



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

6

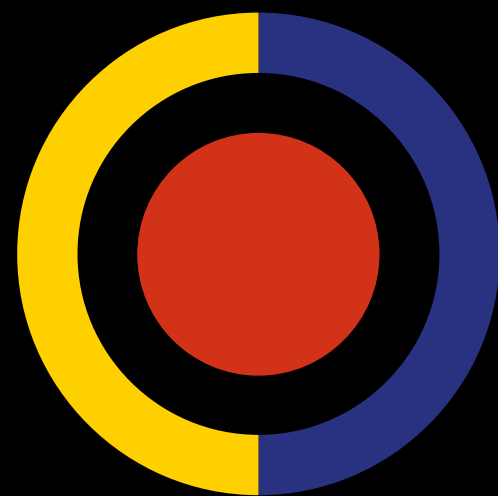
RESUMEN EJECUTIVO

INFORME AL CONGRESO

SOBRE LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS Y
CUMPLIMIENTO DE LA METAS DEL
COMPONENTE PARA LA PAZ

CONTRALORÍA DELEGADA PARA EL POSCONFLICTO

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



INFORME AL CONGRESO

SOBRE LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS Y CUMPLIMIENTO DE LA METAS DEL COMPONENTE PARA LA PAZ

RESUMEN EJECUTIVO

La Contraloría General de la República –CGR– en cumplimiento del artículo tercero del Acto Legislativo 1 de 2016, presenta el sexto informe de seguimiento a la ejecución de los recursos y al cumplimiento de las metas del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto-AF. El análisis presenta los principales avances, obstáculos en cada uno de los Puntos del AF e identifica los riesgos más relevantes en materia de financiación, ejecución presupuestal y en la implementación de la políticas públicas que conforman el posconflicto.

1

ASPECTOS METODOLÓGICOS

PERÍODO DE ANÁLISIS

- El Informe compila datos desde la firma del Acuerdo Final en 2017 hasta 31 de marzo de 2022.
- Vigencias 2017- 2021: Ejecución de recursos y cumplimiento del PMI.
- Vigencia 2022: Apropriación de recursos y consideraciones sobre la implementación.

COBERTURA DEL INFORME

- Análisis de fuentes presupuestales: PGN, SGR, SGP, Entidades territoriales, Cooperación Internacional y Privados.
- Seis puntos del Acuerdo: Cumplimiento del PMI.
- Cobertura institucional: 61 entidades del orden nacional y 170 municipios PDET.

ESTRUCTURA DEL INFORME

- Capítulo Financiero.
- Capítulo de políticas públicas.
- Riesgos.
- Conclusiones.
- Auditorías y estudios sectoriales 2021 y 2022.

2

SEGUIMIENTO A LOS RECURSOS

Si bien el ritmo de la implementación se aceleró considerablemente en el año 2021, se requerirán mayores esfuerzos en los próximos años para cumplir con lo contemplado en el PMI. Con esta tendencia, en promedio de \$7,7 billones anuales ejecutados a 2022, la implementación total de lo establecido en el AF se lograría en 20 años. El PGN se ha constituido en la principal fuente de financiación y en 2021 apalancó el 68% de la ejecución. De igual manera, se destaca el aumento en la dinámica del Sistema General de Regalías (SGR) por cuenta del OCAD Paz. Es importante llevar a cabo las acciones necesarias para dinamizar y focalizar fuentes de carácter territorial, tales como el Sistema General de Participaciones (SGP) y los aportes de los departamentos y municipios.

PANEL A

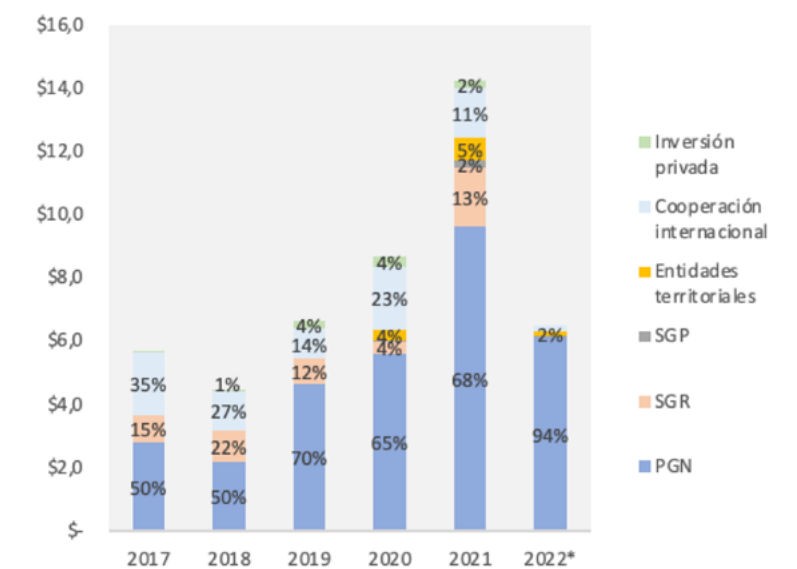
Ejecución 2017-2022* frente a MFMP 2017.



Cifras en billones de Pesos Constantes de 2021

PANEL B

Fuentes de Financiación Implementación del AF a Marzo de 2022.



Fuente: Cálculos CDP de CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GESPROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas vigentes en territorios ZOMAC) y TRAZA del Ministerio de Hacienda* 2022 recursos programados.

2.1. AVANCES Y DESAFÍOS

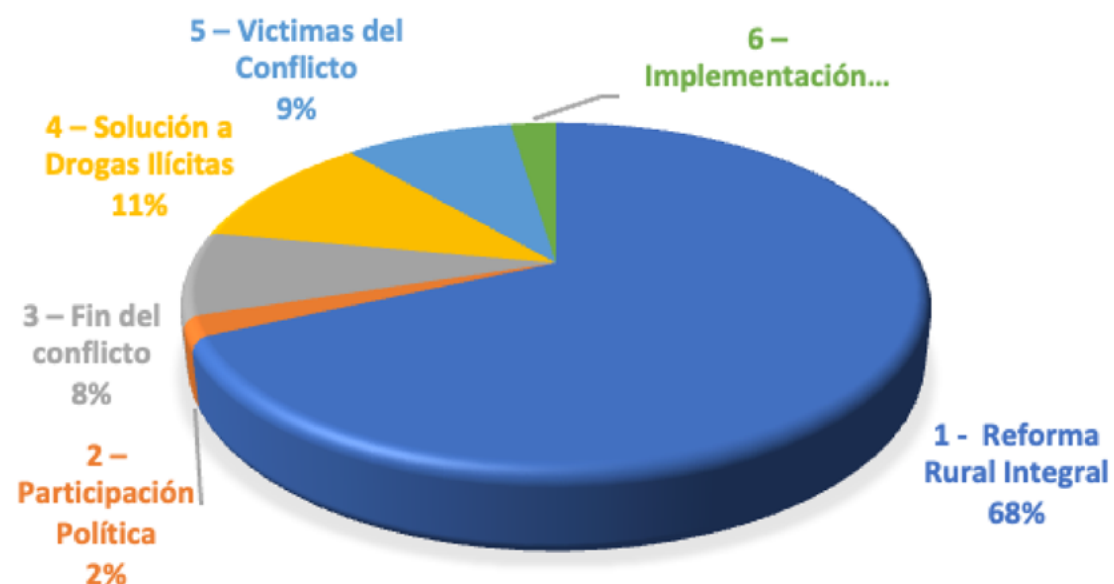
Durante el periodo 2017-2021, el seguimiento de la CGR registra una ejecución de \$39,7 billones de 2021, es decir, un 87% de lo previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para este mismo periodo y un 25% de avance frente al costo total de \$154,9 billones de 2021. Respecto al componente de paz de \$44 billones de 2021, se han ejecutado \$36 billones a marzo de 2022, un 88% de lo previsto para el presente cuatrienio.

Las principales fuentes de financiación de la implementación a marzo de 2022 han sido el Presupuesto General de la Nación (PGN), que ha aportado el 67% de los recursos, seguido por la cooperación internacional con un 17% y el SGR con un 10%. Cabe anotar que la mayoría de los recursos provenientes de la Cooperación son ejecutados directamente por los donantes conforme a sus normas y lineamientos, y a la fecha no se registran avances en cuanto a mecanismos de articulación directa de estos proyectos con los instrumentos de implementación del AF. Por ello, se desconocen los resultados y productos de estas intervenciones.

De otra parte, considerando cada uno de los puntos del AF a marzo de 2022, el seguimiento de la CGR identifica que el 68% de estos recursos se han orientado a la Reforma Rural Integral (RRI), seguido por un 11% a la Solución al Problema de Drogas, un 9% a Víctimas del Conflicto y un 8% al Fin del Conflicto.

EJECUCIÓN DE RECURSOS POR PUNTO DEL ACUERDO FINAL DE PAZ

2017- MARZO 2022*



Fuente: Cálculos CDP de CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GESPROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas vigentes en territorios ZOMAC) y TRAZA del Ministerio de Hacienda. * 2022 recursos programados.

2.1.1. En relación con la planeación financiera y ejecución presupuestal, se destacan los siguientes avances:

- i. En 2021 se registró una ejecución de \$14,24 billones, cifra que siendo 2,3 veces superior al promedio histórico observado entre 2017 y 2020 de \$6,4 billones, supera el techo del MFMP 2017 de la vigencia en un 53%. Esta dinámica es explicada principalmente por los mayores aportes del PGN y del SGR.
- ii. Las mayores asignaciones del PGN en 2021, se orientan hacia la RRI a través de programas sociales a cargo del ICBF¹, INVIAS², Ministerio de Educación³, Prosperidad Social⁴, SENA⁵, así como hacia el PNIS del Punto 4 (Solución al Problema de Drogas), el Programa de Reincorporación del Punto 3 (Fin del Conflicto) y al funcionamiento de las entidades del Sistema de Justicia, Verdad y Reparación del Punto 5 (Víctimas).
- iii. Según la información registrada por las entidades en el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión (SPI) del Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en 2021 se ejecutaron un total \$1,09 billones en municipios PDET, a través de 14 entidades del nivel nacional. El 97% de estos recursos fue aportado principalmente por Prosperidad Social, ICBF, INVIAS, SENA, Ministerio de Educación, Ministerio de Minas, Ministerio del Deporte, Ministerio de Agricultura y Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV). Se destaca que las inversiones del PGN llegaron a 168 de los 170 municipios priorizados en 19 departamentos.
- iv. En cuanto al trazador de paz del PGN Inversión del SPI del SUIFP, aumenta en 2021 la coherencia de los proyectos y productos asociados con los objetivos del AF. También se destaca que desde esta misma vigencia el trazador dispone de reportes a nivel de municipio PDET, incluso diferenciando si los recursos se asocian a las 32.000 iniciativas PDET pactadas con la comunidad. Por otra parte, el aplicativo avanzó en cuanto la asociación de rubros presupuestales con los indicadores relacionados del PMI.
- v. El 16% de los recursos del PGN⁶ se ejecutan a través del Fondo Colombia en Paz (FCP). Este Fondo ha administrado desde sus inicios hasta marzo 31 de 2022 alrededor de \$5 billones. El 91% de estos recursos se derivan del PGN, 2% de cooperación y el restante 7% de otros recursos.
- vi. A través del mecanismo denominado Obras por Impuestos, con corte marzo 31 de 2022, de 138 proyectos aprobados por un valor total de \$903.897 millones, se registran 90 terminados por \$537.211 millones, 43 en ejecución por \$344.070 millones y 5 proyectos estructurados y financiados que suman \$22.615 millones. Dicho mecanismo se ha convertido en una fuente importante de recursos mediante la ejecución de inversiones en proyectos que pretenden lograr un impacto económico y social en territorios Zomac (Zonas más afectadas por el Conflicto Armado); en los que están los municipios PDET, principalmente en los sectores de infraestructura de transporte (51%), educación (33%), y agua y saneamiento básico (15%).

¹ Principalmente en el Programa de Atención a la Primera Infancia.

² Programa Colombia Rural orientado a mejoramiento, mantenimiento de corredores rurales.

³ Principalmente en el marco del Programa de Alimentación Escolar.

⁴ A través del programa Adulto Mayor.

⁵ Mejoramiento del Servicio de Formación Profesional

⁶ Durante 2017 a marzo de 2022 el PGN aportó \$ 31 billones a la implementación del Acuerdo Final.

vii. En relación con OCAD Paz, con corte 31 de marzo de 2022, se habían aprobado 820 proyectos de inversión por \$7,5 billones, de los cuales 341, por un valor de \$4,4 billones, se aprobaron en 2021. Esta mayor dinámica se da en el marco de reforma al SGR de la Ley 2056 de 2020 que introdujo la posibilidad de aceleración de la destinación de 7% de los ingresos del SGR, a través de un anticipo del 70% para la implementación de iniciativas PDET y para proyectos de reparación de víctimas en los próximos 10 años.

viii. Del total de los recursos aprobados a marzo de 2022 mediante el OCAD Paz, \$4,2 billones se encuentran contratados en ejecución, \$462 mil millones en proceso de contratación; \$692 mil millones contratados sin acta de inicio; \$711 millones terminados; \$1,2 billones sin contratar; \$17,4 mil millones desaprobados; \$194 mil millones cerrados, y \$17 mil millones para cierre.



2.1.2. Los principales obstáculos se asocian a los siguientes aspectos:

- i.** Se reitera la falta de lineamientos a las reformas normativas pendientes de la ley 715 de 2001 del SGP para habilitar nuevos recursos, y de la Ley 152 de 1994 para transferir competencias y recursos a las entidades territoriales. Lo anterior explica, en general, la baja dinámica de las fuentes asociadas al SGP y los aportes de las entidades territoriales.
- ii.** En cuanto al trazador de paz de gastos de funcionamiento, si bien el Ministerio de Hacienda consolida la información en el aplicativo Traza, se identifican retos en cuanto a la calidad del reporte y aún está pendiente articular el trazador con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación.
- iii.** La distribución de recursos al FCP, se realiza mediante un mecanismo informal entre el DAPRE y el MHCP, denominado Bolsa Paz, que a marzo de 2022 representó un valor de \$1,16 billones, 63% por inversión y 37% por funcionamiento. Los principales obstáculos asociados a este vehículo de implementación son: a) la falta de coherencia entre las metas planteadas en los Planes y Proyectos Operativos (PPO) de las subcuentas del FCP, y las planteadas en los proyectos de inversión que estas financian; b) la disminución de los recursos del impuesto al carbono que apalancan subcuentas tan importantes como la de Sustitución; c) el hecho de que el 95% de la contratación es directa, modalidad que no resulta competitiva.
- iv.** Conforme a los resultados del seguimiento permanente realizado por la CGR a través de la Delegada para el Posconflicto, se evidencian desafíos asociados a: a) la supervisión y el seguimiento por parte de las entidades sectoriales nacionales, dado que algunos casos esa actividad solo se suscribe a dar visto bueno de los informes de interventoría, y b) al fortalecimiento del sistema de información, dado que la falta de información centralizada sobre el estado de ejecución de los proyectos obstaculiza el seguimiento y monitoreo al avance de las inversiones.
- v.** De otra parte, en cuanto a los recursos aprobados a través del mecanismo de Obras por Impuestos, la CGR identifica que el 71% de los recursos por \$641.177 millones, se concentra solo en siete (7) departamentos¹, evidenciando asimetrías en su distribución y brechas en el acceso a las inversiones en los territorios.
- vi.** Las solicitudes de vinculación del impuesto del mecanismo de Obras por Impuestos y las manifestaciones de interés presentadas por los contribuyentes en la vigencia 2021 ascendieron a \$257.483 millones, superando el cupo máximo aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) de \$250.000 millones. En 2022, las solicitudes y manifestaciones de interés ya superan el cupo actual. Según la Agencia de Renovación del Territorio, por ello se hace necesario un aumento sustancial del cupo por parte del CONFIS para aumentar la cobertura en las zonas más afectadas por el conflicto.
- vii.** Los seguimientos y la auditoría de cumplimiento de la CGR al OCAD PAZ del SGR en 2021 y 2022, evidenciaron deficiencias en la planeación y ejecución de los recursos. Estas deficiencias van desde aprobaciones de proyectos en regiones no priorizadas del AF o en proyectos que no le apuestan al cierre de brechas entre el campo a la ciudad, hasta imperfecciones en la estructuración de pliegos, ejecución directa de algunas obras en licitaciones, detrimentos patrimoniales, construcciones deficientes, utilización de materiales con mala calidad, entre otros.

¹ Antioquia (16%), Arauca (13%), Cauca (12%), Casanare (10%) Caquetá (8%), Tolima (6%) y Norte de Santander (6%).

ix. En cuanto a la focalización territorial del OCAD Paz, el 72% de lo aprobado corresponde a 595 proyectos identificados en municipios PDET por un valor de \$6,06 billones y un 28% por \$1,4 billones, corresponde a 229 proyectos localizados en municipios no PDET. Si bien el 52% de los recursos se concentró en infraestructura vial principalmente en vías terciarias, conllevando el beneficio de algunos municipios no PDET, es evidente la necesidad de fortalecer la focalización de los recursos del OCAD Paz hacia los municipios más necesitados. Para esto es necesaria la revisión de los mecanismos de priorización y asignación de los recursos con criterios de equidad.

2.1.3. Por lo anterior, se reiteran e identifican los siguientes riesgos:

- i.** Riesgo de desfinanciación de la implementación, por falta de lineamientos para usar recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y de las entidades territoriales.
- ii.** Riesgo de desbalance en la ejecución de recursos en algunos pilares del AF, frente a apuestas estructurales y cronogramas de la implementación: mientras el pilar 1.4 Educación Rural concentra el 23 % de la ejecución acumulada a 2022, el pilar de ordenamiento social de la propiedad, que incluye apuestas como la implementación del catastro multipropósito, se mantiene sobre el 3 % de las asignaciones presupuestales.
- iii.** Riesgos asociados al aumento del subreporte del valor de los compromisos presupuestales de los proyectos asociados al trazador de paz en 2021 (14%) respecto a 2020 (6%), frente a lo reportado por las entidades a la CGR en SIRECI modalidad posconflicto.

- iv.** Riesgos de obstáculos que pueden sacrificar la efectividad de las inversiones ejecutadas que se canalizan a través del patrimonio autónomo del FCP.
- v.** Riesgo en la ejecución eficiente de los recursos desarrollados por privados a través del mecanismo de Obras por Impuestos, por debilidades en el seguimiento y monitoreo a la implementación de los proyectos por parte de las entidades sectoriales y la ART, responsable de coordinar este mecanismo.
- vi.** Riesgo de concentración territorial del mecanismo de Obras por Impuestos, debido a las asimetrías en el acceso al mismo por parte de departamentos y municipios más rezagados y pérdida de oportunidad de ejecución de proyectos por menor techo fiscal asignado para la ejecución de la estrategia frente a las solicitudes por parte de los contribuyentes.
- vii.** En relación a la ejecución de los recursos del OCAD Paz, se materializan riesgos asociados a la debilidad técnica de los municipios, además del bajo nivel de seguimiento y monitoreo a la ejecución de los proyectos que conlleva a incumplimientos, deficiencias de calidad y pérdida de valor de las inversiones.

3

SEGUIMIENTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1. PUNTO UNO. REFORMA RURAL INTEGRAL

Para la implementación de la RRI se han destinado \$31,5 billones durante el periodo 2017 a 2022, con un promedio de \$5,25 billones anuales. El 75,7% de los recursos ejecutados se concentran en los pilares Educación Rural (33,2%), Infraestructura y Adecuación de Tierras (29,1%) y Producción Agropecuaria y Economía Solidaria y Cooperativa (13,5%). La principal fuente de financiamiento es el PGN (69,2%), seguido del SGR (15,4%) y la Cooperación Internacional (9%). Los rezagos evidenciados en aspectos como el ordenamiento social y productivo de la tierra, y aquellos asociados al derecho a la alimentación, vitales para aportar a la disminución de la pobreza rural, se reflejan en el poco esfuerzo presupuestal para ellos, 4,7% y 4,8% respectivamente.

La vigencia 2021 muestra un crecimiento presupuestal relevante de casi el doble frente a 2020 (crecimiento del 90%), sin embargo, transcurrida la tercera parte del tiempo dispuesto para alcanzar los objetivos de la RRI, aún no se llega al 100% de los indicadores de formulación y de proceso, lo que permitiría un avance decidido en los impactos esperados con las apuestas establecidas en este punto.

3.1.1. Avances y Desafíos

Los principales desafíos del Punto 1 del AF, son la adopción de los PNS de Salud Rural, Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación y Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación, y más relevante, la implementación articulada y decidida de los 16 PNS. Desarrollar estos desafíos puede permitir sinergias que posibiliten un desarrollo sostenible y un mayor bienestar de la población rural, particularmente la asociada a la economía campesina, familiar y comunitaria. Igualmente, es necesario articular estos instrumentos de planeación del AF con los recursos y proyectos enmarcados en la implementación de las 32.000 iniciativas PDET acordadas con la comunidad a inicios de la implementación, de las cuales según lo reportado por la ART un total de 10.570 se encuentran atendidas a través de proyectos de inversión o acciones de gestión por parte de las entidades nacionales y territoriales.

El costo de estos 16 PNS según el Gobierno nacional asciende a \$89,6 billones de 2021, mientras que la Misión para la Transformación del Campo (MTC) estimó los costos de la Reforma Rural en \$247,4 billones de 2021, lo que indicaría un déficit de \$157,7 billones respecto al costeo de los PNS, que sería asociado a los conservadores alcances y metas propuestos en estos instrumentos estratégicos de planeación.

3.1.1.1 En relación con la implementación de la Reforma Rural, se destacan los siguientes avances:

- La adopción de los PNS de Formalización de la Propiedad Rural, de Zonificación Ambiental, Educación Rural, Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.
- Continúa el Impulso en la implementación del Catastro Multipropósito.
- Se alcanzó el 98% de la meta del Plan Nacional de electrificación Rural (PNER) relacionado con la instalación de soluciones fotovoltaicas y a centrales de generación tipo híbrido en las zonas no interconectadas.
- En 2021 se intervinieron en 608 municipios del territorio nacional con actividades de mantenimiento y mejoramiento en vías terciarias.
- Se realizó el concurso especial para la provisión de vacantes definitivas de profesores ofertadas para municipios PDET.
- Incremento en recursos para líneas de crédito blandas para pequeños productores.
- Según lo reportado por la ART a 31 de diciembre de 2021, se concluyó con el proceso participativo de construcción territorial de 15 Hojas de Ruta, 3 en 2020 y doce 12 en 2021. La hoja de ruta pendiente de la subregión Pacífico Medio se encuentra en proceso de construcción con los actores territoriales.
- Alrededor de 6.849 proyectos que gestionan 8.450 iniciativas según reporte de la ART. De estos se pudo estimar que los proyectos que atienden a los municipios PDET relacionados con las iniciativas del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) son cerca de 6.509 por valor de \$11,16 billones.

3.1.1.2 Los principales obstáculos se asocian a:

- Aún no se evidencia la financiación de la implementación de los PNS Formalización de la Propiedad, Riego y Drenaje y los faltantes financieros para completar la implementación del Catastro Multipropósito.
- La incertidumbre en el financiamiento de los PNS, y de estrategias vitales como el catastro multipropósito.
- La lentitud y desarticulación en la implementación de los PNS.
- La no creación de la Jurisdicción Agraria y las limitaciones en los mecanismos de resolución de conflictos de uso y tenencia sobre las tierras rurales.
- Escasos avances de la entrega y la formalización de tierras a través del Fondo de Tierras.
- El alcance del Plan de Zonificación Ambiental (PZA) se limita a los municipios PDET, desconociendo los conflictos socio-ambientales de todo el territorio nacional y su necesaria articulación con los demás PNS.
- No se evidencia el apoyo efectivo a los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC).
- No existe una caracterización de las familias que están dentro de o colinden con las Áreas de especial interés ambiental (AEIA), y no es claro el impacto de los programas para brindar opciones de generación de ingresos o incentivos.
- El no contar con los inventarios viales municipales ni departamentales, limita una adecuada planeación de las intervenciones en construcción y mantenimiento de las vías terciarias rurales.
- En la estrategia de acceso comunitario a internet en centros poblados con más de 100 habitantes del Plan Nacional de Conectividad Rural, tan sólo fueron priorizados los municipios PDET, desconociendo las necesidades de la totalidad de la ruralidad.

- Bajo compromiso por parte del Ministerio de Educación con los indicadores relacionados con la dotación gratuita de material pedagógico a establecimientos educativos oficiales en zonas rurales, así como con implementar procesos educativos flexibles.
- Reducido impacto de la hoja de ruta en el proceso de priorización de iniciativas del PATR, toda vez que las disposiciones actuales no han hecho que este instrumento sea vinculante en la fase implementación del PDET. Esto conlleva a a) fallencias en la priorización de proyectos, b) atención de necesidades menos prioritarias, c) descontento en las comunidades.
- Deficiencias en la información reportada por las diferentes fuentes de información no permiten establecer las inversiones reales y detalladas de los recursos que llegan a los municipios PDET y en particular las asociadas a la implementación de las iniciativas acordadas con la Comunidad en el marco de los PATR.

3.1.1.3. Por lo que se reiteran e identifican los siguientes riesgos:

- Los alcances y metas de algunos de los PNS no responden a las necesidades del sector rural.
- Aún no se adoptan los PNS de Salud Rural, Asistencia técnica integral e innovación tecnológica y el del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.
- Dificultad en la medición independiente de las 2 metas trazadoras definidas en el PMI para acceso y formalización de tierras, dadas las determinaciones del Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMMPR), frente a las fuentes que alimentan los avances de dichos indicadores.
- Riesgo asociado a la baja asignación presupuestal a la ADR para la ejecución de los Planes Sectoriales de Adecuación de Tierras.

- Retraso en la meta de capacitación en asistencia técnica y mantenimiento de obras eléctricas.
- Aplazamiento en la formulación y adopción de los Planes de Acción e Implementación del Modelo de Acción Integral Territorial (MAITE) por parte de las entidades territoriales.
- Fichas técnicas de Indicadores del PMI aún sin aprobación por parte del DNP y otros con fórmulas de cálculo asociadas a las metas fijadas por el Gobierno nacional y no ajustadas a las necesidades del sector rural.
- Riesgo de incumplimiento del indicador “porcentaje de provisión de vacantes a través de concursos”, ya que no se ha realizado el concurso diseñado para territorios definidos en el Plan.
- Persiste la no identificación de beneficiarios para el acceso y formalización de la tierra para el suministro de capital semilla.
- Continúa el rezago en la expedición de la Ley para la creación y definición de la estructura y funciones del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.
- Priorización de iniciativas PDET sin tener en cuenta la hoja de ruta y desbalance en el avance por pilar de la ruta de implementación de iniciativas activas, conllevando a a) rezago en pilares como el de Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; b) asimetrías entre subregiones y municipios; c) ciudadanía y grupos motor perciben que la priorización obedece a otros intereses, distintos a sus necesidades más urgentes.

3.2. PUNTO DOS. PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Este punto registró una ejecución de \$764.098 millones durante el periodo 2017 al 2021 y una programación presupuestal de \$113.026 millones para 2022. En el periodo 2017-2018 la ejecución alcanzó \$268.887 millones y entre 2019 y 2021 \$495.212 millones. En la vigencia 2021 se registró una ejecución de \$124.763 millones, lo cual representa una considerable disminución del 55% frente a la vigencia 2020, en la que se ejecutaron \$277.339 millones. La baja asignación de recursos se evidencia durante los cinco años de implementación del Acuerdo, afectando los resultados esperados en los objetivos de seguridad para el ejercicio de la participación ciudadana y política.

3.2.1. Avances y Desafíos

Para 2021, la implementación de este punto registró una ejecución de \$127.763 millones, con recursos del PGN se ejecutaron \$37.788 millones, de los cuales el 91% (\$34.362 millones) se orientaron al pilar Promover una mayor Participación en la Política Nacional con Seguridad; el 8% (\$3.060 millones) a Mecanismos Democráticos de Participación Ciudadana; y el 1% (\$365 millones) al pilar de Derechos y Garantías Plenas para el Ejercicio de la Política. La financiación del punto ha tenido un importante componente de cooperación internacional por US\$109 millones (\$444.000 millones) entre 2019 y 2022.



3.2.1.1. En relación con la implementación de la Participación Política, se destacan los siguientes avances:

- Un avance significativo en el cumplimiento de la meta trazadora de la elección de 16 curules de paz al Congreso de la República, en representación de los territorios y poblaciones más afectados por el conflicto, con la aprobación por parte de la Honorable Corte Constitucional del Acto Legislativo No. 2, su posterior promulgación por parte del Gobierno Nacional en 2021 y la elección, para el primer periodo, de 16 representantes a la Cámara, en marzo de 2022.
- Se destaca la finalización del proceso de formulación de la Política Pública de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia y No estigmatización, con asesoría del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, la cual se encuentra en trámite de adopción a través de decreto.
- Avance en el acceso de las organizaciones sociales a nuevos espacios en medios de comunicación, con el otorgamiento de 101 licencias de radio difusión sonora en 2021, para un total de 128, a comunidades organizadas en municipios afectados por el conflicto, y la generación de 278 espacios para divulgación del trabajo de organizaciones sociales y de contenidos de paz en las emisoras oficiales, entre 2017 y marzo de 2022.
- Implementación del 100% del indicador sobre referentes de formación para la ciudadanía en los establecimientos educativos, que tenía como meta lograr que el 80% de las instituciones escolares de los municipios PDET recibieran estos referentes.
- Continuidad en los procesos de formación a veedurías ciudadanas con la actualización de módulos de capacitación y formación de 4.500 multiplicadores de control social entre 2021 y marzo de 2022, y un total de 10.743 personas capacitadas entre 2018 y marzo de 2022 por parte de la Fun-

ción Pública. Formación a través del módulo de control social de la Escuela Virtual del Ministerio del Interior, con certificación a 2.031 personas entre 2018 y marzo de 2022, y 838 ciudadanos como multiplicadores de control social.

- Realización de jornadas y campañas de cedulaación entre 2017 y 2021 por parte de la Registraduría Nacional, de las cuales 28 se realizaron en 2021, en 26 departamentos y 74 municipios. Las jornadas atendieron a 86.833 personas en condición de vulnerabilidad. Igualmente, la Registraduría realizó la instalación de nuevos puestos de votación en zonas alejadas y dispersas, especialmente en los 170 municipios PDET y en los 167 que determinaron la elección de curules de paz para el proceso electoral de 2022.

3.2.1.2. Los principales obstáculos se asocian a:

- Falta de avances en la expedición de los marcos normativos relacionados con la reforma política, con las garantías de promoción de la participación ciudadana y con la planeación democrática y participativa, los cuales estaban previstos para 2017.
- Retrasos en la conformación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SI-SEP), debido al rezago en la formalización de las instancias de planeación, información y monitoreo, esto impide la operación integral del sistema e impacta, de manera negativa sus resultados.
- Las metas trazadoras que buscan disminuir los asesinatos de líderes sociales y las transgresiones a los derechos humanos en la protesta social, no cuentan con ficha técnica en los sistemas de seguimiento del PMI, ni tienen asignada entidad responsable para realizar las acciones, balances y reportes. A 5 años de implementación del PMI, no se tiene ninguna información sobre los resultados y cumplimiento de los objetivos de disminución planteados para estas metas, tal como se ha advertido en informes anteriores.

- Normas expedidas tales como el Plan de Acción Oportuna (PAO), el Decreto 1139 de 2021 y el CONPES 4063 de 2021, orientadas a la prevención y protección de la población objeto del AF, no reflejan los objetivos, la institucionalidad creada, ni los instrumentos diseñados en el PMI.
- La ficha técnica para el plan de capacitación de las personas que trabajan vinculadas a los medios de comunicación comunitarios no ha concluido su proceso de aprobación por parte del DNP. Está previsto en el PMI el inicio del indicador a partir de 2020.
- La declaración de inconstitucionalidad de la Ley Estatutaria de reforma al Código Nacional Electoral por parte de la Honorable Corte Constitucional, por vicios de procedimiento, retrasa los objetivos de modernización, promoción y transparencia electoral previstos en el PMI.
- La meta trazadora que busca la disminución significativa del índice de abstención en elecciones municipales en el año 10 de la implementación del Acuerdo no cuenta con ficha técnica ni responsable institucional para el reporte de sus avances.
- A pesar de contar con la reglamentación para el acceso a los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético por parte de los partidos políticos, este indicador no ha sido implementado por falta de recursos presupuestales.

3.2.1.3. Por lo que se reiteran e identifican los siguientes riesgos:

- Los rezagos evidenciados en materia normativa desde 2017, han retrasado la puesta en marcha de las estrategias que se diseñaron para la modernización del sistema político y para ampliar el sistema democrático con espacios de participación efectiva para las organizaciones y los movimientos sociales.
- Las deficiencias en la puesta en marcha y funcionamiento del SISEP que han sido evidenciadas en el presente informe y en los anteriores de la CGR,

incrementan los riesgos de vulneración de los derechos a la vida y la integridad de los dirigentes políticos, los exintegrantes de las FARC, los defensores de derechos humanos y los líderes sociales.

- La normativa expedida en torno al derecho a la protesta y los protocolos establecidos no garantizan que estos eventos se desarrollen de manera pacífica, como sucedió en las movilizaciones sociales de 2019 y 2021, en las que se evidenciaron situaciones generalizadas de violencia y de vulneración de derechos humanos.
- A marzo de 2022, el Gobierno nacional no cuenta con la información y cifras que permitan realizar el balance de las metas trazadoras que buscan la disminución de asesinatos de líderes sociales en el marco del SISEP y de vulneración de derechos en las manifestaciones públicas, lo cual dificulta el seguimiento de estas afectaciones a la vida e integridad de dirigentes políticos, defensores de derechos humanos y líderes sociales e incrementa los riesgos de seguridad.
- El desconocimiento de los indicadores, instancias y mecanismos creados por el AF en la expedición de normas y la formulación de políticas públicas relacionadas con prevención y protección, genera dispersión normativa y confusión de las responsabilidades de las entidades comprometidas con la implementación.
- La falta de programas de formación dirigidos a los trabajadores de los medios de comunicación comunitarios, pueden afectar su sostenibilidad y permanencia.
- Los rezagos evidenciados en la modernización del sistema electoral y la falta de resultados en la meta trazadora de disminución del abstencionismo electoral limitan el cumplimiento de los objetivos de participación política del Acuerdo, al tiempo que la falta de acceso a medios de comunicación por parte de los partidos políticos, restringen los derechos establecidos en el Estatuto de la Oposición.

3.3. PUNTO TRES. FIN DEL CONFLICTO

Con una ejecución presupuestal por \$3.2 billones durante el periodo 2017 al 2021, el Punto 3, Fin del Conflicto, continúa con el proceso de reincorporación política, social y económica de los exintegrantes de las FARC y las garantías de seguridad. La programación presupuestal para 2022 es de \$442.101 millones, lo cual representa una disminución del 52% frente a la vigencia 2021 en la que se ejecutaron \$845.963 millones. Los desafíos del fin del conflicto están relacionados, de una parte, con la estabilización económica de las personas en reincorporación, a través de los programas previstos en el CONPES 3931 frente a los cuales no se evidencian resultados de impacto y en los proyectos productivos que deben ser sostenibles. De otra, con una exhaustiva revisión de las normas, políticas, programas e instancias del pilar de Garantías de Seguridad que permita superar su desarticulación, los rezagos y las debilidades en el reporte de los resultados que han sido evidenciados en el presente informe.

3.3.1. Avances y Desafíos

En el periodo 2017-2018 la inversión de recursos alcanzó \$770.302 millones, con un notable incremento entre 2019-2021 donde la ejecución alcanzó \$2.4 billones. La financiación de este punto tiene un importante componente de cooperación internacional por US\$ 121,5 millones (\$462.000 millones) entre 2019 y 2022. Entre 2017 y 2021, la mayor parte de los recursos se focalizaron hacia el pilar Reincorporación de las FARC a la Vida Civil, con el 52% de la ejecución por \$1,6 billones; el 38% a Garantías de Seguridad y Lucha Contra las Organizaciones Criminales con una ejecución de \$1,2 billones; el 10% a temas relacionados con el Cese al fuego y dejación de armas, por \$306.000 millones. De la asignación presupuestal para 2022, por \$442.101 millones, el 88% de los recursos se orienta al pilar de Reincorporación con \$388.075 millones y el 6% al pilar Garantías de Seguridad con \$24.739 millones, con una sensible disminución de este último frente a 2021.



3.3.1.1. En relación con la implementación del Punto Fin del Conflicto se destacan los siguientes avances:

- Cumplimiento por parte del Gobierno de los compromisos relacionados con la financiación para el funcionamiento del partido Comunes, su centro de pensamiento y las campañas electorales durante todas las vigencias.
- El proceso de Reincorporación económica y social, bajo la coordinación de la ARN se implementa desde 2017, con resultados a marzo de 2022 relacionados con: i) el pago de los beneficios económicos de la reincorporación temprana con una inversión de \$550.427 millones; ii) el inicio del programa CAPAZCIDADES, para la atención de discapacitados del conflicto con incapacidad permanente y adultos mayores en 2021, con recursos de cooperación internacional; iii) la aprobación de 4.162 proyectos productivos individuales y 101 proyectos colectivos entre 2018 y marzo de 2022, con beneficios por \$61.543 millones a 8.556 personas en reincorporación; iv) la consolidación o traslado de los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación (AETCR), con la compra de 13 predios para 10 AETCR y 13 predios para 5 AETCR están en proceso de compra; v) la reincorporación de 412 jóvenes certificados como menores de edad en el marco del AF, a través de los beneficios de reincorporación temprana y programas específicos en proyectos productivos, educación, salud, vivienda y atención psicosocial, entre otros.
- En cuanto a las garantías de seguridad, se registran avances en i) la formulación y aprobación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección en 2021, dirigido a garantizar la seguridad de los exintegrantes de las FARC, los miembros del partido político Comunes y la población en reincorporación, en respuesta al compromiso en el PMI y a las órdenes de la JEP que exigían su concreción,

superando así cinco años de retraso, toda vez que debía iniciar su implementación en 2017; ii) el esclarecimiento, investigación y judicialización por afectaciones a reincorporados de las FARC-EP y sus familiares, líderes sociales y defensores de derechos humanos, entre 2017 y marzo de 2022, por parte de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Fiscalía General de la Nación (UEI); iii) la emisión de 168 alertas tempranas de carácter regional y 3 de alcance nacional durante el periodo 2018 a marzo de 2022, de las cuales 29 fueron emitidas en 2021 y 7 en el primer trimestre de 2022 por parte de la Defensoría del Pueblo.

3.3.1.2. Los principales obstáculos se asocian a:

- En materia de reincorporación,: i) Retrasos en la puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación como instancia de coordinación de las acciones de las entidades para el desarrollo de la ruta y programas de reincorporación; ii) el cierre definitivo de 588 proyectos productivos individuales y el cierre temporal de 4 proyectos colectivos por falta de procedimientos efectivos en materia de acompañamiento, seguimiento y asistencia técnica, como se evidenció en auditoría realizada en 2021 por la CGR al Fondo Colombia en Paz; incumplimiento del Programa Especial de Armonización con las organizaciones representativas de los pueblos étnicos, para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a dichos pueblos; iv) insuficiencia de recursos de cooperación internacional no reembolsable y de instituciones no gubernamentales para el Programa de Atención Especial para Lisiados del Conflicto con Incapacidad Permanente; v) bajos resultados en las acciones del objetivo de Estabilización y Proyección Económica del CONPES 3931, por dificultades de acceso de las personas en reincorporación a oportunidades de empleo, a proyectos de desarrollo rural y al crédito.

- Respecto de las Garantías de seguridad persisten obstáculos como: i) el retraso en la formulación y adopción de la política pública y Plan de Acción para el Desmantelamiento de Organizaciones Criminales por parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; ii) a pesar de los esfuerzos de la UNP para disminuir los tiempos de respuesta, tiempos de desaprobación y puesta en marcha de las medidas y la baja cobertura en relación con la población en riesgo; iii) las metas trazadoras de reducción de organizaciones criminales y de casos de amenaza, hostigamiento y asesinato de integrantes de organizaciones sociales, no cuentan con ficha técnica en el Sistema de Seguimiento SIPO, y por tanto, no hay reporte oficial sobre sus avances ni responsable institucional; iv) no es posible establecer el grado de avance del “Programa de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género” ya que no cuenta con ficha técnica en SIPO; v) programas como el Plan de Acción Oportuna, las nuevas instancias creadas y las disposiciones de los Decretos 1138 y 1139 y del CONPES 4063 de 2021 sobre prevención y protección de defensores de derechos humanos y líderes sociales, no se corresponden con los instrumentos e instancias de articulación del SISEP creados por el Acuerdo Final, generando dispersión de las normas expedidas y de las responsabilidades institucionales.

3.3.1.3. Por lo que se reiteran e identifican los siguientes riesgos:

- La posible dispersión de las acciones institucionales por las demoras en la estructuración y puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación podrían impedir resultados de impacto de los programas y proyectos de reincorporación.
- Riesgo de pérdida de recursos públicos y el posible detrimento patrimonial de \$6.993 millones en 2022, equivalentes al beneficio económico otorgado por el Gobierno Nacional a las personas en reincorporación, por el cierre de proyectos productivos.
- Inestabilidad económica de personas en reincorporación por barreras de acceso a alternativas de empleo, a la oferta oficial de proyectos rurales y al crédito.
- Incremento y materialización de los niveles de riesgo de los líderes sociales, los defensores de derechos humanos y las comunidades en los territorios, ante la imposibilidad de realizar el seguimiento y balance sobre el cumplimiento de las metas trazadoras y programas de seguridad.
- Baja efectividad en la disminución de organizaciones y conductas criminales por los retrasos continuos en la formulación de la política pública y su respectivo plan de acción para su desmantelamiento y judicialización.
- Dispersión de las normas expedidas y de las responsabilidades institucionales en la implementación de las políticas de prevención y protección dirigidas a la población objetivo del AF, como los defensores de derechos humanos y los líderes sociales, al no estar asociadas a los instrumentos que fueron creados por el Acuerdo en el marco del SISEP.



3.4. PUNTO CUATRO. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

La ejecución de recursos asociados a la Solución de Problema de Drogas evidencia una inversión de \$4.9 billones entre las vigencias 2017 y 2021 y \$61.876 millones programados para la vigencia 2022. El comportamiento de la ejecución presupuestal destinada al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS da cuenta de los siguientes aspectos: i) La programación de recursos en 2022 no cubre las necesidades del PNIS, toda vez que se debe hacer un esfuerzo fiscal cercano a los \$1,2 billones para garantizar la atención total de las 99.097 familias inscritas en el Programa; ii) se sostiene el avance asociado al número de hectáreas sustituidas en el marco del PNIS, iii) persiste el rezago en el componente de Proyectos Productivos especialmente en ciclo largo; iv) se mantienen los retrasos en las acciones así como limitación de recursos para implementar las estrategias de sustitución en Parques Nacionales Naturales (PNN), sostenibilidad y recuperación ambiental. v) En relación con el pilar Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos se resalta la aprobación e implementación del Plan Nacional de Política Criminal -PNPC en 2021 y respecto del pilar Prevención del Consumo y Salud Pública, en general se evidencia una limitada asignación presupuestal y avances parciales vinculados a las estrategias que los conforman.

3.4.1. Avances y Desafíos

Se mantiene el rezago en la ruta de atención de los beneficiarios del PNIS frente a lo estipulado en el PMI, sobre todo en la fase de proyectos productivos de ciclo largo con el 2 % (equivalente a 1.986 familias) de beneficiarios atendidos en este componente con corte a marzo de 2022. Con recursos del PGN se registra una ejecución presupuestal de \$1,6 billones destinada a la atención de las 82.239 familias cultivadoras y no cultivadoras inscritas al programa, estimándose un faltante de \$1,2 billones para dar cumplimiento a la intervención total. No obstante, aún no se evidencian los recursos que garanticen el cumplimiento de los compromisos del programa en su totalidad.

3.4.1.1. En relación con la implementación de punto 4 Solución al Problema de las Drogas Ilícitas se destacan los siguientes avances:

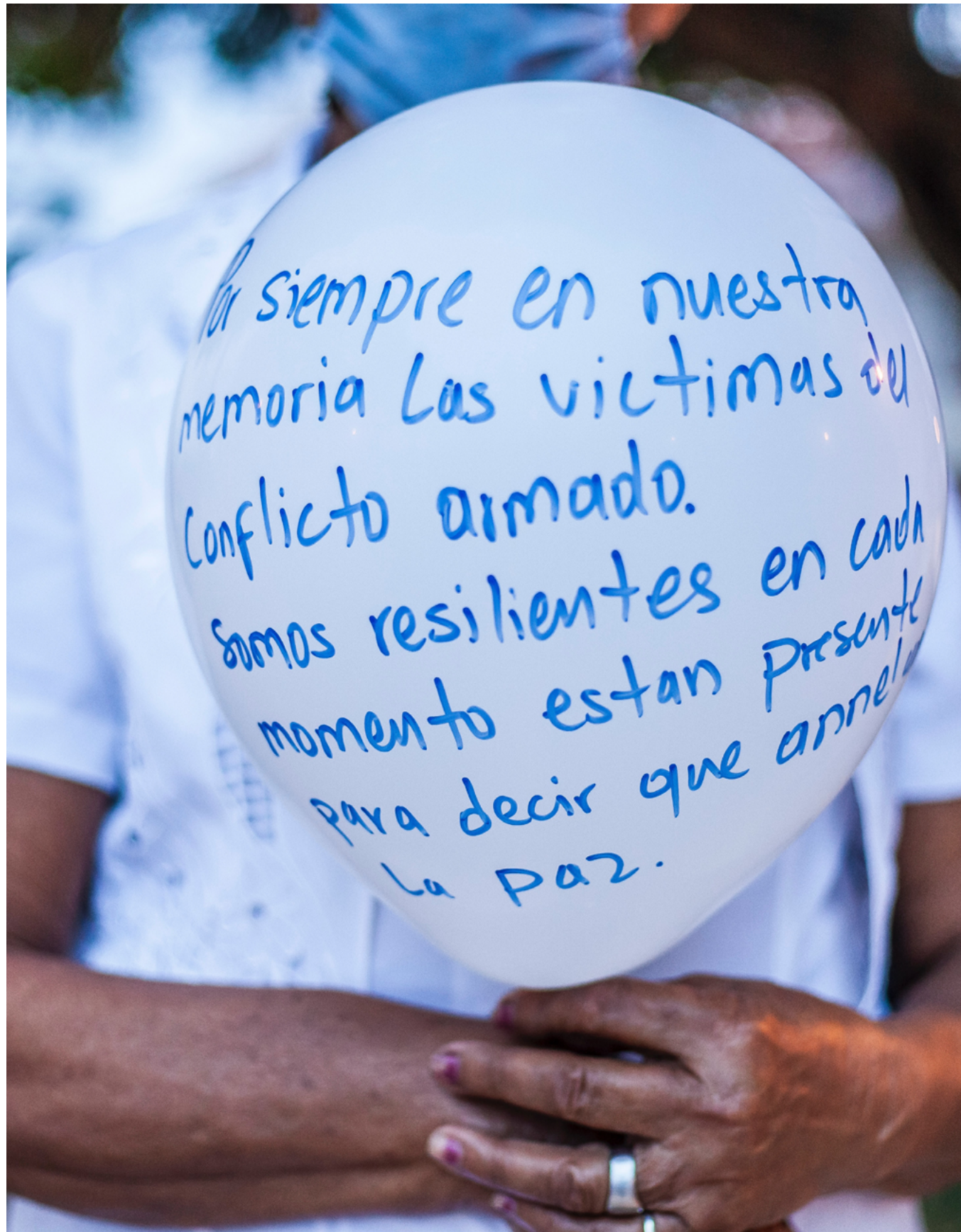
- Frente a la meta de 50.000 hectáreas a erradicar en 2022 en el marco del PNIS, se registra una cifra de 45.970 hectáreas sustituidas con corte a marzo de 2022.
- Con relación a los componentes del PNIS, se registran avances en los componentes de Asistencia Alimentaria Inmediata -AAI o Pagos (93%), Asistencia Técnica Integral (92%) y Huerta Casera (82%).
- En la vigencia 2021 se aprobó el Plan Nacional de Política Criminal -PNPC y actualmente se encuentra en implementación.

3.4.1.2. Los principales obstáculos se asocian a los siguientes aspectos:

- Rezagos en lo componentes de Proyectos Productivos de Ciclo Corto y Ciclo Largo vinculados al PNIS.
- Baja titulación y formalización a las familias PNIS.
- Aún no se cuenta con la normatividad referente al Tratamiento Penal Diferencial -TPD para pequeños cultivadores.
- Persisten los retrasos y la baja asignación presupuestal en el cumplimiento de las estrategias de conservación y la restauración en zonas de interés ambiental afectadas por cultivos de uso ilícito.

3.4.1.3. Por lo que se reiteran e identifican los siguientes riesgos:

- Se reitera el rezago y la demora en la ruta de atención del Programa especialmente en la fase de proyectos productivos (ciclo corto y ciclo largo), solo el 2% de los titulares están en fase de ciclo largo, lo cual afecta la sostenibilidad de la intervención y el tránsito a la legalidad de las familias beneficiarias.
- En la vigencia 2021 solo 2 municipios PNIS fueron declarados Libres de Sospecha de Contaminación de Minas Antipersonales.
- Persiste el rezago en la adopción e implementación tanto del "Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas" como del "Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas", aumentando el riesgo de incumplimiento de las metas de estos pilares.



3.5. PUNTO CINCO. ACUERDO SOBRE VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

La ejecución de recursos para la implementación del Punto 5 tiene una tendencia creciente, el seguimiento de la CGR registró una ejecución de \$3,3 billones durante el periodo 2017-2021, de los cuales \$1,2 billones corresponden a la vigencia 2021, año de mayor dinámica desde la firma del AF. Entre tanto que para 2022 se proyecta una menor dinámica presupuestal con una programación de \$ 831.412 millones. Son relevantes los avances asociados a la misionalidad del Sistema de Justicia Verdad y Reparación los cuales van en línea con la dinámica de recursos del Pilar 5.1 Justicia y Verdad.

3.5.1. Avances y Desafíos

Durante el periodo 2017-2021, el pilar 5.1 Justicia y Verdad concentra la mayor parte de recursos, con una concentración del 61% del esfuerzo fiscal del punto (\$ 1,98 billones), seguido del pilar 5.4 Reparación Integral a las Víctimas, el cual representó el 27% (\$885.221). El pilar 5.6 Derechos Humanos tuvo una menor dinámica presupuestal representando el 12% (\$ 381.545 millones) de la ejecución durante este periodo, dinámica en línea con los bajos avances de los propósitos del mismo. Si se compara la vigencia 2020 con 2021, se evidencia un incremento en la ejecución presupuestal del 39% en el último año, explicado principalmente por las mayores dinámicas del pilar 5.4. Reparación Integral para la Construcción de Paz y del pilar 5.6 Derechos Humanos.

3.5.1.1. En relación con la implementación se destacan los siguientes avances:

- La JEP avanza en el conocimiento de los hechos e identificación de responsables dentro de los macrocasos abiertos, de manera puntual se expidió Auto de Determinación de Hechos y Conductas en macrocasos 001 y 003 y la estructuración y apertura de tres nuevos macrocasos².
- Se elaboró la metodología y formato de certificación (TOAR), y se adelantaron 7 mesas de sanción propia, trabajos, obras y actividades con contenido restaurador-reparador y Régimen de Condicionalidad con las dependencias competentes de la JEP.
- La CEV, el 28 de junio de 2022, realizó acto de entrega formal del informe final a la sociedad, así como al gobierno de turno y gobierno entrante. El informe recopila el resultado del proceso de investigación, análisis y contrastación adelantado por la Comisión durante su mandato.
- La UBPD con corte a 2021, ha implementado 22 Planes Regionales de Búsqueda y se coordinaron 40 Entregas dignas correspondiente a 42 cuerpos. En 2022 se han entregado 4 cuerpos.
- Durante la vigencia 2021, se avanzó en la reparación administrativa de 22 sujetos de reparación colectiva. Veinte (20) sujetos Campesinos y los primeros dos (2) Sujetos étnicos con cierre de su Plan de Reparación Colectiva.
- Para las vigencias 2021 y 2022 se realizaron pagos de Indemnizaciones por valor de \$1.562 millones, con recursos provenientes de Bienes FARC.
- La Unidad para las Víctimas garantizó el acceso de la medida de rehabilitación en 32 centros regionales de atención a víctimas (CRAV), con una atención en la vigencia 2021 a 3.349 víctimas.

² Denominados preliminarmente: i) Concentración nacional de crímenes cometidos por las extintas Farc; ii) concentración de crímenes de integrantes de la fuerza pública, o en vínculo con otros agentes del Estado, terceros civiles o paramilitares, y iii) concentración de crímenes cometidos contra pueblos y territorios étnicos por territorio priorizado.

- Durante la vigencia 2021, el desarrollo de las acciones para la implementación del piloto de ruralidad consistió en brindar la atención a las personas víctimas que se encuentran en las zonas rurales alejadas y dispersas. Se reporta el desarrollo de 27 planes familiares con un total de 97 personas y 3 Planes en modalidad comunitaria, con la participación de 45 personas.

3.5.1.2. Los principales obstáculos se asocian a:

- El incremento de las circunstancias de inseguridad en los territorios, que ha dificultado la labor de las Entidades del Sistema Integral de Paz (SIP), lo que afecta el acceso al territorio y la participación de las víctimas, comparecientes y comunidades.
- La Comisión de la Verdad (CEV) enfrentó barreras en el acceso a información por parte de algunas entidades estatales, argumentando reserva de la información.
- Aún no se cuenta con un universo de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado, ni con el Registro Nacional de Fosas, cementerios ilegales y sepulturas (RNF).
- El Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, se encuentra pendiente de aprobación y las estrategias móviles de rehabilitación psicosocial para las zonas más apartadas, se encuentran en etapa de diseño.
- Las metas que se plantean por las entidades encargadas de implementar y atender a los Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) y Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC), no permiten cubrir a los 824 SRC que constituyen el universo pendiente de atención a la fecha de finalización del indicador en 2031.

- Para el funcionamiento de los CRAV, se asignaron durante el cuatrienio un total de \$32 mil millones, evidenciándose una disminución en la apropiación de recursos para los años 2021 y 2022, esto significa que hubo una reducción de más del 100% frente a las vigencias anteriores del 2018 al 2020, lo que puede incidir en el cumplimiento de las metas trazadas.
- La Defensoría del Pueblo no ha contado con asignación de recursos para desarrollar la estrategia de fortalecimiento del programa de defensores comunitarios, lo que retrasa la labor de asesorar y adelantar gestiones defensoriales en beneficio de las víctimas, en especial a las que por razones de desplazamiento se encuentran en el exterior.
- Baja asignación presupuestal para financiar las actividades de implementación, socialización y divulgación de los documentos borradores del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH) y el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PNEDH).
- Se continúa con insuficiencia de recursos presupuestales para atender el fortalecimiento del programa de defensores comunitarios, así como, para apoyar la gestión técnica y estratégica para la consolidación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos.

3.5.1.3. Por lo que se reiteran e identifican los siguientes riesgos:

- La inexistencia del universo de personas dadas por desaparecidas afecta los ejercicios de planeación y proyección de costos de los planes regionales de búsqueda, así como optimizar recursos y estrategias.
- Se reitera la insuficiencia de asignación presupuestal para la reparación integral de las víctimas y de los PIRC de acuerdo al universo de víctimas a reparar.
- Las metas trazadas frente al número de SRC con PIRC, generan un riesgo frente al cumplimiento del universo de SRC a la fecha de terminación de los compromisos pactados en el PMI, toda vez que se continúa con la fijación de una meta de SRC y PIRC a 2031, que no permite cubrir a los 824 SRC que constituyen el universo pendiente de atención.
- El rezago en la articulación de las entidades encargadas de definir los sujetos y actividades a reparar con los recursos monetizados de las extintas FARC, no permite disponer con oportunidad de los recursos recaudados para la ejecución de los de los PIRC a las víctimas.
- La falta de asignación de recursos para la implementación de los PNADH y las estrategias del PNEDH, no permiten avanzar en las estrategias y líneas definidas en el plan operativo, en materia de derechos humanos.



3.6. PUNTO 6 IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN

Durante el periodo 2017-2021 se ejecutaron un total de \$992.793 millones, de los cuales \$165.294 millones corresponden a la vigencia 2021. En 2022 se registró una programación de \$106.337 millones, proyectándose una disminución de 36% frente a 2021. En términos generales, se evidencian algunos avances en el proceso de articulación del SIPO con el trazador de paz del SPI del SUIFP, la promoción de sector privado, la cooperación internacional y la continuidad del acompañamiento de la Misión de Verificación. Sin embargo, persisten los rezagos asociados a la actualización del Plan Marco de Implementación y a la interoperabilidad del SIPO con otros sistemas de información, lo cual dificulta la óptima planeación y seguimiento de lo trazado en el AF. Luego de transcurrido el primer quinquenio del inicio de la implementación del AF, se evidencia la oportunidad para que el nuevo gobierno subsane los rezagos y dinamice las estrategias y líneas de acción de la implementación en beneficio del cumplimiento de los propósitos trazados en el Acuerdo Final de Paz.

3.6.1. Avances y Desafíos

Durante el periodo 2017-2021 el 67% de la ejecución del punto se orientó al pilar 6.1, Mecanismos de implementación y verificación; un 12% al pilar 6.4, Componente de acompañamiento internacional; un 9% al pilar 6.5, Herramientas de difusión y comunicación; y un 9% a los pilares asociados a los enfoques transversales étnico y de género.

Respecto a las fuentes de financiación del punto a marzo de 2022, se registra que el 41% de los recursos del punto 6 se han financiado con recursos del PGN, el 54% de la cooperación internacional, el 3% de las entidades territoriales y el 2% del sector privado



3.6.1.1. En relación con la implementación se destacan los siguientes avances:

- En 2021 se identificaron algunos avances con relación a la interoperabilidad del SIPO con los sistemas presupuestales, específicamente sobre la asociación del trazador de Paz del SPI inversión.
- Extensión hasta el 31 de octubre de 2022 del mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas.
- Sobre los convenios con comunidad internacional, según los reportes de la Agencia Presidencial de Cooperación (APC Colombia), la cooperación internacional contribuyó en 11% de los recursos ejecutados en 2021, registrando \$1,5 billones de pesos (\$1.247 millones de dólares) en 2021, para un total de \$7,8 billones. De estos, alrededor de \$1,3 billones (USD 350,5 millones) se ha gestionado a través de los cuatro fondos multidonantes para el posconflicto.
- En el 2021 se avanzó en 6 emisoras nuevas en cinco municipios PDET, completando así un total de 11 emisoras en funcionamiento, con información de interés público en las zonas más afectadas por el conflicto, esto cumple con el 50% del compromiso de las 20 emisoras de paz al año 2026.
- Prórroga hasta el 31 de enero de 2023 de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI), lo cual es una oportunidad para que la nueva administración acelere la implementación de esta instancia y se avance en los temas en los que aún no se ha logrado consenso.

3.6.1.2. Los principales obstáculos se asocian a:

- Persiste la desactualización del PMI, toda vez que están pendientes la inclusión de metas medibles y cuantificables y suficientes metas trazadoras y de resultado. De igual forma el PMI requiere concretar aspectos asociados a las fuentes de financiación efectiva para el cumplimiento de los indicadores.

- Hay un rezago de la interoperabilidad del SIPO con plataformas de identificación y seguimiento de recursos, sistemas de evaluación tales como SIIF, CICLOPE, SINERGIA, SIIE, Sistemas de Rendición de Cuentas y de mecanismos de denuncias ciudadanas.
- Fichas técnicas de Indicadores del PMI aún sin aprobación por parte del DNP y otros con fórmulas de cálculo asociadas a las metas fijadas por el Gobierno nacional y no ajustadas a las necesidades y propósitos del AF en todo su horizonte de implementación.
- No se registran avances en cuanto a mecanismos de articulación directa de proyectos de cooperación internacional con los instrumentos de implementación del AF, por lo que se desconocen los resultados y productos de estas intervenciones.

3.6.1.3. Por lo que se reiteran e identifican los siguientes riesgos:

- La implementación de la plataforma SIPO ha sido fragmentada y sus medidas aún no evidencian articulación, dificultando el seguimiento y monitoreo a la implementación. Se requiere avanzar en la interconexión de sistemas presupuestales y diseño de reportes que articulen avances financieros y de productos.
- La desactualización del PMI limita la adecuada planeación sectorial y financiera, así como el seguimiento a la implementación del AF. Es necesario que el nuevo gobierno actualice este instrumento de cara a lo logrado y lo rezagado en el periodo de implementación, revisando así mismo la senda de implementación de esta política.
- Disminución de impacto y pérdida de oportunidad de economías de escala de las inversiones de la cooperación internacional por no articularse directamente a los indicadores del PMI, por lo que es necesario que se avance en articulación y alineación entre cooperantes y la institucionalidad.

3.7. CAPÍTULO ÉTNICO

Durante el periodo 2018-2021 se han destinado un total de \$853.209 millones a la implementación del Capítulo Étnico del AF, los cuales llegan a representar el 4% del total del mismo. El 84% de estos recursos fueron aportados a la Reforma Rural Integral (52%) y a la Solución del Problema de Drogas (32%). El restante 16% se distribuye entre el propósito de Acuerdo sobre Víctimas (15%) y los puntos de Reincorporación Política y Social (0.3%) y Participación Política (0.4%), siendo estos dos últimos los que especialmente presentan riesgo en su cumplimiento debido a la ausencia de asignación de recursos. Asimismo, vale la pena destacar que los pilares de Salud, Educación, Vivienda, Derechos y Garantías Plenas para el Ejercicio de la Oposición Política, Garantía de Seguridad y Lucha contra las Organizaciones Criminales, y Derechos Humanos no presentaron ninguna ejecución durante 2021.



3.7.1. Avances y Desafíos

3.7.1.1. Los principales avances en la implementación del enfoque étnico son:

- Incremento del 44% de recursos destinados a la Reforma Rural Integral pasando de \$96.088 millones en 2020 a \$145.127 millones en 2021. Esto se explica principalmente por los mayores reportes de ejecución en los pilares de Ordenamiento Social de la Propiedad, Infraestructura y Adecuación de Tierras y Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.
- 25% de los elegidos para ocupar las 16 Curules Transitorias Especiales de Paz en los periodos 2022-2026 fueron personas avaladas por Consejos comunitarios.
- Incremento progresivo de pago de incentivos a las familias étnicas del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos. No obstante debe destacarse que el mismo carece de enfoque diferencial étnico y atiende a un número marginal de comunidades étnicas afectadas por cultivos de uso ilícito en sus territorios.

3.7.1.2. Los principales obstáculos se asocian a los siguientes aspectos:

- Ausencia de enfoque étnico en los principales planes, programas y proyectos a través de los cuales se implementa el AF, lo cual desconoce las necesidades particulares de estas comunidades y no permite subsanar la brecha en la garantía de derechos. En especial, los Planes Nacionales de la Reforma Rural evidencian debilidad e invisibilidad del enfoque étnico tanto en sus diagnósticos como en sus medidas y presupuestos.

- La falta de claridad y transparencia en las cifras y reportes de entrega y formalización de tierras para comunidades étnicas no permite realizar un seguimiento efectivo a las metas trazadoras en la materia. De igual forma, se identificó que los reportes de acceso a tierras presentan duplicidad en su cálculo, y que existe un alto de número de solicitudes étnicas que la Agencia Nacional de Tierras clasifica como aquellas “sin el lleno de requisitos”, aunque algunas corresponden a vigencias de incluso hace varias décadas. Estas situaciones no permiten tener certeza sobre las garantías de cumplimiento efectivo para el acceso a tierras en las condiciones de temporalidad propuestas en el AF y en el PMI.
- Desfinanciación para cumplir los compromisos del capítulo étnico de los puntos de participación política y reincorporación política, social y económica, lo que afecta directamente la garantía de participación de las comunidades, y tiene incidencia sobre la ausencia del Programa de Armonización y Reincorporación étnico, el cual presenta varias vigencias de atraso.
- La no asignación de recursos para cumplir con los indicadores étnicos correspondientes a las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales, así como para la incorporación del enfoque étnico en el SISEP evidencian los rezagos en la formulación de instrumentos de planeación y pone en riesgo su efectivo cumplimiento.

3.7.1.3. Se materializan, incrementan o identifican riesgos como los siguientes:

- La ausencia de un clasificador étnico en trazador presupuestal para la paz que permita identificar los recursos orientados a estos pueblos en cada uno de los Puntos y Pilares del AF, no permite una asignación estratégica y rigurosa de los recursos necesarios para cumplir el total de los compromisos étnicos, así como limita ostensiblemente el seguimiento y control de estos.
- La falta de garantías de los procesos de concertación, en algunos casos, y de la realización oportuna de la consulta previa, en otros, para expedir lineamientos, medidas y programas del AF pone en riesgo el cumplimiento de las salvaguardas étnicas consignadas en el capítulo 6.2.
- Los rezagos en temas como el cumplimiento de las metas trazadoras e indicadores étnicos, la falta de aprobación de fichas técnicas de los mismos y la ausencia de lineamientos para la incorporación del enfoque étnico en las diferentes medidas y acciones de implementación del AF son visibles y ponen en riesgo un adecuado desarrollo de la política pública de construcción de paz y una eficaz ejecución de los recursos públicos en favor de avanzar en el cierre de brechas sociales y económicas entre los pueblos étnicos y el resto de la población.

3.8. ENFOQUE TRANSVERSAL DE GÉNERO

Entre 2020 y 2021 se ejecutaron \$495.971 millones para el enfoque de género en el AF, de los cuales casi la totalidad se concentró en los Puntos 1 y 4. En 2020 estos dos puntos reunieron el 91% de la ejecución y para 2021 el 94%, situación que refleja problemas de financiación de las medidas de género en los puntos restantes. En ambas vigencias, más de la mitad de los recursos de género se concentraron en el Punto 4, orientados principalmente para el pago de incentivos del programa PNIS a hogares con jefatura femenina.



En 2021 los recursos para género en la RRI se incrementaron en un 33% con respecto al reporte de 2020, pasando de \$73.239 a \$109.898 millones. Se alerta sobre la desfinanciación del enfoque de género en el Punto 3, Fin del Conflicto, considerando que en 2020 y 2021 no se reportó ejecución de recursos. Asimismo, se resalta la disminución del 95% de los recursos en el Punto 2, Participación Política, los cuales en 2020 ya se concebían marginales, pasando de \$709 millones ese año a \$32 millones en 2021. Finalmente, se observa una disminución del 92% de los recursos en el Punto 6, Implementación y Verificación, pasando de \$798 millones en 2020 a \$61 millones en 2021.

3.8.1. Avances y Desafíos

En materia presupuestal, una de las principales dificultades para la implementación y seguimiento de la incorporación del enfoque de género del AF es la falta de un clasificador especial en el trazador presupuestal de Construcción de Paz que permita identificar específicamente los recursos destinados a este enfoque, así como la ausencia de armonización entre este trazador y el de Equidad de la Mujer. Debido a esta falencia, la CGR implementó la solicitud de reporte de las entidades responsables de los indicadores de género en el Plan Marco de Implementación a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de cuyo resultado se observa que la ejecución de recursos para género continúa siendo insuficiente al representar en 2021 solo el 3% del total del Presupuesto General de la Nación invertido en la implementación del AF.



3.8.1.1. Los principales avances en la implementación del enfoque de género son:

- El avance del 2021 en los procesos de articulación interinstitucional entre la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Superintendencia de Notariado y Registro, los cuales han permitido disminuir los tiempos en los procesos de registro; como resultado se presentó un significativo aumento en la entrega de hectáreas a mujeres a través del Fondo de Tierras, pasando de 4,58 hectáreas a 83 mujeres en 2021 a 4.802,82 hectáreas a 991 mujeres en el primer trimestre de 2022.
- Según el reporte de la ADR, durante 2021 se beneficiaron a 60.825 mujeres productoras con el servicio de extensión agropecuaria, reflejando un aumento del 95% frente al reporte de la vigencia 2020. Sin embargo, se resalta que en ninguna vigencia el porcentaje de mujeres beneficiadas ha superado el 33% frente al total.
- La ANT creó una ventana emergente en el FISO para la identificación de beneficiarios con identidad sexual y de género diversa. Este avance permitiría superar la situación de subregistro e invisibilización de la población LGBTI en el campo.

3.8.1.2. Los principales obstáculos se asocian a los siguientes aspectos:

- La incorporación de este enfoque por parte de la mayoría de las entidades se limita al binarismo hombre-mujer y se omiten identidades sexuales y de género diversas. Así mismo, los reportes se reducen a cifras estadísticas de mujeres y esto se traduce en la falta de medidas, programas y proyectos con un real enfoque de género. Esta situación ha sido señalada por la CGR en informes anteriores.
- Se resalta la ausencia de lineamientos específicos y categorías de registro para la población LGBTI por parte de las entidades con compromisos de género, situación que no permite una focalización de la oferta institucional y la proyección de metas y recursos coherentes para el cumplimiento de los objetivos finales del AF.
- Se evidencia un rezago en la formulación del Modelo de Acción Integral Territorial (MAITE) y su Modelo Especial de Salud Pública, ya que desde julio de 2020 se amplió el plazo para su formulación y hasta marzo de 2022 no se ha finalizado para su adopción.
- Se resalta la baja cobertura de las familias en el PNIS que tienen como titular una mujer, en especial en la asignación de recursos para los proyectos productivos de ciclo corto (solo el 54%) y para los proyectos productivos de ciclo largo (solo el 2%), pese al inicio del programa desde el 2018.

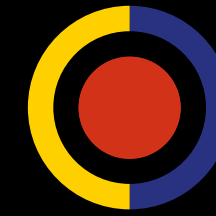
3.8.1.3. Se materializan, incrementan o identifican riesgos como los siguientes:

- Persiste la falta de planeación y programación de recursos específicos para el enfoque de género, lo cual propicia y perpetúa las ejecuciones marginales y la desfinanciación de estrategias.
- Persiste la ausencia de lineamientos generales para la transversalización del enfoque de género, lo cual redundará en una comprensión imprecisa del enfoque por parte de las diferentes entidades que continúan reportando estadísticas poblacionales.
- Persiste la omisión de la población LGTBI en las medidas, programas y proyectos del AF, de manera más acentuada en el Punto 1, lo cual desconoce la apuesta del AF por una construcción de paz incluyente y diversa.
- Se alerta sobre la persistencia en el incumplimiento de los compromisos de género especialmente, en el Pilar de Salud de la RRI, y los rezagos en materia de acceso a la tierra, vivienda rural, reincorporación política y social y participación política.
- Las metas de los 51 indicadores para el enfoque de género del PMI son notablemente limitadas y de corto alcance, lo cual resalta un riesgo frente al cumplimiento de los objetivos del AF, esto reitera la necesidad de su actualización, así como la determinación de metas trazadoras que permitan el seguimiento a la incorporación del enfoque.



SIGLAS

AAI	Asistencia Alimentaria Inmediata	ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AETCR	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	AEIA	Áreas de especial interés ambiental
AF	Acuerdo Final.	APC	Agencia Presidencial de Cooperación.
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	ART	Agencia de Renovación del Territorio
ANT	Agencia Nacional de Tierras	CDP	Contraloría Delegada para el Posconflicto
CEV	Comisión de la Verdad	CHIP	Consolidador de Hacienda e Información Pública
CGR	Contraloría General de la República	CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
CRAV	Centro Regional de Atención a Víctimas	CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	DNP	Departamento Nacional de Planeación
FCP	Fondo Colombia en Paz	FISO	Formato de Inscripción de Sujetos de ordenamiento
Has	Hectáreas	ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz	INVIAS	Instituto Nacional de Vías
MAITE	Modelo de Acción Integral Territorial	MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MFMP	Marco Fiscal del Mediano Plazo	MTC	Misión para la Transformación del Campo
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión	PNPC	Plan Nacional de Política Criminal
PAO	Plan de Acción Oportuna	PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial	PGN	Presupuesto General de la Nación
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva	PMI	Plan Marco de Implementación
PNER	Plan Nacional de Electrificación Rural	PRB	Planes Regionales De Búsqueda
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	PNN	Parques Naturales Nacionales
PNS	Planes Nacionales Sectoriales	PPO	Planes y Proyectos Operativos
PZA	Plan de Zonificación Ambiental	PNFMPR	Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rura
PNADH	Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos	PNEDH	Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos
RNF	Registro Nacional de Fosas, cementerios ilegales y sepulturas	RRI	Reforma Rural Integral
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	SIRECI	Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes
SGP	Sistema General de Participaciones	SGR	Sistema General de Regalías
SIIE	Simposio Internacional de Informática Educativa	SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SIIF	Sistema Integrado de información Financiera	SRC	Sujetos de Reparación Colectiva
SPI	Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión	SIP	Sistema Integral de Paz
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva	TPD	Tratamiento Penal Diferencial
SUIFP	Sistema Unificado de inversión y finanzas públicas	UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
TOAR	Trabajos, obras y actividades con contenido restaurador-reparador	UNP	Unidad Nacional de Protección
LGBTI	Lesbianas, Gay, Bisexual, Trans e Intersex	UEI	Unidad de Investigaciones Especiales de la Fiscalía General de la Nación
UARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas	ZRC	Zonas de Reserva Campesina
ZOMAC	Zonas más afectadas por el Conflicto Armado		



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor General de la República

Lina María Aldana Acevedo
Vicecontralora General de la República (E)

Santiago Humberto Gómez Mejía
Contralor Delegado para el Posconflicto

Equipo Coordinador Informe
Claudia Patricia Goyeneche Báez
Eliana Jahiniver Díaz Lemus
Francis Clarizza Vargas Díaz
Juan Guillermo Guarnizo Ramírez
María Isabel Galvis Suárez
Orlando Moreno Gaviria

Edición
Camila Arbeláez Salinas
Julián Alfonso López Mora

Corrección de estilo
Camila Arbeláez Salinas

Elaboración del Informe
Contraloría Delegada para el Posconflicto

Ana Catalina Sarmiento Zarate
Angélica Esperanza Moyano Bonilla
Camila Arbeláez Salinas
Carol Arlette Rojas Sánchez
Cesar Augusto Moreno Sánchez
Claudia Andrea Sánchez Krieger
Claudia Patricia Goyeneche Báez
Diana Carolina Cano Jurado
Eliana Jahiniver Díaz Lemus
Francis Clarizza Vargas Díaz
Isabel Martínez Gaitán

Jose Fernando Zuñiga Burbano
Juan Guillermo Guarnizo Ramírez
Julián Alfonso López Mora
Julián David Moreno Marín
María Isabel Galvis Suárez
María Victoria Romero Velásquez
Melissa Andrea Muñoz Gulfo
Olga Lucia González Piedrahita
Orlando Moreno Gaviria
Paula Alejandra Moreno Villalobos
Sofía Arroyave Trujillo

Diseño & Diagramación
studiovisual.co



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA