia, plantea que se trata de un portal de captura, gestión y georreferenciación de datos e información para la visualización y convergencia de la información de la

implementación del Acuerdo de Paz y de otras acciones para el posconflicto.

Integración y articulación con otros sistemas de información: Las directrices de integración y articulación con información relevante fueron ampliadas en 2017 y reducidas en 2020. En 2015 y 2020 se planteó la articulación como una posibilidad, mientras que en 2017 se planteó como una obligación.

Contenidos del Portal para la Paz: Las reglamentaciones de 2015 y 2020 fijan 7 contenidos mínimos que deberían estar en el Portal para la Paz, mientras que la reglamentación de 2017, que le daba un objeto más amplio al portal, extiende a 13 sus contenidos mínimos. A continuación, se presentan los contenidos del Portal para la Paz actualmente y, posteriormente, un balance del Portal a partir del cumplimiento de los contenidos mínimos establecidos en la normatividad.

3.1.1. Balance del Portal para la Paz a partir de su normatividad

Desde que la Unidad de Implementación administra el Portal para la Paz, se ha incorporado información nueva e hipervínculos hacia otros portales

web, sin eliminar la información que había sido incorporada por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, pero sin actualizar esa información con nuevos datos (gran parte de esos documentos tienen corte a 2022). Si bien estas actualizaciones son positivas, un balance del Portal para la Paz a partir de lo estipulado en los decretos 1081 de 2015, 1829 de 2017 y 1778 de 2020, evidencia que aún hay grandes falencias y por tanto posibilidades de mejora en virtud de los elementos de información que estos decretos estipulan.

El balance de este portal se realiza a partir de los mínimos estipulados tanto en los decretos 1081 de 2015 y 1778 de 2020, como en los del Decreto 1829 de 2017, toda vez que: 1) si bien el Decreto 1778 de 2020 plantea en su último artículo que deroga disposiciones contrarias, acá se considera que lo estipulado en el Decreto 1829 de 2017 no es contrario sino complementario; y 2) se considera acá que los estándares del Decreto 1829 de 2017 contribuyen en mayor medida a garantizar el derecho de acceso a la información de la implementación del Acuerdo de Paz. A continuación, se presentan las calificaciones usadas para el balance de este portal:

Tabla 6. Calificaciones por elemento estipulado en los decretos

Calificación		Descripción en relación con elementos estipulados en decreto y CONPES
X	Nulo	No se identifica información.
X	Deficiente	Se identifica información, pero no cumple con lo estipulado en los decretos.
X	Insuficiente	Se identifica información, pero está dispersa, desagregada y/o incompleta.
✓	Suficiente	Se identifica información estipulada en los decretos o se redirecciona a otros portales con la información en fácil acceso.

Elaboración propia

Tabla 7. Cumplimiento de los elementos estipulados para el Portal para la Paz

Elemento estipulado en Decretos 1081 de 2015 y 1778 de 2020	Observación sobre la información disponible	Cumplimiento
Toda la información pública relacionada con las políticas, planes, programas	Existe información dispersa en el portal web; no está agregada ni estructurada lógicamente para facilitar la navegación de la ciudadanía. No se cuenta con información de la totalidad de políticas, planes y programas del Acuerdo de Paz.	X Insuficiente
Información de la estructura institucional de la implementación del Acuerdo de Paz	Aunque en la parte inferior del portal se encuentran hipervínculos que redirigen a entidades algunas de ellas con responsabilidades en la implementación, no existen contenidos explicativos de la estructura institucional.	X Insuficiente
Avance de cumplimiento del Plan Marco de Implementación	En el menú principal se cuenta con el acceso “Implementación” en el cual hay un hipervínculo al SIIPO. En el SIIPO se cuenta con información de avances de cumplimiento al Plan Marco de Implementación.	✓ Suficiente
Avance en ejecución de recursos para la implementación a través del SIIPO	No hay información consolidada de recursos. La información disponible está dispersa en noticias y documentos PDF con algunos reportes e instrumentos jurídicos asociados. Hay hipervínculo al SIIPO, pero este no cuenta con información sobre ejecución de recursos.	X Insuficiente
Informes de gestión de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación	No registra.	X Nulo
Mecanismos de Participación Ciudadana establecidos para el seguimiento a la implementación	En el menú principal se cuenta con un acceso de “Participación Ciudadana” con un texto explicativo de los contenidos de algunas medidas participativas del Acuerdo de Paz y un hipervínculo a un portal del Departamento Administrativo de la Función Pública con información sobre mecanismos de participación,	✓ Suficiente
Información georreferenciada de la inversión pública destinada para la implementación	No hay visores de datos, ni georreferenciación para facilitar el acceso ciudadano. Hay un hipervínculo a Mapa Inversiones sin explicar cómo filtrar la información sobre el Acuerdo de Paz en esa plataforma.	X Insuficiente

Elemento estipulado en Decreto 1829 de 2017	Observación sobre la información disponible	Cumplimiento
Toda la información pública relacionada con las políticas, planes, programas	Existe información dispersa en el portal web; no está agregada ni estructurada lógicamente para facilitar la navegación de la ciudadanía. No se cuenta con información de la totalidad de políticas, planes y programas del Acuerdo de Paz.	X Insuficiente
Toda la información pública relacionada con recursos y contratación	No hay información consolidada de recursos ni de contratos. La información disponible está dispersa en noticias y en documentos PDF con algunos reportes e instrumentos jurídicos asociados.	X Insuficiente
Información sobre datos estadísticos de los beneficiarios de los proyectos ejecutados	Al no contar con información consolidada, la información disponible sobre beneficiarios tampoco está consolidada. Está dispersa e incompleta en algunas páginas del portal en estilo de noticia y en algunos informes en formato PDF.	X Insuficiente
Herramientas de gestión de riesgos de corrupción	No registra.	X Nulo
Reportes del Sistema Integral de Veedad, Justicia, Reparación y No Repetición; la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación; y el Consejo Nacional de Reincorporación	Los informes no están completos, no están ordenados y se encuentran dispersos en el portal.	X Insuficiente
Información SIRCAP y plan de apoyo a veedurías y observatorios de transparencia	No hay información sobre el SIRCAP, solo algunos informes presentados por la Consejería para la Estabilización. No se encuentra información sobre el plan de apoyo a veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia.	X Deficiente
Canales de atención a la ciudadanía y canales de denuncia	Solo se observa el número telefónico de la entidad y dos correos electrónicos. No registra información sobre canales de denuncia.	X Deficiente
Información aportada por el sector privado	Solo se registran algunas noticias con información del aporte del sector privado	X Deficiente
Productos comunicacionales	Son el mayor contenido de fácil acceso en el portal. Se encuentran en la página de inicio y en dos de los accesos que brinda el menú principal.	✓ Suficiente

Como se observa, **el Portal para la Paz no contiene la totalidad de los mínimos de información establecidos en los decretos 1081 de 2015, 1829 de 2017 y 1778 de 2020.** Si se valora según la reglamentación de 2015 y 2020 cumple de manera suficiente solo con dos de los mínimos, y lo logra como ventana para acceder a otros portales donde reposa la información. Si se valora según la reglamentación de 2017, cumple de manera suficiente solo uno de los mínimos de información. En ambos casos **el balance del Portal para la Paz es negativo.**

3.1.2. Recomendaciones

A la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz

- Incluir los mínimos de información establecidos en los decretos 1081 de 2015 y 1778 de 2020, para lo cual se requiere articulación del grupo interno de trabajo de planeación y el conjunto de grupos de trabajo de la Unidad.
- Avanzar progresivamente en la inclusión de los mínimos de información establecidos en el Decreto 1829 de 2017, sea como complemento reglamentario o como buena práctica para garantizar el derecho de acceso a la información de la implementación del Acuerdo de Paz.
- Modificar la apariencia visual y la estructura de contenidos del Portal para la Paz, para facilitar la navegación de la ciudadanía y el acceso al conjunto de la información

convergente, especialmente mediante visualización geográfica en lo cual es necesaria la participación del grupo interno de trabajo en pensamiento geográfico para la paz y análisis de contexto.

- Incluir textos, guías o infografías explicativas sobre el uso de los otros portales a los que se redirecciona. Por ejemplo, sobre el SIPO, Central PDET, entre otros.
- Contemplar esta herramienta como un elemento central en los procesos de fortalecimiento de capacidades ciudadanas para el control y la veeduría ciudadana¹⁵. Consolidar el portal contribuiría significativamente a que las iniciativas ciudadanas de seguimiento a la implementación tengan mayor efectividad al contar con un mecanismo de centralización o convergencia de información.
- Priorizar la inclusión de herramientas de gestión de riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz, de manera que se presente claramente el riesgo, los controles, responsables, seguimiento y evaluación de su implementación.

3.2. SIPO: Oportunidades de fortalecimiento

El punto 6.1.5. del Acuerdo de Paz estableció la creación de un Sistema Integrado de Información. Este sistema fue creado jurídicamente mediante el **Decreto 1829 de 2017**, y modificado mediante

¹⁵ La Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública, adelantan el diplomado "Cuidar lo público para alcanzar la paz". Este tipo de iniciativas son necesarias y se requiere su fortalecimiento y sostenibilidad, para lo cual la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz debe consolidar el Portal para la Paz como herramienta que facilite el control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz.

Decreto 1778 de 2020, bajo la denominación de **Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)**. En 2017 la administración del SIIPO se encomendó a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Sin embargo, el **Documento CONPES 3932** planteó que esa competencia la debería tener el Departamento Nacional de Planeación (DNP), dando curso a un traslado por fases durante 2019, que se formalizó jurídicamente con el **Decreto 1778 de 2020**.

Objeto del SIIPO: A diferencia de lo ocurrido con el Portal para la Paz, en el caso del SIIPO el Decreto 1778 de 2020 amplió su alcance respecto de lo estipulado en el Decreto 1829 de 2017: 1) precisando que el seguimiento al cumplimiento del Acuerdo de Paz se hace a partir del Plan Marco de Implementación (PMI) y los Planes Nacionales Sectoriales principalmente; y 2) planteando que el SIIPO debe velar por armonizar otros sistemas de información existentes.

Estructura, seguimiento y responsables: En desarrollo de lo planteado en el Documento CONPES 3932, el Decreto 1778 de 2020 reglamentó diversos aspectos del SIIPO:

- a) Seguimiento a avances físicos: a nivel de compromisos del PMI (pilares, estrategias, productos, metas trazadas, indicadores, tiempos y responsables).
- b) Lineamientos para la definición y reporte de metas.
- c) Seguimiento a Planes Nacionales Sectoriales (a nivel de estrategias, indicadores, metas y presupuesto).
- d) Seguimiento a avances financieros: a nivel de proyectos o rubros que se estén programando y/o ejecutando.
- e) Actores, roles y responsabilidades.

Fortalecimiento del SIIPO: Uno de los objetivos específicos del CONPES 3932 fue: “*Establecer lineamientos para fortalecer la interoperabilidad de los sistemas de seguimiento para reportar los avances en la implementación del Acuerdo Final y los recursos invertidos, promoviendo la transparencia y verificación durante el proceso de construcción de paz*”. Para lo cual se generaron lineamientos específicamente en relación con el fortalecimiento del SIIPO mediante los siguientes procesos:

Tabla 8. Lineamientos de fortalecimiento del SIIPO – CONPES 3932

Proceso	Descripción
Articular con distintos sistemas	Articular con algunos sistemas identificados, compilar y almacenar esa información: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), el Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia (SIEE), el Sistema de Estadísticas Territoriales (Terridata), y el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF-Nación) Plataforma de visualización de la cooperación internacional en Colombia (Cíclope), y Sistema de Rendición de Cuentas de la Implementación del Acuerdo de Paz (SIRCAP).
Compilar y almacenar información	

Problema estructural	Obstáculo o limitación generada
Procesar reportes estadísticos y geográficos	Desarrollo de mecanismos que permitan identificar los avances en los enfoques transversales de género y étnico.
Soportar visualización	Sobre avances en el PMI, Planes Nacionales Sectoriales y Planes de Acción para la Transformación Regional de los PDET

Elaboración propia a partir de CONPES 3932 (2018).

3.2.1. Balance del SIIPO a partir de su reglamentación y líneas de fortalecimiento

A partir del CONPES 3932 de 2018 y con la expedición del Decreto 1778 de 2020, el SIIPO ha tenido un proceso de desarrollo y consolidación como el principal sistema de

información y seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz. Los diferentes módulos del SIIPO se han desarrollado por fases, y desde el DNP se ha adelantado una estrategia pedagógica y de divulgación.¹⁶ Si bien este proceso ha sido positivo, existen oportunidades de fortalecimiento, por lo cual el balance del SIIPO se realiza a partir de lo estipulado en el Decreto 1778 de 2020 y en el CONPES 3932 de 2018. A continuación, se presentan las calificaciones usadas para este balance:

Tabla 9. Calificaciones por elemento estipulado en Decreto 1778 de 2020 y en CONPES 3932 de 2018

Calificación		Descripción en relación con elementos estipulados en decreto y CONPES
X	Nulo	No se identifican avances.
X	Parcial	Se identifican avances, pero no tienen completo desarrollo técnico.
✓	Suficiente	Se identifican avances según lo estipulado normativamente y con suficiente desarrollo técnico.

Elaboración propia

¹⁶ El DNP ha desarrollado laboratorios de seguimiento al Acuerdo de Paz, asistencias técnicas en la formulación de esquemas de seguimiento a políticas de paz, capacitaciones sobre seguimientos a avances físicos y financieros, y puesta en marcha de un curso virtual sobre el uso del SIIPO (DNP, 2024).

Como se observa a continuación, el **SIIPO ha avanzado de manera parcial en la mayor parte de los elementos estipulados en el Decreto 1778 de 2020 y en el CONPES 3932 de 2018**. Sin embargo, es posible seguir avanzando en medidas para fortalecer el SIIPO, especialmente en perspectiva de la actualización del Plan Marco de Implementación (PMI), lo cual conlleva una

actualización de las fichas de cada indicador, modificaciones en las metas y en el tipo de información reportada en el SIIPO. Igualmente, resultaría positivo lograr reportes de información sobre avances de los indicadores a nivel territorial. En este sentido, **el balance del SIIPO es positivo con posibilidades de mejora**.

Tabla 10. Cumplimiento de los elementos estipulados para el SIIPO

Elemento estipulado en Decreto 1778 de 2020	Observación sobre la información disponible	Cumplimiento
Seguimiento a avances físicos a partir de metas del PMI	Se ha estructurado el seguimiento de avances físicos a partir de metas fijadas en fichas técnicas por indicadores del PMI. Sin embargo: 1) algunas fichas técnicas no son suficientemente claras sobre las metas generando que se reporte para un mismo indicador información de diferente índole; 2) aún existen 19 indicadores sin ficha técnica para seguimiento en SIIPO.	X Parcial
Seguimiento a avances físicos de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS)	Se ha estructurado el seguimiento a avances físicos de los PNS a partir de 213 indicadores. Sin embargo: 1) existen varios indicadores que cuentan con información de seguimiento para la totalidad de vigencias; 2) existen indicadores a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural que no cuentan con ficha técnica de seguimiento.	X Parcial
Seguimiento a avances financieros a nivel de proyectos y rubros programados y en ejecución	Se han incluido gráficos para visualizar: 1) valores de costeo estimado de implementación realizados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 y 2018, desagregado por fuentes y puntos del Acuerdo; 1) valores estimados en los planes plurianuales de inversión 2018-2022 y 2022-2026, por fuentes y puntos del Acuerdo; valores de los recursos apropiados del Presupuesto General de la Nación de las vigencias de 2017 a 2022, por puntos del Acuerdo y tipo de gasto (inversión y funcionamiento), esta información está desagregada a nivel de proyectos, rubros apropiados y comprometidos. No existen hipervínculos que redirijan a la información del DNP sobre proyectos de inversión pública, el trazador presupuestal de construcción de paz del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ni a la información de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) sobre recursos de cooperación internacional no reembolsable.	X Parcial

Elemento estipulado en CONPES 3932 de 2018	Observación sobre la información disponible	Cumplimiento
Articular con distintos sistemas	Se evidencia articulación con Sinergia. No se observa articulación con otros sistemas de información.	X Parcial
Compilar y almacenar información	Se observa que se compila y almacena información de Sinergia, pero no de otros sistemas de información identificados en el CONPES 3932 de 2018.	X Parcial
Procesar reportes estadísticos y geográficos	Existen reportes estadísticos sobre avance en los indicadores del PMI y de los PNS. No se observan reportes geográficos.	X Parcial
Soportar visualización	Existe visualización de avances porcentuales en indicadores del PMI y de los PNS.	✓ Suficiente

Elaboración propia a partir de información disponible en SIIPO con corte a 30 de julio de 2024

3.2.2. Recomendaciones

Al Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas y Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz

- Realizar un balance de la calidad de las fichas técnicas de los 517 indicadores de seguimiento del PMI y los 213 de los PNS, incluyendo lo que se ajuste en virtud de la actualización del PMI.
- Habilitar la visualización de información para el seguimiento financiero que reposa en otros sistemas de información administrados por el DNP.
- Fortalecer el diseño del SIIPO para garantizar su interoperabilidad¹⁷ con otros sistemas de información existentes identificados en el Documento CONPES 3932, priorizando aquellos que administra el DNP: el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), el Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia (SIEE), el Sistema de Estadísticas Territoriales (Terridata), y el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP).
- Procurar interoperabilidad con otros sistemas que contienen información de importancia para la ciudadanía, y que son administrados por el DNP: Mapa Inversiones, SGR, SICODIS.
- Generar acuerdos interinstitucionales para avanzar en la interoperabilidad con otros sistemas de información relevantes como el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF-Nación) administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Plataforma de visualización de

¹⁷ Por interoperabilidad se comprenden: “mecanismos que permiten a los sistemas de información interactuar e intercambiar datos de manera automática; y que, en el marco del Gobierno Digital busca agilizar los procedimientos y el acceso a la información pública” (Consejo Nacional de Política Ecomomía y Social, 2018).

la cooperación internacional en Colombia (Cíclope) administrada por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, y el Sistema de Rendición de Cuentas de la Implementación del Acuerdo de Paz (SIRCAP) administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

- Fortalecer el acompañamiento a las entidades con responsabilidades en el reporte de información en los avances del PMI y los PNS, así como fortalecer el seguimiento de los reportes registrados por esas entidades.

A la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz

- En el marco de la actualización del PMI, convocar a las entidades con responsabilidades en el reporte de avance de indicadores, para incorporar su perspectiva técnica y sectorial en la fase de diagnóstico, propuestas de ajuste, lineamientos para el proceso de transición e implementación de los ajustes del PMI y su correspondiente visualización en SIPO.
- En el marco de la actualización de PMI, concertar con el Departamento Nacional de Planeación la estrategia de seguimiento a los avances territoriales de cumplimiento de las metas de los indicadores del PMI.

3.3. SIRCAP: Necesidad de articulación con el SIPO

El punto 2.2.5. del Acuerdo de Paz planteó que el gobierno nacional fortalecería los mecanismos de rendición de cuentas y promovería el diálogo ciudadano a partir de espacios de participación. En este sentido, el CONPES 3932 de 2018

estableció que el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) crearía el **Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz (SIRCAP)**, entendido como “*un conjunto de actores, directrices y herramientas que se articulan para rendir cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz, facilitando el acceso a información específica e integral y generando espacios de diálogo efectivos en torno al proceso de paz*” (DAFP, 2021). Actualmente, el DAFP administra un micrositio en el que la ciudadanía puede acceder a los informes de rendición de cuentas reportados al SIRCAP por las entidades con responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz.

Componentes: El SIRCAP está constituido por los siguientes componentes: 1) compromisos del Acuerdo de Paz: materia objeto de rendición de cuentas; 2) actores: entidades responsables y grupos ciudadanos a los que se dirigen los diálogos de rendición de cuentas; 3) directrices: sobre rutas de producción, divulgación y publicación de información mínima; y 4) herramientas: metodologías, guías, modelos, formatos, micrositios e instrumentos virtuales.

Actores: El DAFP identifica cuatro tipos de actores: 1) quienes gobiernan el SIRCAP (DAFP y Unidad de Implementación); 2) quienes rinden cuentas (entidades del orden nacional y territorial); 3) los destinatarios de la rendición de cuentas (grupos de valor a nivel nacional y territorial); y 4) quienes dinamizan la rendición de cuentas (entidades, organizaciones de sociedad civil y cooperantes internacionales) (DAFP, 2021).

Directrices y herramientas: El DAFP expidió directrices sobre: 1) la estructura y divulgación de la información en 4 capas (informes individuales, globales, agregados, integrados); y la planeación e implementación de diálogos con la ciudadanía a nivel nacional y territorial. Para su implementación se contemplan las siguientes herramientas: 1) el Manual Único de Rendición

de Cuentas (MURC); y 2) diseños interactivos del MURC y el SIRCAP (incluyendo el micrositio del SIRCAP alojado en la página web del DAFP) (DAFP, 2021).

Relación entre SIPO y SIRCAP: El CONPES 3932 de 2018 planteó que el SIPO se articularía al SIRCAP, y que el SIRCAP debería tomar como insumo principal para la rendición de cuentas los reportes de SIPO sobre avances en los indicadores del PMI y de los recursos invertidos.

3.3.1. Balance del SIRCAP a partir de su relación con los indicadores del PMI registrados en SIPO y la información presupuestal

El micrositio del SIRCAP cuenta con un diseño amigable para sus usuarios (principalmente funcionarios y funcionarias públicas y grupos de valor) en el que se explica qué es el SIRCAP, cuáles son sus componentes, sobre qué y cómo se rinde cuentas, y permite acceder a los informes de rendición de cuentas elaborados por las entidades con responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz. La estructura y contenidos del micrositio evidencian que desde el DAFP se ha articulado el SIRCAP al Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, lo cual resulta positivo para dar mayor solidez a los procesos de rendición de cuentas asociados a la implementación del Acuerdo de Paz y orienta sobre cómo realizar estos procesos.

Sin embargo, no es claro en el micrositio del SIRCAP cómo la información reportada por las entidades se relaciona con la información reportada por esas mismas entidades en el SIPO, lo cual limita conocer si efectivamente los informes de rendición de cuentas consignados en SIRCAP están tomando como insumo principal los reportes registrados en SIPO, según lo estipulado en el CONPES 3932 de 2019.

Un mecanismo para observar esa relación entre SIPO y SIRCAP es identificar si en los informes registrados en SIRCAP se hace alusión a los indicadores del PMI sobre los cuales se reporta información en SIPO. Para este documento se realizó este ejercicio para una muestra delimitada: se revisaron los informes más recientes cargados por las 22 entidades del orden nacional que tienen a cargo los 74 indicadores del PMI asociadas a los PDET¹⁸. Específicamente, se revisó si los informes de las entidades contenían la siguiente información respecto de cada indicador a cargo:

- Información presupuestaria.
- Información contractual.
- Información de acciones a nivel territorial.
- Información de inclusión de enfoques de género y étnico en los impactos de las acciones.
- Información sobre la promoción de participación y control ciudadano.

Estas variables permitieron generar la siguiente escala para valorar la información disponible:

¹⁸ Se revisaron 22 informes, 21 del año 2022 (última vigencia reportada con corte a 20 de septiembre de 2024), y un informe del año 2020 (reportado por Colpensiones).

Tabla 11. Calificaciones por variables de evaluación de información de los indicadores

Calificación		Descripción en relación con elementos estipulados en decreto y CONPES
X	Nulo	Cuando el informe en SIRCAP no presenta información sobre los indicadores del PMI a cargo de la entidad
X	Deficiente	Cuando el informe en SIRCAP presenta información específica sobre el 1% al 25% de los indicadores del PMI a cargo de la entidad
X	Insuficiente	Cuando el informe en SIRCAP presenta información específica sobre el 26% al 50% de los indicadores del PMI a cargo de la entidad
✓	Aceptable	Cuando el informe en SIRCAP presenta información específica sobre el 51% al 75% de los indicadores del PMI a cargo de la entidad
✓	Suficiente	Cuando el informe en SIRCAP presenta información específica sobre el 76% al 100% de los indicadores del PMI a cargo de la entidad

Elaboración propia

Tabla 12. Calificación información reportada en SIRCAP sobre indicadores del PMI contenidos en SIPO

Entidad	# de indicadores a cargo	% de indicadores sobre los que rinde cuentas	% de indicadores con información específica reportada				
			Presupuestal	Contractual	Territorial	Diferencial étnico y de género	Participación y control ciudadano
Agencia de Desarrollo Rural	5	X Insuficiente	X Nulo	X Nulo	X Deficiente	X Nulo	X Nulo
Agencia de Renovación del Territorio	4	X Insuficiente	X Nulo	X Nulo	X Insuficiente	X Nulo	X Nulo
Artesanías de Colombia	1	✓ Suficiente	✓ Suficiente	✓ Suficiente	✓ Suficiente	X Nulo	✓ Suficiente
Colpensiones	2	X Insuficiente	X Nulo	X Insuficiente	X Insuficiente	X Insuficiente	X Insuficiente
Prosperidad Social	3	✓ Suficiente	X Nulo	✓ Suficiente	✓ Suficiente	X Nulo	✓ Suficiente
Departamento Nacional de Planeación	1	X Nulo	X Nulo	X Nulo	X Nulo	X Nulo	X Nulo

Entidad	# de indicadores a cargo	% de indicadores sobre los que rinde cuentas	% de indicadores con información específica reportada				
			Presupuestal	Contractual	Territorial	Diferencial étnico y de género	Participación y control ciudadano
Finagro	2	✓ Suficiente	X Insuficiente	X Nulo	X Nulo	X Nulo	X Nulo
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	3	✓ Suficiente	X Nulo	X Nulo	✓ Suficiente	X Nulo	✓ Suficiente
Min. Agricultura	5	✓ Suficiente	✓ Suficiente	✓ Aceptable	X Insuficiente	X Deficiente	X Nulo
Min. Ambiente	7	X Nulo	X Nulo	X Nulo	X Nulo	X Nulo	X Nulo
Min. Comercio	3	✓ Suficiente	✓ Suficiente	X Nulo	✓ Aceptable	✓ Suficiente	X Nulo
Min. Cultura	1	✓ Suficiente	X Nulo	X Nulo	✓ Suficiente	X Nulo	X Nulo
Min. Educación	10	✓ Aceptable	X Nulo	X Nulo	X Deficiente	X Nulo	X Nulo
Min. Minas	3	✓ Suficiente	X Nulo	X Nulo	✓ Suficiente	X Nulo	X Nulo
Min. Salud	5	✓ Suficiente	✓ Suficiente	X Nulo	✓ Suficiente	X Nulo	X Nulo
Min. TIC	2	✓ Suficiente	X Nulo	X Nulo	X Nulo	X Nulo	X Nulo
Min. Transporte	1	✓ Suficiente	✓ Suficiente	X Nulo	✓ Suficiente	X Nulo	X Nulo
Min. Vivienda	5	✓ Suficiente	X Deficiente	X Nulo	✓ Aceptable	X Insuficiente	X Nulo
Min. Deporte	1	✓ Suficiente	X Nulo	X Nulo	✓ Suficiente	X Nulo	X Nulo

Entidad	# de indicadores a cargo	% de indicadores sobre los que rinde cuentas	% de indicadores con información específica reportada				
			Presupuestal	Contractual	Territorial	Diferencial étnico y de género	Participación y control ciudadano
Min. Trabajo	4	✓ Aceptable	X Nulo	X Nulo	X Deficiente	X Nulo	X Nulo
Unidad de Organizaciones Solidarias	4	✓ Suficiente	X Nulo	X Nulo	✓ Suficiente	X Nulo	X Nulo
Unidad de Servicio Público de Empleo	2	✓ Suficiente	X Nulo	X Nulo	✓ Suficiente	X Nulo	X Nulo

Elaboración propia con información de SIIPO y SIRCAP

De los 74 indicadores del PMI analizados, 19 (25,6%) no fueron mencionados en los informes de rendición de cuentas reportados por las 22 entidades en SIRCAP, es decir, **los informes no dan cuenta de una cuarta parte de los compromisos específicos de las entidades con los PDET y el Plan Marco de Implementación.** Igualmente, de los 74 indicadores analizados no se encontró información presupuestal sobre 52 de ellos (70,2%). En este sentido, la muestra de informes analizados demuestra que, en relación con los PDET, **los informes del SIRCAP no están tomando como insumo principal para la rendición de cuentas los reportes de SIIPO sobre avances en los indicadores del PMI y de los recursos invertidos en estos indicadores, como lo indica el CONPES 3932 de 2018.**

El panorama no es distinto en relación con las otras variables analizadas en los informes de rendición de cuentas con respecto a los indicadores PDET:

1) no se encontró información contractual ni de participación y control ciudadano del 85,1% de los indicadores; 2) no se encontró información diferencial étnica y de género sobre el 81% de los indicadores; 3) no se encontró información territorial del 16,2% de los indicadores (lo cual llama la atención teniendo en cuenta el carácter territorial de los PDET).

En vista de lo anterior, aunque se valora de manera positiva la articulación del SIRCAP al Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, la organización y estructura del SIRCAP y las facilidades de navegación del microsítio dispuesto por el DAFP para consulta ciudadana, se considera que **el balance del SIRCAP es negativo en relación con la articulación con el SIIPO y los indicadores del PMI.**

3.3.2. Recomendaciones

Al Departamento Administrativo de la Función Pública - Grupo de Servicios de Información y Grupo de Proyectos Estratégicos de TIC

- Expedir lineamientos por medio de guías o circulares dirigidas a las entidades con obligaciones en SIRCAP, sobre la necesidad de tomar como base principal para los informes de rendición de cuentas la información reportada por las entidades en SIPO, así como los compromisos específicos (indicadores del PMI) y recursos invertidos, de conformidad con los lineamientos del CONPES 3932 de 2018.
- Adelantar espacios de trabajo con el DNP para construir e implementar estrategias de articulación entre la rendición de cuentas del SIRCAP y la información reportada en SIPO.
- Realizar un balance de los ejercicios de rendición de cuentas adelantados por las entidades con participación de la ciudadanía, de manera física y virtual, con el fin de identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas sobre garantía del derecho de acceso a la información en estos espacios en los que se vinculan grupos de valor.
- Habilitar en el micrositio del SIRCAP un módulo en el que la ciudadanía pueda consultar los calendarios con información detallada sobre los espacios de rendición de cuentas de la implementación de Acuerdo de Paz a nivel nacional y territorial, para que la ciudadanía pueda estar informada sobre estos y procurar su participación.
- Adelantar espacios de trabajo con la Agencia de Renovación del Territorio para identificar las particularidades de las entidades del

orden nacional con responsabilidades en la implementación de los PDET, respecto de la forma en que están rindiendo cuentas y especialmente sobre la relación de esa rendición de cuentas con la información reportada en SIPO. Igualmente, realizar ejercicios de evaluación de los informes y procesos de rendición de cuentas de los 170 municipios PDET respecto de sus obligaciones en materia de implementación del Acuerdo de Paz.

3.4. Portal Central PDET: experiencia significativa de acceso a información

En el año 2020 la Agencia de Renovación del Territorio (ART) inicia la construcción del portal **Central de Información PDET (Central PDET)**, como un mecanismo para facilitar el acceso a la información pública sobre la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Desde entonces, Central PDET ha venido evolucionando incorporando diferentes módulos con información específica. Particularmente, desde octubre de 2022 se han registrado actualizaciones significativas en la plataforma, que facilitan el acceso a la información por parte de la ciudadanía.

A diferencia del Portal para la Paz, del SIPO y del SIRCAP, la Central PDET no fue estipulada de manera específica dentro de los compromisos del Acuerdo de Paz ni cuenta con un desarrollo normativo a nivel de decretos reglamentarios. Sin embargo, podría considerarse como una herramienta que da cumplimiento a los compromisos generales de desarrollar mecanismos de acceso a información sobre la implementación del Acuerdo de Paz a nivel nacional y territorial. Esta herramienta inició como un repositorio de información general sobre los PDET con un visor de datos asociados a las iniciativas de la fase de formulación de los Planes

de Acción para la Transformación Territorial (PATR), y posteriormente se han ido incorporando nuevos módulos de información relevante.

Actualmente, Central PDET cuenta con la siguiente información accesible desde la ventana de inicio y su menú principal:

- **Inicio:** Donde se encuentra un banner con noticias y asuntos generales sobre los PDET, así como una descripción del tipo de información a la que se puede acceder en Central PDET y datos de interés que están asociados a otros módulos del portal.
- **Conoce los PDET:** Donde se explica qué son los PDET, se presentan cifras generales de los PDET, mapas sobre las subregiones PDET, acceso a fichas de caracterización de cada subregión, y un visor de datos que permite filtrar información de las 33.007 iniciativas formuladas en los PATR (incluyendo subregión, departamento, municipio, pilares, sectores y etiquetas diferenciales por población).
- **Así avanza el PDET:** Donde se encuentra: 1) un visor de datos con información sobre el desarrollo y clasificación de las 33.007 iniciativas; 2) un visor de datos con información del avance y metas de los indicadores de los PATR; 3) fichas de información sobre el avance de los PDET a nivel nacional, subregional, departamental y municipal; 4) un visor de datos y un visor geográfico sobre seguimiento a pobreza multidimensional en municipios PDET.
- **Visor de inversiones:** Donde se encuentra: 1) un visor de datos con información de la inversión en municipios para la implementación de los PDET con diversos filtros (estado de los proyectos, pilar, sector, periodo de gobierno, proyectos asociados y no asociados a iniciativas de los

PATR, fuentes de inversión y una tabla de proyectos descargable; 2) un visor de datos con información sobre obras terminadas; 3) un visor de datos con información de las inversiones a nivel geográfico; 4) un visor de datos con información estadística nacional, subregional, por fuentes de inversión y comparativos entre recursos propios de los municipios y recursos movilizados hacia estos en el marco de la implementación de los PDET.

- **Informes y documentos:** Donde se encuentra documentación de distinto tipo, autoría y formato en relación con los PDET y las subregiones PDET.
- **Subregiones PDET:** Donde se segmenta el conjunto de información disponible, incluyendo materiales multimedia, para cada subregión PDET.
- **Seguimiento participativo:** Donde se aloja información sobre tres pilotos de seguimiento participativo impulsado por la ART (con información hasta 2022).
- **Hoja de Ruta:** Con información sobre las Hojas de Ruta subregionales (instrumento de priorización de iniciativas no concertado en el Acuerdo de Paz ni con las comunidades, pero desarrollado durante el gobierno nacional en el periodo 2018-2022).
- **Actualización PATR:** Se encuentra en el menú principal pero no redirecciona a ninguna página.

Resulta positivo, además, que el portal cuente con un plan anualizado de publicaciones, con lo cual la ciudadanía tiene la posibilidad de conocer los cortes de actualización de la información, así como nueva información que se estima será publicada durante la vigencia.

De lo anterior se deduce que Central PDET se ha desarrollado efectivamente como una central de información que integra diversos tipos de datos cualitativos y cuantitativos sobre el avance de los PDET, en diferentes formatos que facilitan a la ciudadanía comprender y acceder a la información pública relacionada. En este sentido se considera que, **el balance de CENTRAL PDET es positivo con posibilidades de mejora**, e incluso la experiencia de desarrollo de este portal, a cargo de la Dirección de Información y Prospectiva de la ART, puede ser sistematizada y valorada en perspectiva de fortalecer los aspectos que se identificaron como débiles y deficientes en el Portal para la Paz, SIIPO y SIRCAP.

3.4.1. Recomendaciones

A la Agencia de Renovación del Territorio – Dirección de información y prospectiva

- Continuar el proceso de mejora de Central PDET avanzando hacia la inclusión de información contractual asociada a los diversos proyectos de inversión pública que ya han sido identificados en el portal.
- Habilitar el módulo de información sobre actualización de los PATR, para que la ciudadanía a nivel territorial pueda acceder a las metodologías, procesos y estrategias que la ART adelanta para la actualización quinquenal de estos Planes a nivel subregional.
- Desarrollar programas de apropiación social de los contenidos disponibles en Central PDET, especialmente en los municipios PDET, involucrando especialmente a las diversas formas organizativas de la sociedad civil que desarrollan ejercicios ciudadanos de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz.

- Desarrollar una estrategia paralela para facilitar el acceso a la información disponible en Central PDET mediante medios físicos donde sea oportuno para cubrir brechas de acceso a información generadas por brechas de acceso a tecnologías, conectividad y alfabetización digital.
- Desarrollar un módulo específico con información dirigida a comunidades indígenas en municipios PDET, pues estas manifiestan dificultades para acceder a la información disponible en español. Se debe identificar la información que puede ser de mayor interés para dichas comunidades.

A la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz

- Desarrollar en conjunto con la ART un proceso de sistematización de la experiencia de construcción de Central PDET con el fin de identificar procesos replicables, especialmente en relación con otros procesos asociados al punto 1 de reforma rural integral del Acuerdo de Paz, como la implementación de los 16 Planes Nacionales Sectoriales, el acceso a tierras y el catastro multipropósito, involucrando a las entidades encargadas de estos temas.

Al Departamento Nacional de Planeación

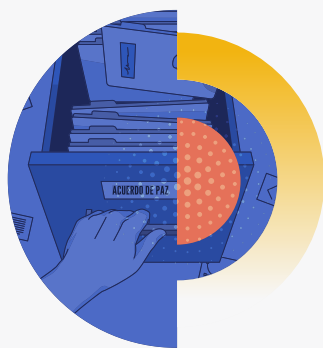
- Desarrollar espacios de trabajo con la ART para identificar las estrategias utilizadas en Central PDET para integrar información de proyectos de inversión, presupuestos públicos y visualización geográfica, de manera que el DNP pueda avanzar en los compromisos que tiene el SIIPO sobre disposición de esta información sobre el conjunto de indicadores del PMI.

Al Departamento Administrativo e la Función Pública

- Desarrollar espacios de trabajo con la ART para buscar articulación entre el portal Central PDET y la **Herramienta de apoyo a las veedurías ciudadanas** desarrollada por el DAFP y la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (RIAV).

A la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas

- Incluir en los planes de trabajo de las redes departamentales con municipios PDET, la capacitación en el uso y aprovechamiento de la información disponible en Central PDET.



4. Conclusiones sobre la garantía del derecho de acceso a la información en relación con la implementación del Acuerdo de Paz

El balance presentado en este documento permite llegar a algunas conclusiones generales sobre el estado actual de garantía del derecho de acceso a la información en relación con la implementación del Acuerdo de Paz, a 8 años de su firma, las cuales pueden ser consideradas por las entidades responsables y por la ciudadanía interesada en perspectiva de los próximos 8 años de implementación:

1. No es lo mismo acceder a la información de negociaciones de paz que acceder a la información de la implementación de acuerdos de paz, pero en ambos casos se debe garantizar el mayor acceso posible.

Como se observó en la parte inicial de este documento, *existen controversias jurídicas sobre los límites de reserva de la información asociada a negociaciones de paz*, sin embargo, aunque existe esa tensión y no se cuenta con una regla general, en algunas materias se han tenido avances respecto del levantamiento de la reserva en materia de presupuestos públicos y contratación estatal asociada a negociaciones de paz, fundamentalmente a partir de los lineamientos de la Ley 2272 de 2022, conocida como Ley de Paz Total.

Por su parte, *en relación con la implementación de acuerdos de paz, el Acuerdo de Paz de 2016 tiene como regla general la garantía del derecho de acceso a la información*, para lo cual no solo existen los mecanismos propios de acceso a la información pactados en el Acuerdo, sino que son aplicables el conjunto de lineamientos sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública nacional contenidos en la Ley 1712 de 2014.

En este sentido, es necesario que las negociaciones de paz en curso en el marco de la política de Paz Total cumplan con los lineamientos de apertura de información contenidos en la Ley de Paz Total,

y que eventuales acuerdos de paz tengan, al igual que el Acuerdo de Paz de 2016, como regla general la garantía del derecho de acceso a la información pública, tal y como lo establece la Sentencia C-416/24 de la Corte Constitucional. Incluso, la información asociada a esos eventuales nuevos acuerdos debería ser procesada en las plataformas de información ya existentes, en el camino de avanzar sobre lecciones aprendidas y eventualmente desarrollar mejoras.

2. Problemas estructurales del país y de la implementación generan obstáculos para la garantía del derecho de acceso a la información sobre la implementación del Acuerdo de Paz.

Colombia se enfrenta a problemas estructurales que tienen impacto en la garantía del derecho de acceso a la información, entre ellos la debilidad institucional a nivel territorial (tanto de las entidades territoriales como de los equipos y oficinas territoriales de las entidades del orden nacional), deficiencias en un sistema de empleo público robusto y estable, planeación desarticulada y la persistencia de un conflicto armado íntimamente ligado al fenómeno de la corrupción. El Acuerdo de Paz de 2016 incluyó medidas para hacer frente a estos problemas estructurales, por lo cual su implementación efectiva aportaría a superar los obstáculos que esos asuntos de carácter estructural generan para que la ciudadanía pueda acceder a la información a nivel territorial, no solo respecto de la implementación del Acuerdo, sino en general sobre la gestión pública a nivel local.

De otra parte, existen problemas estructurales en la implementación del Acuerdo de Paz de 2016, entre ellos una institucionalidad para la paz débil y sin coordinación estable, una fragmentación de la implementación, debilidad en la transparencia de

los procesos presupuestales de la implementación y persistencia de riesgos de corrupción en la contratación estatal para la paz. Este tipo de problemas demandan del gobierno nacional el diseño de una gobernanza institucional estable y ejercicios de identificación de riesgos en ámbitos críticos de la gestión pública como la presupuestación y la contratación estatal.

3. Problemas específicos a nivel territorial deben ser abordados en diferentes dimensiones para garantizar el derecho de acceso a información pública sobre la implementación del Acuerdo de Paz.

En los municipios priorizados para implementar el Acuerdo de Paz se constata débil transparencia activa y pasiva, y deficiencias en el archivo y la gestión documental. Se trata de problemas que limitan de manera significativa el acceso a la información por parte de la ciudadanía interesada en realizar control y seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, lo cual implica limitaciones en otros derechos, teniendo en cuenta que el derecho de acceso a la información funciona como ventana para la garantía de otros derechos, especialmente para poblaciones con altos grados de vulnerabilidad.

Igualmente, la persistencia del conflicto armado interno y la emergencia de nuevas dinámicas de violencia afectan especialmente a los territorios priorizados para la implementación del Acuerdo de Paz, por lo cual la ciudadanía interesada en participar de la construcción de paz encuentra riesgos para la vida e integridad personal que limitan su ejercicio de ciudadanía, especialmente cuando actores al margen de la ley constriñen a la población para que no solicite información pública sobre la implementación del Acuerdo de Paz.

Eventuales nuevos acuerdos de paz deben tomar en consideración tanto los problemas

estructurales como los problemas específicos a nivel territorial, incluyendo disposiciones que permitan hacer frente a esos obstáculos al tiempo que garantizar el derecho de acceso a la información por parte de las comunidades locales.

4. Algunos de los obstáculos que se presentan a nivel territorial para que la ciudadanía acceda a la información de la implementación pueden ser atendidos realizando ajustes en los portales de información y la información reportada, para otros obstáculos se requieren acciones adicionales.

La inversión en mejora de la calidad de los portales de información diseñados por el gobierno nacional puede contribuir a abordar los obstáculos a los que se enfrenta la ciudadanía a nivel territorial en el ejercicio de seguimiento y control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz. Centralizar y consolidar información, superar su fragmentación, habilitar una ventana de acceso al conjunto de la información, avanzar en la interoperabilidad de la información (especialmente aquella que está bajo resguardo de una misma entidad), son acciones que habilitan y facilitan la garantía del derecho de acceso a la información pública en estos temas.

Sin embargo, se requiere que, desde la Agencia de Renovación del Territorio, el Departamento Nacional de Planeación, la Secretaría de Transparencia y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, avancen en identificar aquellos obstáculos que no se superan con mejoras en los portales y que requieren de esfuerzos institucionales adicionales y de otros mecanismos de divulgación de la información. Por ejemplo, diseñar franjas informativas sobre los avances en la implementación de los proyectos asociados a los PDET en las emisoras comunitarias creadas en cumplimiento del Acuerdo de Paz, así como esquemas de divulgación de

información de manera física para públicos con baja alfabetización digital o en lugares de baja cobertura, uso y apropiación de tecnologías de la información y las comunicaciones.

5. Los portales de información diseñados por el gobierno nacional para acceder a información sobre la implementación del Acuerdo de Paz aún tienen amplio margen de mejora, incluso a partir de experiencias significativas en curso.

En cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo de Paz, el gobierno nacional, desde 2017 y hasta la actualidad, ha desarrollado varios portales de información sobre la implementación del Acuerdo de Paz, lo cual resulta positivo para que la ciudadanía pueda informarse sobre los esfuerzos de construcción de paz, la gestión pública, los recursos asignados, y en general sobre el avance en la concreción de lo acordado. Cuatro de estos portales fueron valorados en este documento, lo cual permitió observar que, aunque existen avances significativos, las posibilidades de mejora cuentan aún con un amplio margen a 8 años del inicio de la implementación del Acuerdo

Para ello, existen al menos dos hojas de ruta complementarias: 1) avanzar en el cumplimiento de lo estipulado en decretos y reglamentación sobre contenidos mínimos, estructuras, interoperabilidad y otras características de los portales, así como en la implementación de los lineamientos contenidos en el CONPES 3932 de 2018; y 2) identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas en la estructuración de estos portales, la producción de datos, el resguardo y sistematización de la información, así como en la apertura de información. Lo anterior debe sumarse, además, a procesos de gestión de conocimiento al interior de las entidades, que permitan una memoria institucional y capacidades específicas en la gestión de información en el marco de las

metas específicas del Plan de Acción Nacional de Estado Abierto de Colombia.

Este debe ser un esfuerzo coordinado que permita tener avances cualitativos y cuantitativos en la garantía del derecho de acceso a la información pública, pero también que permita a la institucionalidad que coordina la implementación del Acuerdo de Paz, contar con información y evidencia para la generación de evaluaciones, la generación de prospectiva sobre la implementación y la toma de decisiones.

6. Se requieren esfuerzos interinstitucionales y entre niveles de gobierno para que la información que reposa en los portales de información sea de fácil acceso para la ciudadanía en los territorios priorizados para la implementación.

La garantía del derecho de acceso a la información pública sobre la implementación del Acuerdo de Paz debe tomar en consideración un contexto marcado por dos realidades: 1) las entidades del Estado han priorizado la publicación de información mediante portales web; y 2) los territorios priorizados para implementar el Acuerdo de Paz, y en general los más afectados por el conflicto armado, tienen grandes brechas en materia de alfabetización digital, acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones, y accesibilidad a internet.

Estas dos realidades, aparentemente contradictorias, deben ser atendidas desde la articulación de esfuerzos interinstitucionales y entre niveles de gobierno, de manera que el esfuerzo adelantado para que existan portales de información útiles para la ciudadanía se acompañe de estrategias de divulgación, publicidad y rendición de cuentas mediante medios físicos y presenciales. Para ello, ya se cuenta con caracterizaciones, identificación de grupos de valor, características sociodemográficas, entre

otra información que debe ser base para que esos esfuerzos adicionales tengan efectividad a nivel territorial y sostenibilidad en el tiempo.

7. Los obstáculos persistentes en la garantía del derecho de acceso a la información pública pueden llegar a constituirse en vulnerabilidades que generan riesgos de corrupción.

Las limitaciones en el acceso a la información pueden ser aprovechadas para el desarrollo de hechos de corrupción. Por tanto, desde una perspectiva preventiva, los obstáculos identificados deben ser analizados desde un enfoque de riesgos de corrupción que contemple el carácter estructural de algunas vulnerabilidades, para diseñar controles precisos y efectivos que impidan que las opacidades en la implementación del Acuerdo de Paz sean aprovechadas para la emergencia de nuevos mercados y dinámicas de corrupción.

El Acuerdo de Paz contempló la generación de matrices/mapas para la gestión de riesgos de corrupción específicos sobre la implementación que, hasta el momento, no han sido diseñados. Estos mapas de riesgos, aunque deben contemplar los aspectos específicos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión propio de las entidades públicas, debe trascenderlos para

incorporar miradas más amplias, identificando y priorizando ámbitos críticos en los cuales adelantar controles efectivos.

Finalmente, se requieren desarrollos sobre mecanismos de exigibilidad del derecho de acceso a la información en general, así como la definición de los responsables de la garantía de este derecho y eventuales sanciones cuando el derecho es vulnerado. Este tipo de definiciones contribuiría a mitigar riesgos de corrupción asociadas a fallas en el acceso a la información.

8. Una ciudadanía más informada es una ciudadanía que se involucra más en la construcción de paz.

El efecto de las opacidades y los obstáculos en el acceso a la información es una ciudadanía desmotivada y desconfiada de la acción pública. Por el contrario, la garantía del derecho de acceso a la información sobre la implementación del Acuerdo de Paz permite que la ciudadanía se involucre de manera más decidida, con mejores herramientas y con mayor confianza en la acción de las entidades públicas. Por tanto, garantizar el acceso a la información sobre la implementación del Acuerdo de Paz es parte de un ejercicio más responsable y transparente del poder, que puede contribuir en la construcción de paz y en la consolidación de la democracia en el país.

Referencias

- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). Documento CONPES 3932.
- DAFP. (2021). Sistema de rendición de cuentas de la implementación del Acuerdo de Paz (SIRCAP). Bogotá.
- DNP. (2024). Respuesta radicado DNP No. 20246000285852.
- El Veinte. (2023). La luz para la paz: Acceso a la información de interés público sobre esfuerzos de paz en Colombia. Destápaté(5). Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/12/Luz-para-la-paz-3.pdf>
- República de Colombia & FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Obtenido de <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2016). Corrupción en territorios de paz. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/corrupcion-territorios-paz-2016/>
- Transparencia por Colombia. (2019). 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. (2019). Transparencia presupuestaria en la implementación del Acuerdo de Paz. El rol del acceso a la información pública en la (des) financiación de la paz. Obtenido de <https://www.monitorciudadano.co/transparencia-presupuestaria-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>
- Transparencia por Colombia. (2020). Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá.
- Transparencia Por Colombia. (2020). Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz 2018-2020. . Bogotá.
- Transparencia por Colombia. (2021). Avances y Debilidades para la Garantía del Derecho de Acceso a la Información en Colombia.
- Transparencia por Colombia. (2021). Guía para garantizar el acceso a la información pública sobre el Acuerdo de Paz por parte de autoridades nacionales, departamentales y municipales.
- Transparencia por Colombia. (2022). Brechas y necesidades en el control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz.

- Transparencia por Colombia. (2023). Primer Informe de Contratación Pública en la Implementación del Acuerdo de Paz.
- Transparencia por Colombia. (2023). Recomendaciones para fortalecer la transparencia presupuestaria y la lucha contra la corrupción en el proceso presupuestal.
- Transparencia por Colombia. (2023a). Análisis de los recursos de regalías destinados a la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá.
- Transparencia por Colombia. (2023b). Anclas para el desarrollo. Bogotá.
- Transparencia por Colombia. (2023c). Arquitectura institucional anticorrupción. Propuestas para combatir la corrupción en el sector público desde un enfoque sistémico. Bogotá.
- Transparencia por Colombia. (2024). Intervención Transparencia por Colombia Expediente D-15.736. Demanda de inconstitucionalidad contra el Parágrafo 1a del Artículo 6 de la Ley 2272 de 2022.
- Transparencia por Colombia. (2024). Segundo informe de transparencia presupuestaria y contratación pública en la implementación del Acuerdo de Paz.



Calle 35 No. 24-19 (Barrio La Soledad)
Teléfono: +57 601 477 8282
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia