



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**Segundo informe al Congreso  
sobre la ejecución de los recursos  
y cumplimiento de las metas del  
componente para la paz del  
Plan Plurianual de Inversiones  
I de enero 2017 a 30 de marzo de 2018**

**Agosto de 2018**





*Segundo informe al Congreso  
sobre la ejecución de los recursos  
y cumplimiento de las metas  
del componente para la paz del  
Plan Plurianual de Inversiones*

*1 de enero 2017  
a 30 de marzo de 2018*

• • • **REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**Contraloría General de la República**

Edgardo José Maya Villazón  
**Contralor General de la República**

Gloria Amparo Alonso Másmela  
**Vicecontralora General de la República**

Diego Rafael Dorado Hernández  
**Jefe de la Unidad Delegada para el Posconflicto**

**Edición**

Patricia Paola Padilla Lara  
Natalia Carrizosa Acosta

**Elaboración del Informe**

Diego Rafael Dorado Hernández  
Patricia Paola Padilla Lara  
María Isabel Galvis Suárez  
María Fernanda Cortés Garzón  
Édgar Mauricio Solano Calderón  
Lady Laiton Linares  
Luis Camilo Pérez Duarte  
Oscar David Quiroga Traslaviña  
Francis Clarizza Vargas Díaz  
Ingrid Paola Pimienta Vera  
Aurelio Navarro Cuéllar

La Contraloría General de la República agradece  
a la Vicecontralora Adriana Herrera Beltrán  
y a Marlon Andrés Bernal Morales, Jefe de la Unidad Delegada  
para el Posconflicto, encargado en el momento de radicación del informe.

**Oficina de Comunicaciones y Publicaciones**

Rossana Payares Altamiranda  
**Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones**

Carolina Cortés (Taller de Diseño)  
David León (Taller de Diseño)  
Néstor Adolfo Patiño Forero (CGR)  
**Diseño, diagramación y gráficos**

**Corrección de estilo**

Fredy Ordóñez

**Contraloría General de la República**

Cr. 69 No. 44-35  
PBX: 518 7000

Bogotá D.C., Colombia  
Agosto de 2018

[www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

### *Honorables congresistas:*

Vivimos un momento histórico que plantea enormes retos. En estos cuatro años como Contralor General de la República (CGR), el organismo investigó casos emblemáticos para el control fiscal y la lucha contra la corrupción. Además, la CGR fue testigo de la firma del acuerdo entre el Gobierno Nacional con las FARC-EP que dio fin a un conflicto armado de medio siglo.

El Acto Legislativo 001 de 2016 ordenó a la CGR presentar un informe al honorable Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones (PPI). En cumplimiento de esta orden, con el Decreto 888 del 27 de mayo de 2017, se creó la Unidad Delegada para el Posconflicto. A través de esta y en coordinación con las Contralorías Delegadas Sectoriales y las Gerencias Departamentales de la CGR, hemos realizado un seguimiento a los diferentes aspectos de la implementación del Acuerdo Final en este año y medio. Este segundo informe presentado ante ustedes es el fruto de ese trabajo.

Durante la vigencia de 2017 el Gobierno Nacional destinó recursos financieros que estimamos en \$4,9 billones para cumplir con la implementación de las políticas asociadas al Acuerdo Final. Además, este reconfiguró la estructura institucional y ejecutó proyectos y programas de inversión asociados al posconflicto. Los esfuerzos han continuado en 2018. Dado que el control fiscal de esos recursos no puede esperar, se tomó la decisión de realizar el análisis y control de esas inversiones en el periodo transcurrido entre el 2017 y el 30 de marzo de 2018. Lo anterior, a pesar de que el Gobierno Nacional no haya expedido el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Para la elaboración de este informe, además de los proyectos de inversión ejecutados, se tuvieron en cuenta los avances de los indicadores contemplados en el Plan Marco de Implementación (PMI), los cuales se han ejecutado, total o parcialmente, con recursos objeto de seguimiento y control fiscal de la CGR. Así, este documento consolida los principales resultados del seguimiento a las acciones conducentes al cumplimiento del Acuerdo Final, así como los resultados del proceso auditor considerados en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal del año 2017 y de lo corrido del año 2018. Asimismo, en este se incluyen los estudios puntuales sobre trazabilidad de los recursos del posconflicto y sostenibilidad de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), complementados con el análisis de la información suministrada por el Gobierno Nacional a solicitud de la CGR.

Este informe hace parte de la promoción del diálogo institucional necesario para que ni el más mínimo recurso sea desviado de su destinación de origen y para que los principios de eficiencia, eficacia y economía de la gestión pública sean argumentos para la no repetición de un conflicto. En tal sentido, es un documento constructivo que contribuirá a una mejor implementación del Acuerdo Final.

El informe de este año llega en un momento decisivo. Ustedes son un nuevo Congreso que trabajará junto con un nuevo gobierno. Este será el primer gobierno después de la firma del Acuerdo con las FARC-EP, gobierno que estará encargado de continuar la implementación durante los próximos cuatro años. Espero que este documento sea una fuente de información fiscal y técnica que fortalezca los argumentos en las discusiones del legislativo colombiano. Más aún, que sirva de insumo al nuevo gobierno para tomar decisiones informadas en búsqueda de la paz.

***Edgardo Maya Villazón***

Contralor General de la República

# Contenido

<b>Siglas y abreviaciones</b>	8
<b>Resumen ejecutivo</b>	11
<b>Introducción</b>	17
<b>Recursos de inversión para la paz</b>	19
Planeación de gasto	22
Disponibilidad de recursos	27
Uso de los recursos y calidad del gasto	32
Identificación de riesgos	37
Conclusiones sobre recursos de inversión para la paz	38
<b>Consideraciones de la implementación para el cumplimiento de metas del Acuerdo Final</b>	40
<b>Punto 1: Reforma Rural Integral</b>	42
Focalización	44
Capacidades institucionales y de gestión	46
Sincronización	51
Agenda legislativa	52
Conformación del Fondo de Tierras	53
Planes Nacionales Sectoriales	56
Construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)	58
Identificación de riesgos	61
<b>Punto 2: participación política: apertura democrática para construir la paz</b>	63
Seguridad para la participación	65
Costos asociados a la participación	66
Capacidad de incidencia en las decisiones	67
Identificación de riesgos	67
<b>Punto 3: fin del conflicto</b>	68
Dejación de armas	71
Reincorporación social y económica	74
Reincorporación política	77
Identificación de riesgos	77
<b>Punto 4: solución al problema de las drogas ilícitas</b>	78
Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)	80
Arreglos para la ejecución del programa	82
Condiciones para las economías lícitas	84
Programa de desminado en áreas de cultivos de uso ilícito	85
Identificación de riesgos	86
<b>Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto</b>	87
Arreglo institucional para el SVJRN	88
Bienes y activos de las FARC para la reparación a víctimas	90
La reparación integral a las víctimas del conflicto armado	91
Temas prioritarios para la implementación de la reparación	92
La materialización de las medidas para la reparación integral	95
Identificación de riesgos	98
<b>Punto 6: implementación, verificación y refrendación</b>	99
Mecanismos para la programación	100

<b>Mecanismos para la implementación</b>	102
Fondo Colombia en Paz	102
Vehículos institucionales	109
<b>Mecanismos para la evaluación y el seguimiento</b>	111
<b>Identificación de riesgos</b>	113
<b>Enfoques transversales</b>	115
<b>Enfoque étnico</b>	115
La capacidad fiscal para la incorporación del enfoque étnico	116
Incorporación del enfoque étnico por punto del Acuerdo Final	120
<b>Enfoque de género</b>	127
<b>Enfoque territorial</b>	130
<b>Identificación de riesgos</b>	132
<b>Conclusiones sobre la implementación para el cumplimiento de metas del acuerdo final</b>	133
<b>Anexo 1: proyectos de inversión asociados al posconflicto (PGN)</b>	137
<b>Anexo 2: principales nodos con riesgos de fugas en las rutas de ejecución de los recursos del posconflicto</b>	147
<b>Anexo 3: identificación de riesgos fiscales de la implementación del Acuerdo Final</b>	152
<b>Referencias</b>	158

## Tablas

<b>Tabla 1</b>	
Ejecución frente a programación en el MFMP 2017	20
<b>Tabla 2</b>	
Comparación de los ejercicios de costeo del Ministerio de Hacienda	21
<b>Tabla 3</b>	
Promedio histórico de ejecución por fuentes de financiación	31
<b>Tabla 4</b>	
Pilares y Planes Nacionales Sectoriales	42
<b>Tabla 5</b>	
Distancia promedio en kilómetros	45
<b>Tabla 6</b>	
Auxilios económicos para la reincorporación social y económica	70
<b>Tabla 7</b>	
Contratos del Fondo Paz para la construcción y adecuación de las ZVTN (2016-2017)	73
<b>Tabla 8</b>	
Municipios focalizados por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)	81
<b>Tabla 9</b>	
Asignaciones monetarias contemplados en el Plan de Atención Inmediata (PAI) para familias cultivadoras	82
<b>Tabla 10</b>	
Distribución de los recursos de financiación asignados a través del convenio del Proyecto COLK53 y COLW40-UNODC para la implementación del PNIS 2017-2018.	83
<b>Tabla 11</b>	
Estado de los bienes inventariados por las FARC	90
<b>Tabla 12</b>	
Metas relacionadas entre el Plan Marco de Implementación y el Plan Nacional de Desarrollo	94

<b>Tabla 13</b>	Modificaciones del AF a instituciones del nivel nacional	100
<b>Tabla 14</b>	Recursos esperados del FCP según fuente de financiación y subcuenta	103
<b>Tabla 15</b>	Presupuesto del FCP en la primera fase según subcuenta	104
<b>Tabla 16</b>	Presupuesto del FCP	104
<b>Tabla 17</b>	Los procesos de contratación en la primera fase del FCP (agosto de 2017-marzo de 2018)	105
<b>Tabla 18</b>	Restitución de aportes del FCP (diciembre 2017)	105
<b>Tabla 19</b>	El FCP y los recursos de cooperación internacional (2018)	107
<b>Tabla 20</b>	Las cifras de la reforma para la paz	108
<b>Tabla 21</b>	Proyectos de posconflicto con recursos para grupos étnicos y vigencias	117
<b>Tabla 22</b>	Presupuesto de inversión para el componente étnico en el marco del posconflicto	118

## Gráficos

<b>Gráfico 1</b>	Ejercicios de Costos comparativos de los pilares de la RRI	23
<b>Gráfico 2</b>	Ejercicios alternativos de costeo	25
<b>Gráfico 3</b>	Déficit fiscal del Gobierno Nacional (%PIB)	26
<b>Gráfico 4</b>	Porcentaje de ejecución de los recursos del SGP	28
<b>Gráfico 5</b>	Apropiaciones para el AF por sector administrativo	34
<b>Gráfico 6</b>	Porcentaje de población rural e índice de ruralidad de los municipios PDET	45
<b>Gráfico 7</b>	MDM por grupo de municipios	47
<b>Gráfico 8</b>	Coberturas promedio: Educación, Salud y Otros Servicios (Datos para 2016)	48
<b>Gráfico 9</b>	Ruta crítica para la implementación de la reforma rural integral	51
<b>Gráfico 10</b>	Mapa Institucional del Acceso y Uso del Suelo	54
<b>Gráfico 11</b>	Esquema Institucional de los Planes Sectoriales	57
<b>Gráfico 12</b>	Tasas de participación electoral en los últimos 20 años	64
<b>Gráfico 13</b>	Ruta Crítica para la implementación del punto 3	68

<b>Gráfico 14</b>	Línea de tiempo para la dejación de armas	71
<b>Gráfico 15</b>	Ruta crítica para la reincorporación social y económica	74
<b>Gráfico 16</b>	Mapa de los asentamientos de los excombatientes de las FARC-EP	76
<b>Gráfico 17</b>	Comportamiento histórico de los cultivos ilícitos en Colombia 2000-2017	79
<b>Gráfico 18</b>	Número de Víctimas por minas anti personales (MAP) y artefactos explosivos abandonados (2009-2018)	86
<b>Gráfico 19</b>	Etapas de financiación de la JEP (2017)	88
<b>Gráfico 20</b>	Estructura del PMI según el tipo de indicador	101
<b>Gráfico 21</b>	Ruta de ejecución del Fondo Colombia en Paz	109
<b>Gráfico 22</b>	Esquema de seguimiento al AF	112

## Siglas y abreviaciones

<b>ACFC</b>	Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria
<b>ACP</b>	Alta Consejería para el Posconflicto
<b>ADR</b>	Agencia de Desarrollo Rural
<b>AEDIM</b>	Agrupación de Explosivos y Desminado de la Infantería de Marina
<b>AEI</b>	Artefactos Explosivos Improvisados
<b>AF</b>	Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera
<b>AICMA</b>	Política de Acción Integral contra las Minas Antipersonal
<b>ANT</b>	Agencia Nacional de Tierras
<b>APC</b>	Agencia Presidencial de Cooperación
<b>APN</b>	Ayuda Popular Noruega
<b>ARL</b>	Administradora de Riesgos Laborales
<b>ARN</b>	Agencia Nacional para la Reintegración
<b>ART</b>	Agencia para la Renovación del Territorio
<b>ATEXX</b>	Asociación Colombiana de Técnicos y Expertos en Explosivos e Investigaciones e Incendios
<b>BRDEH</b>	Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario No 1
<b>CCCM</b>	Campaña Colombiana Contra Minas
<b>CDRPC</b>	Consejos Departamentales de Reconciliación, Paz y Convivencia
<b>CEV</b>	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>CISAN</b>	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
<b>CNR</b>	Consejo Nacional de Reincorporación
<b>CNRPC</b>	Consejo Nacional de Reconciliación, Paz y Convivencia
<b>Coldeportes</b>	Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre
<b>Colpensiones</b>	Administradora Colombiana de Pensiones
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>CPC</b>	Constitución Política de Colombia
<b>CPEM</b>	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
<b>CSIVI</b>	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
<b>CSML</b>	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011
<b>CNE</b>	Consejo Nacional Electoral
<b>CTR</b>	Consejo Territorial de Reincorporación
<b>DAPRE</b>	Departamento Administrativo de Presidencia de la República
<b>DDG</b>	Danish Demining Group
<b>DDHH</b>	Derechos Humanos
<b>DIH</b>	Derecho Internacional Humanitario
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>DPS</b>	Departamento para la Prosperidad Social
<b>EPS</b>	Entidad Promotora de Salud

<b>ET</b>	Entidad Territorial
<b>ETCR</b>	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
<b>FARC</b>	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (partido político)
<b>FARC-EP</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo
<b>FCP</b>	Fondo Colombia en Paz
<b>FCR</b>	Fondo de Capital de Riesgo
<b>FDR</b>	Fondo de Desarrollo Regional
<b>FGN</b>	Fiscalía General de la Nación
<b>FINAGRO</b>	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
<b>FIP</b>	Fundación Ideas para la Paz
<b>FNA</b>	Fondo Nacional Agrario
<b>FRSICO</b>	Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado
<b>GESPROY-SGR</b>	Sistema de Gestión y Monitoreo a la Ejecución de Proyectos
<b>ICA</b>	Instituto Colombiano Agropecuario
<b>IIDH</b>	Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario
<b>INCODER</b>	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
<b>INCORA</b>	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria
<b>IPM</b>	Índice de Pobreza Multinivel
<b>JEP</b>	Jurisdicción Especial para la Paz
<b>MADR</b>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
<b>MAP</b>	Minas Anti Personales
<b>MDM</b>	Medición de Desempeño Municipal
<b>MFMP</b>	Marco Fiscal de Mediano Plazo
<b>MHCP</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
<b>MIGTP</b>	Modelo de Implementación de Gestión Territorial de Paz
<b>MJD</b>	Ministerio de Justicia y Derecho
<b>MM&amp;V</b>	Mecanismo de Monitoreo y Verificación
<b>MTC</b>	Misión de Transformación del Campo
<b>MSPS</b>	Ministerio de Salud y Protección Social
<b>MUSE</b>	Munición Sin Explotar
<b>OACP</b>	Oficina Alto Comisionado para la Paz
<b>OCAD</b>	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
<b>PATR</b>	Plan de Acción para la Transformación Regional
<b>PDET</b>	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
<b>PGN</b>	Presupuesto General de la Nación
<b>PIC</b>	Pequeña Infraestructura Comunitaria
<b>PIN</b>	Producto Interno Bruto
<b>PIRC</b>	Plan Integral de Reparación Colectiva
<b>PISDA</b>	Plan Integral Comunitario y Municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo
<b>PMI</b>	Plan Marco de Implementación
<b>PNCT</b>	Plan Nacional de Consolidación Territorial
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PNIS</b>	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

<b>PNN</b>	Parques Nacionales Naturales
<b>PNS</b>	Plan Nacional Sectorial
<b>POMCA</b>	Plan de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca
<b>POT</b>	Plan de Ordenamiento Territorial
<b>PPI</b>	Plan Plurianual de Inversiones
<b>PTN</b>	Puntos Transitorios de Normalización
<b>PVCF</b>	Plan de Vigencia y Control Fiscal
<b>RESO</b>	Registro de Sujetos de Ordenamiento
<b>RRI</b>	Reforma Rural Integral
<b>RUV</b>	Registro Único de Víctimas
<b>SAE</b>	Sociedad de Activos Especiales
<b>SAT</b>	Sistema de Alertas Tempranas
<b>SGP</b>	Sistema General de Participaciones
<b>SGR</b>	Sistema General de Regalías
<b>SINERGIA</b>	Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados
<b>SISEP</b>	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
<b>SIT</b>	Subsidio Integral de Tierras
<b>SIVJNR</b>	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
<b>SNARIV</b>	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de las Víctimas
<b>SUIFP</b>	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
<b>UARIV</b>	Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas
<b>UBPD</b>	Unidad de Personas Dadas por Desaparecidas
<b>UDP</b>	Unidad Delegada para el Posconflicto
<b>UNAT</b>	Unidad Nacional de Tierras Rurales
<b>URT</b>	Unidad de Restitución de Tierras
<b>UNP</b>	Unidad Nacional de Protección
<b>UNODC</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
<b>UVT</b>	Unidad de Valor Tributario
<b>ZOMAC</b>	Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado
<b>ZRC</b>	Zona de Reserva Campesina
<b>ZVT</b>	Zonas Veredales Transitorias de Normalización

## Resumen ejecutivo

El Acto Legislativo 01 de 2016 le ordenó a la Contraloría General de la República (CGR) *presentar un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Dicho componente de paz es el mecanismo para incluir las inversiones relacionadas con el cumplimiento del Acuerdo firmado entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional en noviembre de 2016<sup>1</sup>.

En cumplimiento de esta orden, con el Decreto Ley 888 de 2017 se creó la Unidad Delegada para el Posconflicto (UDP) con la función de *liderar, coordinar y hacer seguimiento de toda acción de la CGR en relación con la implementación del Acuerdo Final, los recursos públicos destinados para tal efecto; la institucionalidad creada para cumplir los compromisos asumidos por el Estado; y las políticas públicas diseñadas y desarrolladas por éstas*.

Durante la vigencia de 2017, a pesar de que el gobierno no expidió el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones, este ejecutó recursos asociados al Acuerdo Final del orden de \$6,9 billones según el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018 y registró 96 proyectos de inversión con marcación de Posconflicto.

Sin embargo, la CGR estima que sólo \$4,9 billones se pueden aplicar al Acuerdo de Paz, toda vez que el uso de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y recursos propios de las entidades territoriales no han tenido ninguna modificación desde la aprobación del Acuerdo.

Para la elaboración de este informe, además de los proyectos de inversión ejecutados se tuvieron en cuenta los avances de los indicadores contemplados en el Plan Marco de Implementación (PMI), los cuales se han ejecutado, total o parcialmente, con recursos objeto de seguimiento y control fiscal de la CGR. Así, este documento consolida los principales resultados del seguimiento a las acciones conducentes al cumplimiento del Acuerdo Final (AF), así como los resultados del proceso auditor considerados en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal del año 2017 y de lo corrido del año 2018. De igual manera, en este se incluyen los estudios puntuales sobre trazabilidad de los recursos del posconflicto y sostenibilidad de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), complementados con el análisis de la información suministrada por el Gobierno Nacional a solicitud de la CGR.

La coyuntura de un nuevo legislativo y un nuevo gobierno le otorga a este informe un carácter especial en la medida en que presenta el estado de implementación del AF, las observaciones del ejercicio de control fiscal<sup>2</sup> y las áreas de mejora identificadas para la continuación y el diseño de nuevas acciones conducentes a la construcción de paz.

El informe está organizado en dos secciones. La primera sección presenta el análisis sobre la ejecución de los recursos de inversión asociados a la implementación en atención al mandato constitucional. Ante la ausencia de un componente de paz en el Plan Plurianual de Inversiones, esta sección analiza los recursos de inversión marcados como de posconflicto por parte del Gobierno Nacional. Asimismo, en esta se incluye el análisis del ejercicio

- 1 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
- 2 El alcance de la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados.

presupuestal que soporta los montos destinados para la financiación de la implementación del AF en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2017, llevado a cabo por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Una segunda sección presenta el estudio sobre la implementación de cada uno de los puntos del Acuerdo Final, incluyendo los enfoques transversales. Para cada punto se presenta el contexto, seguido de un análisis de la implementación, y finaliza con la identificación de riesgos fiscales.

La sección sobre los recursos de inversiones para la paz se centra en tres subsecciones: i) Planeación del gasto, ii) Disponibilidad de recursos y iii) Uso de los recursos y calidad del gasto.

En materia de planeación del gasto, la CGR encontró que, además del componente del Plan Plurianual de Inversiones, la implementación del AF requiere de un presupuesto sólido y articulado a los diferentes sectores y actores. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) dispone de un costeo global por fuente de financiación proyectada a 15 años y un costeo total por punto del AF que incluye los principales productos del Plan Marco de Implementación (PMI) de manera global. No obstante, la CGR encuentra que ambos ejercicios resultan insuficientes para alcanzar los objetivos contemplados en el Acuerdo Final.

La Reforma Rural Integral (RRI) se encuentra costeadada principalmente para los 170 municipios priorizados, su extensión al resto de los territorios rurales del país aún no tiene lineamientos concretos para lograr el alcance que plantea el Acuerdo Final. Un elemento adicional que debe considerarse son los potenciales escenarios de ampliación de beneficiarios del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS); así como los recursos para cubrir la complementariedad requerida por el AF en las políticas públicas de víctimas, antinarcoóticos, y reincorporación (colectiva e individual).

La CGR modeló el impacto que los valores adicionales de los ejercicios de costeo de los puntos del AF tendrían en el déficit fiscal del gobierno<sup>3</sup>. Este ejercicio permitió concluir que pueden existir presiones adicionales al déficit entre 0,4% o hasta 1,1% del PIB, si no se consideran ajustes adicionales a la senda fiscal.

En materia de disponibilidad de recursos se identificó que el Gobierno Nacional tiene un control limitado sobre el Sistema General de Participaciones (SGP), los recursos propios de entidades territoriales y la cooperación internacional, los cuales representan el 49,1% del total de recursos asociados a la implementación. Para el 2017, los cálculos de la CGR estiman que la ejecución estuvo \$2 billones por debajo de la reportada en el MFMP 2018. Esta diferencia obedece a los montos reportados por el Gobierno Nacional en cuanto al SGP y las entidades territoriales. La ejecución de recursos provenientes de estas dos fuentes no debe ser incluida en los cálculos de la ejecución del AF, dada la falta de lineamientos para redireccionarlos a la implementación del AF.

Asimismo, las bajas capacidades históricas de ejecución de las fuentes de financiamiento inducen a creer en una limitada capacidad para administrar los recursos asociados a la implementación del AF. La CGR identificó un riesgo de pérdida de apropiación de \$23,8 billones del total de monto destinado a la implementación del AF. Esto resulta particularmente relevante dado que no se cuenta con una estrategia para el fortalecimiento de capacidades institucionales que permita una mejor ejecución y administración de los recursos

● ● 3 Las tasas de crecimiento corresponden a las proyecciones del comité consultivo de la regla fiscal. El supuesto para esta estimación es *ceteris paribus*, por lo cual, no se contempla el crecimiento asociado a la firma del Acuerdo Final.

asignados, sin que implique un mayor tiempo de ejecución, que es el riesgo asociado a una pérdida de apropiación.

Finalmente, en cuanto al uso de recursos, la CGR desarrolló una metodología para el análisis de calidad del gasto a los proyectos de inversión marcados como de posconflicto por el Gobierno Nacional. Este análisis permitió evidenciar que existe un subreporte de las acciones de la implementación. Por lo anterior, se hace explícita la necesidad de profundizar el acompañamiento técnico y conceptual a las entidades para garantizar reportes de ejecución confiables. Así mismo se hace necesario mejorar los sistemas de control de calidad, para que las entidades identifiquen y prioricen las inversiones asociadas al posconflicto de manera apropiada.

La segunda sección, que comprende consideraciones de la implementación para el cumplimiento de las metas del Acuerdo Final, se subdivide por cada uno de los puntos del acuerdo y los enfoques transversales contemplados en este (étnicos, territoriales y de género).

El punto 1, la Reforma Rural Integral (RRI), elabora los fundamentos que contribuyen a lograr el desarrollo inclusivo de los territorios colombianos. Tras el análisis de las acciones de implementación de este punto, la CGR encontró que:

Los ejercicios de priorización enfocaron sus esfuerzos en las zonas más afectadas por el conflicto, así como en las más pobres. Sin embargo, el análisis estratégico de estos criterios sugiere que es posible cubrir más territorios si los ejercicios se articulan con la oferta actual del Gobierno Nacional.

- La duplicidad de esfuerzos dentro de las instituciones que hacen parte de la RRI afecta el presupuesto destinado a su implementación. Los ejercicios sectoriales y de los gobiernos locales pueden dar unos elementos más concretos para la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), que eviten reprocesos de información e identificación de necesidades ya reconocidos por los ministerios, alcaldías y gobernaciones.
- Los procesos de planeación descoordinados afectan los tiempos de implementación, así como la eficiencia de las acciones a desarrollar. Por un lado, la ART avanza en los ejercicios participativos, y, por otro, a un ritmo diferente, van los planes nacionales sectoriales, que son parte de los insumos para delimitar la oferta de los ejercicios participativos llevados a cabo por la ART.
- El hecho de que la fase veredal de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se haya dado con poca definición de oferta por parte del Estado trae consigo el riesgo de crear expectativas que superen las capacidades estatales.
- Finalmente, hay diversas estimaciones sobre los costos para la financiación de la RRI. La no coincidencia de dichas estimaciones da cuenta los esfuerzos requeridos para mejorar los cálculos sobre los costos de intervenciones que atiendan las necesidades de los territorios rurales del país.

La participación política (punto 2) busca ampliar y profundizar el ejercicio de la democracia en el país. Un hecho relevante asociado a la implementación de este punto, ha sido el aumento de la participación en las elecciones parlamentarias y presidenciales, las cuales evidenciaron el mayor incremento en las tasas de participación electoral de los últimos veinte años. Así mismo se desataca la creación del Sistema Integral para el Ejercicio de la Política (SISEP) y la aprobación del estatuto de oposición. Tras el análisis de las acciones de implementación de este punto la CGR encontró que:

- Los demás avances se han centrado en los temas legislativos y procedimentales que no necesariamente se traducen en la aprobación del marco legal necesario para la

implementación del punto, como es el caso de las circunscripciones especiales para las víctimas, o en una asignación específica de recursos, como en el caso de la unidad especial para el desmantelamiento de organizaciones criminales de la Fiscalía General de la Nación.

El Fin del Conflicto (punto 3) persigue dos objetivos: i) terminar las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP, es decir, la dejación de armas y hostilidades; y, ii) garantizar la no repetición del conflicto con la reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP a la vida civil. En cuanto al proceso de dejación de armas, este se caracterizó por ser uno de los más expeditos a nivel internacional. Tras el análisis de las acciones de implementación de este punto, la CGR encontró que:

- La falta de precisión en la definición de las especificaciones de los campamentos para la dejación de armas condujo a aumentos cercanos al 127% en los costos financieros para su puesta en marcha.
- El cambio en temporalidad y funciones de las Zonas Veredales de Transición y Normalización (actuales Espacios Territoriales para la Capacitación Reincorporación y normalización —ETCR—) plantea retos importantes para el proceso de reincorporación relacionados principalmente con la sostenibilidad de las actividades económicas de los desmovilizados.
- La incertidumbre asociada con la administración y alcance de los nuevos asentamientos de la población desmovilizada de las FARC-EP genera un riesgo, que es el de repetir los retos relacionados con las ETCR y el de elevar los costos de su mantenimiento de forma indefinida.
- Finalmente, se evidencia una limitada sincronización entre las medidas de estabilización económica contempladas en el Acuerdo Final, específicamente entre la renta básica y los auxilios para la estructuración y financiación de proyectos productivos por parte de los ex combatientes.

Por su parte, la Solución al problema de las drogas ilícitas (el punto 4) busca encontrar una solución definitiva al problema de las drogas al lograr que los cultivos ilícitos dejen de ser fuente de ingresos de las familias campesinas, creando condiciones de bienestar y buen vivir y oportunidades de desarrollo alternativo e integral en las regiones afectadas. Tras el análisis de las acciones de implementación de este punto, la CGR encontró que:

- Si bien se establecieron criterios de priorización para la selección de los municipios objeto del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), no son claras algunas decisiones sobre la focalización del programa, por ejemplo los criterios de selección de los municipios beneficiarios. Esta focalización, si bien contiene el 69,5% del área cultivada, deja por fuera 14 municipios con el 20% del área cultivada.
- Asimismo, se evidencia un número limitado de familias cultivadoras asociadas al programa en comparación con el universo. Esto puede traducirse, en el mediano plazo, en aumento en los costos de implementación del programa para dar cubrimiento a la totalidad de familias cultivadoras y el total de municipios con presencia de cultivos ilícitos.
- Finalmente, se encontró una limitada coordinación entre entidades encargadas de la implementación del PNIS y la RRI. Esto genera una clara duplicidad de acciones de dichas entidades, lo que causa mayores costos asociados a la implementación.

El punto 5, sobre víctimas, busca resarcir el daño ocasionado a las víctimas del conflicto armado a partir de la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Tiene su origen en el reconocimiento de las víctimas como actores centrales en el proceso de construcción de paz y sienta las bases para la recuperación de la confianza y la convivencia que permitan transitar hacia la reconciliación. Para lo anterior, se centra en crear el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición (SIVJRNR) que soporte el proceso de acatamiento a la justicia de las FARC y en fortalecer las medidas de reparación asociadas a la implementación de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas). Tras el análisis de las acciones de implementación de este punto, la CGR encontró que:

- Se destaca la creación de las instituciones de Verdad y Justicia (JEP, CEV y UBPD).
- La Sociedad de Activos Especiales (SAE) ha estado a cargo de la recepción de los bienes entregados por FARC, pero enfrenta dificultades operativas internas para monetizar los recursos.
- Por último, el procedimiento legislativo especial para la paz aprobado para la implementación del AF no fue aprovechado para hacer las correcciones temporales, financieras y operativas de la Ley de Víctimas, con lo cual la implementación de este punto está heredando los males de la implementación de esta y ejerciendo presiones fiscales sobre una ley ya desfinanciada.

El punto 6, sobre implementación, verificación y refrendación, presenta los distintos mecanismos para la programación, ejecución y monitoreo de los compromisos del AF. En particular, este contempla tres tipos de vehículos de ejecución: financieros, normativos e institucionales. En el desarrollo de estos vehículos, el Gobierno dispuso en el MFMP 2017 de seis fuentes distintas de financiación, creó el Fondo Colombia en Paz y puso en marcha el andamiaje institucional. El análisis de este capítulo hace énfasis en la creación de los mecanismos de planeación (Plan Marco de Implementación —PMI—), de ejecución financiera (Fondo Colombia en Paz —FCP—) y seguimiento (SIIPO). Tras el análisis de las acciones de implementación de este punto, la CGR encontró que:

- El PMI no cuenta con la totalidad de los elementos para guiar la implementación del AF, por lo que se trata de una herramienta de planeación con limitaciones. Asimismo, se evidencia que el rol del FCP no necesariamente ha agilizado los procesos de ejecución de los recursos, en cambio diseñó procesos que han terminado complejizando la ejecución de recursos y la capacidad de monitorearlos.
- En materia de seguimiento a la implementación, la CGR encontró que, si bien el Gobierno nacional ha generado reportes de seguimiento de acciones concretas de implementación, así como reportes parciales de ejecución de recursos para algunas de las fuentes de financiación, la suma de estos esfuerzos no permite el seguimiento integral de la implementación.

Finalmente, el Acuerdo Final contempla la incorporación explícita de tres enfoques transversales: étnico, de género y territorial. Los dos primeros cuentan con la inclusión de una batería de indicadores específica en el Plan Marco de Implementación. No obstante, tras el análisis de la incorporación de cada uno de los enfoques en la implementación del Acuerdo Final, la CGR encontró:

- La ausencia de un costeo específico para la incorporación de cada uno de estos enfoques puede afectar en el mediano plazo la capacidad del Gobierno nacional para responder a la magnitud de los problemas de las comunidades étnicas y otros grupos poblacionales vulnerables en los territorios más afectados por el conflicto. También

impide conocer las debilidades fiscales que deben ser cubiertas, así como las posibles estrategias para superarlas.

- La ausencia de una estrategia institucional que incorpore la capacidad instalada del Estado para coordinar los asuntos étnicos y de género en la política pública desconoce curvas de aprendizaje ya superadas y repite errores institucionales que han afectado otras políticas dirigidas a grupos étnicos, como la atención y reparación a víctimas.
- Finalmente, se evidencia que las entidades territoriales han sido las grandes ausentes en el proceso de planeación y ejecución en la implementación.

Los resultados, así como los soportes analíticos comprendidos en el presente informe, no sólo dan muestra de lo complejo que es la implementación de un acuerdo tan amplio y ambicioso como el Acuerdo Final, sino también del gran esfuerzo que a la fecha ha hecho el Estado colombiano. Lo anterior, por parte de las acciones ampliamente reconocidas del Gobierno central y de otras acciones menos divulgadas de los gobiernos territoriales y la sociedad civil.

Este complejo escenario de posconflicto plantea grandes oportunidades de mejora para el gobierno y el legislativo entrante. Dado el momento de la implementación, las entidades del Estado están a tiempo de mitigar los riesgos identificados en este informe y consolidar las bases para la implementación del AF en el mediano y largo plazo, de tal manera que redunden en la consolidación definitiva de la paz en Colombia.

## Introducción

La Contraloría General de la República (CGR) presenta ante el honorable Congreso de la República el Segundo Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2017-2018), en el marco del mandato otorgado a la misma a través del Acto Legislativo 001 de 2016.

El 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) firmaron el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera —AF—*. El documento reúne convenios que buscan poner fin al conflicto armado interno y garantizar su no repetición. El AF ha desencadenado acciones para su implementación y cumplimiento.

Con el fin de crear las condiciones para la firma del Acuerdo Final, se expidió el Acto Legislativo 01 de 2016, en el que, entre otros mandatos, se ordenó a la CGR, por los próximos veinte años, *presentar un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. A la fecha, el gobierno no ha expedido dicho componente para la paz, el cual considera estará listo con la formulación del próximo Plan Nacional de Desarrollo —PND—<sup>4</sup> (2018-2022).

Sin embargo, durante 2017, el Gobierno Nacional ejecutó recursos asociados a la implementación del Acuerdo Final. Con corte 31 de diciembre, se reportaron 96 proyectos de inversión marcados como de “posconflicto”, con una ejecución de \$1,1 billones con cargo al Presupuesto General de la Nación. Asimismo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2018 reportó una ejecución de \$6,9 billones durante la vigencia fiscal 2017, sumando las diferentes fuentes de financiación. Considerando lo anterior, para la CGR sí existen acciones suficientes para informar al honorable Congreso sobre el nivel de ejecución de recursos y el cumplimiento de las metas asociadas a las inversiones para la paz durante la vigencia presupuestal 2017, a pesar de que el Gobierno Nacional no hubiese expedido el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones (PPI).

Para la elaboración de este informe, además de los proyectos de inversión ejecutados, se tuvieron en cuenta los avances de los indicadores contemplados en el Plan Marco de Implementación (PMI). Este es un instrumento de reciente aprobación (marzo de 2018) que define una ruta de implementación de todo lo acordado. En el presente documento, a diferencia del informe de la CGR del 2017, se consolidan los principales resultados de este seguimiento, así como los resultados del proceso auditor del Plan de Vigilancia y Control Fiscal de la CGR del año 2017 y de lo corrido del año 2018. Asimismo, se incluyen los estudios puntuales sobre trazabilidad de los recursos del posconflicto y sostenibilidad de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), complementados con información suministrada por el Gobierno Nacional a solicitud de la CGR.

Con el objeto de elaborar un informe con un mayor nivel de especialización y comprensión de lo acordado en el AF, en mayo de 2017 la CGR, por medio del Decreto Ley 888 de 2017, creó la Unidad Delegada para el Posconflicto (UDP).

- ● 4 El Departamento Nacional de Planeación manifestó a la CGR que, a la espera de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), el DNP implementó una focalización en el posconflicto basada en la cadena de valor construida en el Plan Marco de Implementación (PMI). El seguimiento al posconflicto por parte de la CGR se basará de aquí a la formulación del próximo PND en esta focalización.

El presente informe centra su análisis en el periodo comprendido entre la firma del AF y el 30 de marzo de 2018, que representa 8% del tiempo total de implementación<sup>5</sup>. Los avances en este periodo se han centrado en la creación de las condiciones necesarias para la implementación, que incluyen una agenda legislativa, diseños y rediseños institucionales, ejercicios de planeación participativa y la dejación de armas.

El periodo contemplado permite, para lo financiero, un análisis de ejecución de la vigencia 2017 y hacer referencias puntuales a la apropiación de recursos con corte al 30 de marzo de 2018. En cuanto al análisis de la implementación, este se centra en la gestión adelantada en el 2017 y el primer trimestre de 2018.

El ejercicio de seguimiento y control debió superar algunas complejidades propias del diseño del Acuerdo Final. Entre estas, las dificultades para la consolidación de información debido a la novedad de los criterios de priorización del gasto propios del Acuerdo, sumado al hecho de que este concentra el accionar parcial de 63 entidades del orden nacional y, en una primera fase, de 170 municipios, conocidos como los municipios PDET; a la vez que recoge la ejecución de seis (6) fuentes de recursos, que fueron identificadas por el MFMP como las fuentes de financiación del AF.

La elaboración del informe ha representado un reto para la CGR, no sólo por las complejidades mencionadas, sino por el hecho de considerar que no sólo debe analizarse el uso de los recursos financieros, sino también el manejo del tiempo en la implementación del Acuerdo y de la capacidad institucional. Asimismo, este informe tiene una especial relevancia en la medida en que busca servir de insumo al nuevo Legislativo y, con este, al nuevo Gobierno para la continuación, mejora y diseño de las acciones conducentes a la construcción de paz.

El informe está organizado en dos secciones (además de esta introducción). La primera sección presenta el análisis sobre la ejecución de los recursos de inversión asociados a la implementación en atención al mandato constitucional. Ante la ausencia de un componente de paz en el Plan Plurianual de Inversiones, esta sección analiza los recursos de inversión marcados como de posconflicto por parte del Gobierno Nacional. Asimismo, en esta se incluye el análisis del ejercicio presupuestal que soporta los montos destinados para la financiación de la implementación del AF en el MFMP 2017, llevado a cabo por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Una segunda sección presenta el estudio sobre la implementación de cada uno de los puntos del Acuerdo Final, incluyendo los enfoques transversales. Para cada punto se presenta el contexto, seguido de un análisis de la implementación, y finaliza con la identificación de riesgos fiscales.

Finalmente, el equipo de la UDP agradece a las delegadas sectoriales y demás lectores internos por su revisión rigurosa y por la información pertinente para fortalecer los análisis contenidos en este documento.

● ● 5 Tomando el horizonte temporal de 15 años contemplados en el Plan Marco de Implementación.

## Recursos de inversión para la paz

El Acto Legislativo 01 de 2016 ordenó al Gobierno Nacional incluir en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) un componente específico para la paz. Ese componente debe priorizar a las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. De igual manera, estipuló que estos recursos serían adicionales a las inversiones programadas en las entidades públicas del orden nacional y territorial, y que se orientarían a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales, así como a crear las condiciones para evitar conflictos armados en el país.

A pesar de que el Gobierno se propuso formular el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones antes de finalizar 2017<sup>6</sup>, aún no se cuenta con él<sup>7</sup>, en parte por la no aprobación del proyecto de reforma de la Ley 152 de 1994<sup>8 9</sup> presentada al Congreso. Sin embargo, el Gobierno sí avanza en la ejecución de inversiones alrededor del AF, como lo confirma el MFMP 2018, el cual registra una ejecución de \$6,9 billones durante la vigencia 2017, suma que resulta de considerar los gastos de funcionamiento, inversión y transferencias a entes territoriales. A la vez que, según el SUIFP durante 2017, 96 proyectos de inversión del nivel nacional fueron clasificados como de posconflicto, con una apropiación de \$1,38 billones.

Revisando los niveles de ejecución del 2017 presentados en el MFMP 2018 y cruzándolos con la información reportada por las entidades nacionales (tabla 1), la CGR calcula que este es inferior en al menos \$2 billones. En otras palabras, el costeo del MHCP estimó una inversión de \$8 billones durante la vigencia 2017 en la implementación del Acuerdo, los cuales serían apalancados principalmente con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN) (38%), el Sistema General de Participaciones (SGP) (22%), el Sistema General de Regalías (SGR) (20%) y la cooperación internacional (14%).

No obstante, la discrecionalidad del Gobierno Nacional, que habilitó el uso de las distintas fuentes de financiación, en el MFMP 2017 varía de acuerdo con la fuente. Por lo tanto, no es posible atribuir la ejecución del SGP y los recursos propios de las entidades territoriales a la implementación del Acuerdo. Se concluye lo anterior teniendo presente que, a la fecha de cierre de este informe, no se cuenta con normatividad o lineamientos que permitan redireccionar el uso de los recursos provenientes del SGP o de los entes territoriales a la implementación del AF, o con recursos adicionales, provenientes de dichas fuentes, para responder a las necesidades de la implementación.

Asimismo, existe una diferencia entre los cálculos de ejecución del PGN hechos por la CGR y el MHCP que corresponde a gastos de funcionamiento. Los cálculos de la CGR evidencian una ejecución del PGN de \$1,6 billones (53% de lo programado en esta fuente). De este monto, \$1,1 billones corresponden a los compromisos de los 96 proyectos de

- ● 6 La acción 2.15 del CONPES 3867, “Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto”, programó tener formulado este plan de inversiones para la paz con corte diciembre de 2017.
- 7 La CGR ya había mencionado este particular en su informe de seguimiento de julio de 2017.
- 8 El artículo 1º transitorio de dicho proyecto disponía que mediante un documento CONPES se adoptaría un Plan Marco de Implementación del AF, con los contenidos generales y las inversiones y medidas hasta la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Asimismo, establecía que el Gobierno incorporaría los componentes del PMI en los dos Planes de Desarrollo Presidenciales siguientes a la terminación del periodo 2014-2018. El proyecto de ley no fue aprobado y a la fecha se encuentra archivado.
- 9 Actualmente se está discutiendo otro proyecto de reforma a la Ley 152 de 1994.

inversión alineados en la política del posconflicto (anexo 1), según los reportes del SUIFP, y \$498.537 millones corresponden a la ejecución de los Fondos Colombia en Paz (FCP) y Fondo Paz, según reportaron estas entidades. La diferencia de \$840.695 millones, con respecto al reporte del Gobierno, corresponde a recursos de funcionamiento.

Considerando lo anterior, la ejecución observada para esta misma vigencia sería de \$4,9 billones, es decir, 61% de lo previsto, y no 84%, como se deduce del cálculo del MFMP 2018.

Tabla 1

Ejecución frente a programación en el MFMP 2017						
Cifras en billones de pesos						
Fuente	Monto total programado (15 años)		Programado para 2017		Ejecución 2017	
	MFMP 2017	MFMP 2018	MFMP 2017	MFMP 2018	MHCP	CGR
<b>Presupuesto General de la Nación (PGN)</b>	\$46,6	\$46,7	\$3	\$2,9	\$2,5	\$2,5*
<b>Sistema General de Participaciones (SGP)</b>	\$37,8	\$47,7	\$1,8	\$2,7	\$2,4	NA****
<b>Sistema General de Regalías (SGR)</b>	\$19,7	\$18,1	\$1,6	\$1,0	\$0,7	0,741**
<b>Recursos entidades territoriales</b>	\$5,5	\$4,3	\$0,46	\$0,5	\$0,4	NA****
<b>Cooperación internacional</b>	\$11,6	\$11,6	\$1,10	\$1,1	\$1,0	\$1,7***
<b>Inversión privada</b>	\$8,3	\$1,2	\$0	\$0	\$0	NA****
<b>Total</b>	<b>\$129,5</b>	<b>\$129,5</b>	<b>\$8,0</b>	<b>\$8,2</b>	<b>\$6,9</b>	<b>\$4,9</b>

\* La CGR estima que el monto asociado a la inversión pública fue de \$1,6 billones. Este valor se calcula teniendo en cuenta los recursos del Fondo Colombia en Paz que corresponden a una transferencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) (\$220.000 millones) / El monto proveniente de proyectos de inversión tiene un corte de 31 de diciembre y corresponde a los compromisos de la vigencia 2017 (\$1.115.369 millones) / El monto proveniente del Fondo Paz corresponde a lo ejecutado para el 2017 (\$278.537 millones).

\*\* Reporte MHCR documento MFMP 2018 correspondiente a giros de recursos ordinarios y de asignaciones específicas a proyectos alineados al PMI.

\*\*\* Proyectos de cooperación internacional en ejecución alineados al PMI según información reportada de APC Colombia.

\*\*\*\* Los lineamientos para el uso del SGP y Recursos de las ET no están dados.

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 y 2018, MHCP.

Cálculos: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

Asimismo, la nueva versión del costeo presentada en el MFMP 2018 mantiene el estimado del costo del AF en \$129,5 billones. Este nuevo documento presenta una reorganización de fuentes, de manera que se incrementa la participación del SGP y se reduce la de la inversión privada.

Con respecto al costeo de cada uno de los puntos del AF, el MHCP revisa los puntos sobre participación política y el problema de drogas ilícitas e incrementa recursos en los puntos sobre el fin del conflicto, y víctimas, y programa recursos para el punto 6 sobre implementación, verificación y refrendación (tabla 2).

Tabla 2

<b>Comparación de los ejercicios de costeo del Ministerio de Hacienda</b>			
<i>Cifras en billones de pesos</i>			
<b>Punto del Acuerdo</b>	<b>Monto total programado (15 años)</b>		<b>Variación %</b>
	<b>MFMP 2017</b>	<b>MFMP 2018</b>	
<b>1 Reforma Rural Integral (RRI)</b>	\$110,6	\$110,6	0%
<b>2 Participación política</b>	\$4,3	\$3,9	-9,3%
<b>3 Fin del conflicto</b>	\$1,9	\$2,5	31,6%
<b>4 Problema de drogas Ilícitas</b>	\$8,3	\$7,9	-4,8%
<b>5 Víctimas del conflicto</b>	\$4,3	\$4,5	4,7%
<b>6 Implementación</b>	\$0	\$0,1	-
<b>TOTAL</b>	<b>\$129,5</b>	<b>\$129,5</b>	<b>0%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda (2017 y 2018).

Cálculos: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

Esta sección analiza cómo el Gobierno Nacional soporta los cálculos asociados a los \$129,6 billones que dice costará el AF y las diferentes fuentes de financiación. Para cada fuente se identifican las limitaciones a enfrentar en materia de disponibilidad de recursos y calidad del gasto.

## Planeación de gasto

Si bien el proceso de planeación ha avanzado a través de otros instrumentos de planificación, la falta del PPI limita las capacidades del Gobierno Nacional para definir las estrategias de las políticas del posconflicto en el PND. Los lineamientos para la planeación se encuentran plasmados en diferentes documentos normativos, como el MFMP 2017 y 2018<sup>10</sup>; el CONPES 3850 de 2015 —Fondo Colombia en Paz—; y el 3867 de 2016 —Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto—.

El MHCP dispone de un costeo global por fuente de financiación proyectada a 15 años y un costeo total por punto del AF que incluye los principales productos del Plan Marco de Implementación. Como se verá más adelante, la CGR encuentra que ambos ejercicios resultan insuficientes para alcanzar los objetivos contemplados en el Acuerdo Final. Además, aún falta apropiar el componente de paz en los planes de desarrollo nacional y territorial, principales instrumentos de planificación del país, tal y como lo estipula la Constitución Política<sup>11</sup>. Los lineamientos para esta apropiación se incluyeron en el proyecto de reforma de la Ley 152 de 1994<sup>12</sup> presentado al Congreso por el Gobierno Nacional, que no fue aprobado.

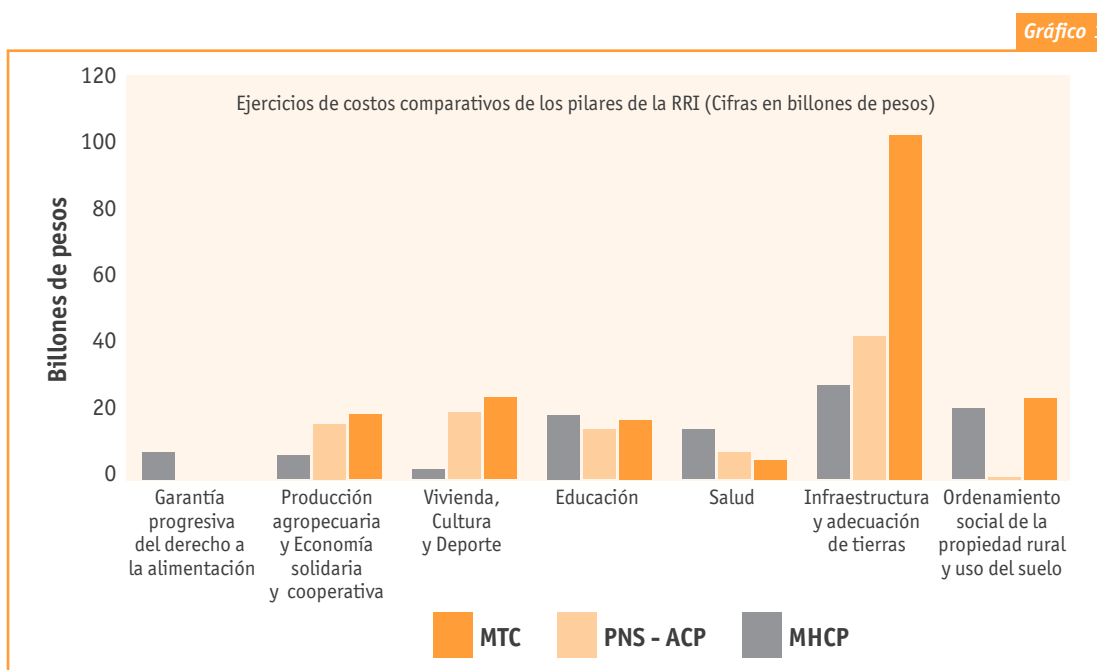
De esta forma, la implementación del AF carece de un presupuesto articulado a los diferentes sectores y actores. Por consiguiente, y sumado a las restricciones de índole fiscal, se derivan las siguientes situaciones:

La ruta para la implementación del AF parte de la priorización de 170 municipios en los cuales se lleva cabo la construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-, cuya dinámica se explicará más adelante. Sin embargo, el Acuerdo Final plantea objetivos más ambiciosos que cubren la totalidad de los territorios rurales colombianos. En ese sentido, en términos de costos, cualquier ejercicio que busque estimar el valor total de la Reforma Rural Integral -RRI-, debe considerar los municipios que dentro de sus territorios cuenten con zonas rurales y rurales dispersas, para poder llegar a resultados más precisos al momento de calcular los recursos necesarios para la implementación de sus iniciativas.

En este sentido, uno de los referentes más completos lo constituye el estudio de la Misión para la Transformación del Campo -MTC-, desarrollado por el DNP en 2015 (DNP, 2015). La MTC parte de definir los “municipios rurales como aquellos que hacen parte de las categorías rural y rural disperso, y que tienen cabeceras municipales menores a 40 mil habitantes. Estos corresponden a 665 municipios, 365 en la categoría rural, y 300 en la categoría rural disperso, 98,5% de los cuales tienen cabeceras urbanas con menos de 20 mil habitantes. Estos municipios agrupan una población total de 8.9 millones de personas, de las cuales 35% vive en cabeceras y centros poblados, y 65% restante en el área rural dispersa” (DNP, 2015, pág. 302, Tomo 2). En el capítulo 14 del mencionado estudio, la MTC estima los costos de lo que sería la Reforma Rural, este monto asciende a \$195,52 billones de pesos de 2015.

- ● 10 Instrumento definido mediante Ley 819 de 2003.
- 11 Artículos 339 y 340.
- 12 Proyecto de Ley “Por el cual se modifica la Ley 152” No. 011 de 2017 en Senado y No. 020 de 2017 en Cámara. Archivado, discutido en el *fast track*. En el último periodo legislativo se discutió el Proyecto de Ley No. 113 de 2017 en Senado (archivado).

Con esta referencia en mente, la UDP desarrolló un ejercicio sobre el costeo que presenta el MHCP, que proyecta un gasto de \$106,99 billones de pesos de 2017, en los próximos 15 años para la RRI, comparado con lo estimado por la MTC. El gráfico 1 resume dichas comparaciones a nivel de los pilares de la Reforma. A primera vista, se detectan diferencias que podrían indicar que la RRI sería más costosa de lo calculado por la MTC; sin embargo, una posible explicación de por qué los costos de la Reforma, focalizada en 170 municipios priorizados, abarcan más de la mitad de los recursos estimados para atender las áreas más rurales del país, tiene que ver con que los PDET son los territorios más apartados y más pobres. Como lo muestra el gráfico 1, la gran diferencia está en infraestructura, que es consistente con la falta de conectividad de estas regiones..



\*Nota: MTC: Precios 2015 /PNS y MHCP: Precios corrientes 2018.

Fuente: ACP.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

Asimismo, el ejercicio de costeo de los PNS, construido con base en información preliminar reportada por la ACP (2018), permite identificar que el costo total de implementación de estos planes puede superar los \$89,9 billones<sup>13</sup>. Al cierre de este informe, el Gobierno aún estaba en proceso de aprobación de los PNS, a pesar de que su contenido en gran parte respondía a lo considerado en el PND 2014-2018. La incertidumbre sobre el costo, aunado a la inexistencia de un esquema de presupuestación por programas, al menos para el AF, podría traer consigo riesgos de desfinanciación de estos planes, así como presiones adicionales de gasto.

El análisis de cada uno de los pilares de la Reforma Rural Integral (RRI), a la luz del costeo de los PNS y de la MTC, evidencia lo siguiente:

- ● 13 Este costeo no incluye los planes de Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, la Zonificación ambiental, el Plan de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación, ni el Plan de garantía progresiva del derecho a la alimentación. Además, el Plan de Salud sólo incluye gastos en infraestructura y dotaciones.

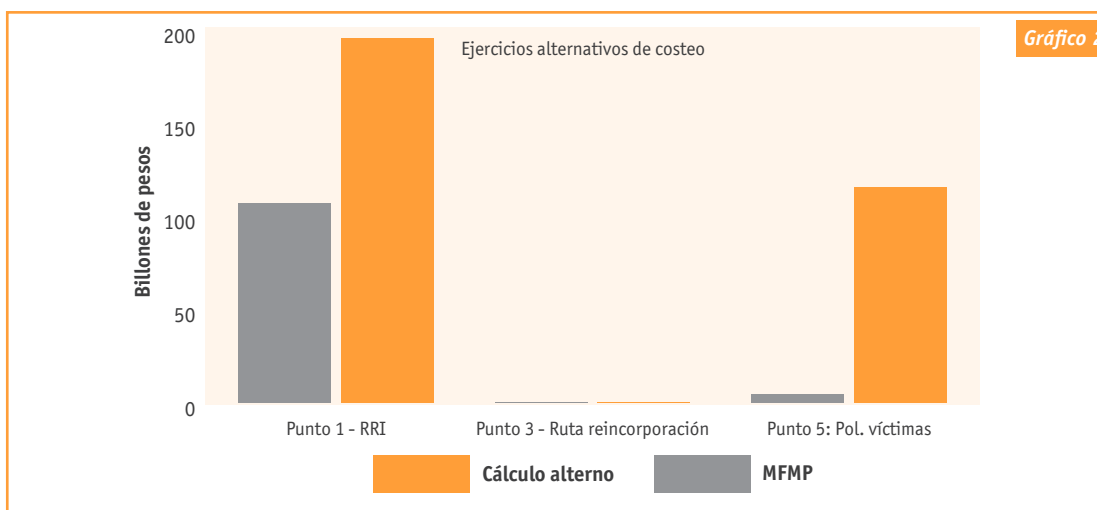
- El ordenamiento social de la propiedad rural y el uso del suelo, que constituyen la base para poder desarrollar las estrategias que propone la RRI, costarían \$21,3 billones de acuerdo con el MHCP y \$24,4 billones de acuerdo con la MTC. Esto no incluye el valor estimado de los PNS, aún en construcción
  - A nivel general, este pilar recoge las iniciativas para la creación del Fondo de Tierras, la implementación del catastro multipropósito y de acceso a tierras, además de los planes de formalización masiva y zonificación ambiental. De momento, es posible dar cuenta del inicio del trabajo del Fondo, pero con respecto a los PNS los avances son muy incipientes, y la verdadera demanda de recursos aún está por definirse. Estas demoras son una amenaza latente para la implementación del AF, debido a la importancia de las estrategias de este pilar para direccionar las acciones de otros planes.
  - El pilar de infraestructura y adecuación de tierras tiene la mayor asignación de recursos, \$28,2 billones, de acuerdo con el ejercicio de costeo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Aquí se recogen los planes de riego y drenaje, vías terciarias, electrificación rural y conectividad rural. La Misión de Transformación del Campo contempla en cambio \$103,5 billones, valor 3,7 veces mayor a los recursos asignados por el Ministerio de Hacienda. Las diferencias en estas estimaciones radican, principalmente, en los \$50 billones que la Misión destina al plan de vías terciarias<sup>14</sup>, y en las inversiones para asistencia técnica e investigación, las cuales costarían \$26,6 billones, que no contempla el Ministerio de Hacienda. Esto pone de manifiesto la inconsistencia de los costos que se han estimado para cada rubro en este pilar.
  - En cuanto al pilar de desarrollo social que quiere propiciar el AF, se destacan los Planes Sectoriales en Educación, Salud y Vivienda, Cultura y Deporte. El monto de recursos que asigna el Ministerio de Hacienda a estos tres pilares es de \$37,14 billones, de los cuales \$31,43 billones corresponden a ingresos derivados del SGP; mientras que la Misión de Transformación del Campo estima \$48,2 billones, y el costeo de los PNS \$43 billones. En cuanto a salud, la situación plantea varios interrogantes: si bien el pilar cuenta con \$14,87 billones, 97,5% de ellos vienen del SGP y no contemplan las inversiones en infraestructura, que, por el momento, es lo único que está contemplado en el PNS de salud (con recursos por \$8 billones). Algo similar ocurre en el caso de educación, donde 87,9% (de \$19,25 billones asignados) de los recursos son del SGP, y tampoco hay claridad en cómo el resto atenderá las necesidades que espera recoger el Plan de Educación Rural. El uso de los recursos del SGP para estas estimaciones, sin una reforma en marcha a la Ley 715 de 2001, pone en duda que se destinen efectivamente para cumplir los objetivos del AF. Finalmente, para el caso de vivienda, el Plan Sectorial espera invertir \$20 billones, aunque Hacienda sólo le asigna \$3,01 billones a este pilar porque considera que parte de las inversiones están cubiertas por el programa de vivienda gratis o con subsidios a los intereses.
  - El incentivo a la Producción Agropecuaria y a la Economía Solidaria y Cooperativa corresponde a las estrategias que esperan generar oportunidades de inclusión productiva de la población afectada por el conflicto<sup>15</sup>. La asignación para implementar este pilar es de \$7,13 billones, donde la mayor partida (97,4%) va para el Plan de Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC), contra \$19,4 billones que estima la MTC. Sin embargo, la línea de los PNS da mayor énfasis al Plan de Apoyo y Consolidación de la Generación de Ingresos de la Economía Familiar, con \$16,6 billones para llevar a cabo sus acciones.
- 14 Debe tenerse presente, como lo señala la CGR en el informe de Auditoría de desempeño a vías terciarias (CGR, 2018), que el país aún no cuenta con el inventario de vías terciarias, lo que dificulta aun más la estimación de los costos de este rubro.
  - 15 En este pilar se encuentran los planes de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales, Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES), Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC), Apoyo y consolidación de la generación de ingresos de la economía familiar y el de Asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación.

- Finalmente, la garantía progresiva del derecho a la alimentación no parece ser prioritaria para los sectores. En términos de los PNS, no se presentan avances en esta estrategia. Sin embargo, el MHCP le asigna recursos por \$8,25 billones, mientras que la MTC no cuenta con estimaciones en este aspecto.

Asimismo, en el marco del punto 4 del AF, asociado a la solución al problema de drogas ilícitas, se creó el Programa Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS) con un presupuesto de \$4,5 billones (MHCP, 2018). De acuerdo con los cálculos de la CGR, este presupuesto es suficiente para atender los compromisos con 123.225 familias con las que se han firmado pactos colectivos y que poseen el 65% del área cultivada.

Otro aspecto no considerado en el costeo del MHCP son los recursos para cubrir la complementariedad requerida por el AF en las políticas públicas de víctimas; antinarcóticos; y reincorporación (colectiva e individual). Por ejemplo, la estimación del punto 5: Víctimas del conflicto armado, si bien contempla elementos para la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación y No Repetición (SIVJRNR), tales como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Convivencia y No Repetición (CEV), la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), así como medidas de reparación integral y garantías de no repetición, no tuvo en cuenta el déficit de financiamiento para la implementación de la política de víctimas contemplada en las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011. Según cálculos del DNP y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la política cuesta \$115,6 billones (2016-2021) frente a \$68,5 billones previstos a través de costeos contenidos en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012<sup>16</sup>.

El costo de la política de reincorporación de los excombatientes de las FARC podría ascender a \$478.569 millones por un periodo de 6,5 años (2017-2023), frente a \$350.155 millones previstos por el MHCP<sup>17</sup> (gráfico 2). Si bien estos recursos cubren algunos componentes de esta política, como la renta básica, la asignación de normalización y proyecto productivo individual o colectivo deja por fuera componentes básicos como la atención psicosocial y la seguridad social de los excombatientes.

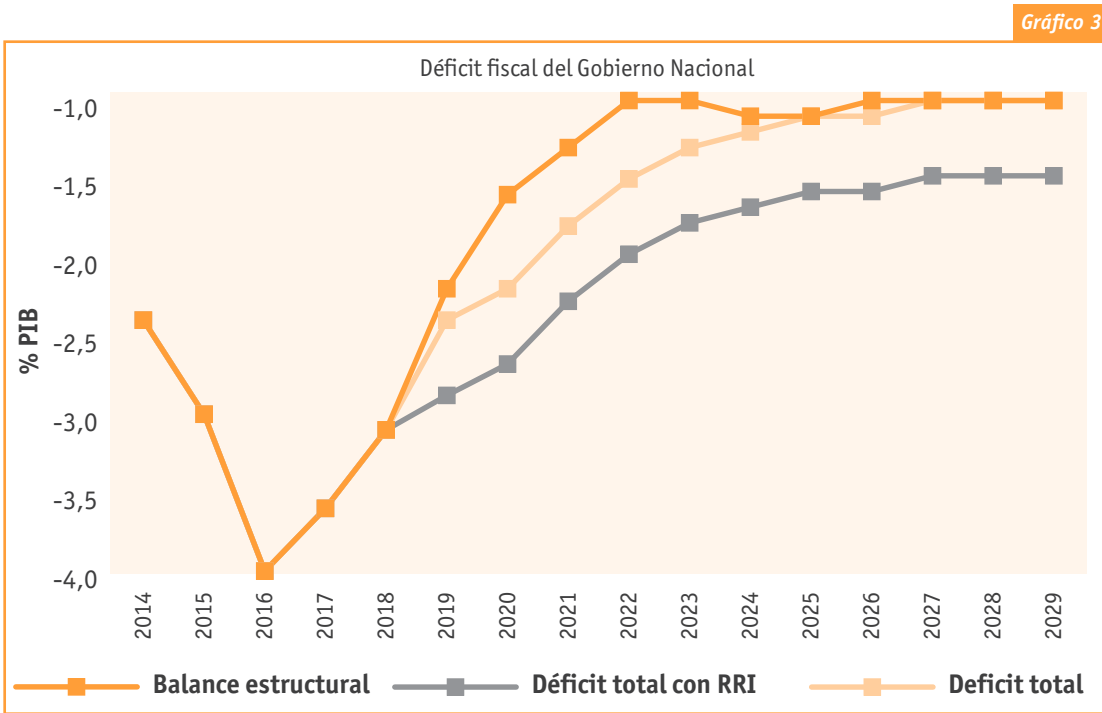


Fuente: MHCP / MTC / ARN.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

- ● 16 Estas necesidades se aumentaron toda vez que el registro de víctimas se incrementó de 2,5 millones de 2011 a 6,2 millones de víctimas en el 2016.
- 17 Este monto corresponde a los valores de asignación única de normalización, asignación básica mensual y proyectos productivos.

La CGR modeló el impacto que los valores adicionales de los ejercicios de costeo de los puntos del AF tendrían en el déficit fiscal del gobierno<sup>18</sup>. Este ejercicio permitió concluir que pueden existir presiones adicionales al déficit entre 0,4% o hasta 1,1% del PIB, si no se consideran ajustes adicionales a la senda fiscal<sup>19</sup>. El esfuerzo presupuestal extra para la implementación del punto 1 puede representar \$35,7 billones más (Fedesarrollo, 2017), de la ruta de reincorporación considerada en el punto 3, \$128.400 millones más (cálculo CGR, 2018), y, en materia de víctimas, \$40 billones si se agregan los costos asociados a indemnizaciones (cálculos Gobierno Nacional, 2018). Lo anterior implica que el AF debería tener, al menos, \$76,02 billones adicionales, lo que representaría 0,4% del PIB anual que se sumarían al déficit fiscal que se ha proyectado para los próximos años. Estos cálculos podrían aumentar hasta el 1,1% del PIB si agregamos los costos adicionales de, cubrir todos los municipios con territorios rurales y rurales dispersos como lo contempla el Acuerdo Final, y las medidas de reparación de la política pública de atención a las víctimas según estimó el DNP (2015) (gráfico 3).



Fuente: MHCP.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

- 18 *Ceteris paribus*. No se contempla el crecimiento asociado a la firma del Acuerdo Final/ Las tasas de crecimiento están dadas por las proyecciones del comité consultivo de la regla fiscal.
- 19 Este ejercicio fue desarrollado entre la Unidad Delegada para el Posconflicto y la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas.

## Disponibilidad de recursos

De acuerdo al MFMP 2017, el costeo actual del AF no implica mayores recursos públicos adicionales, excepto los que se habilitaron a través de la reforma constitucional del SGR<sup>20</sup>, y aquellos provenientes del PGN para financiar las necesidades más urgentes de la implementación<sup>21</sup>. En este sentido, al menos 65% de la financiación (PGN y SGP) se basa en la reorientación y priorización de recursos en planes y proyectos afines a los diferentes puntos del Acuerdo<sup>22</sup>, ejercicio que va en coherencia con el balance macroeconómico del país.

El MFMP 2017 señala los recursos y fuentes de financiación disponibles para la implementación del AF. Sin embargo, falta claridad sobre los montos disponibles y la posibilidad de uso de cada fuente descrita. El MFMP 2017 define que los recursos provendrán del PGN, SGP, SGR, recursos propios de las entidades territoriales, la cooperación internacional y la inversión privada. En ese sentido, a la fecha, no se cuenta con un costeo que precise cómo se articulará y dispondrá el uso de cada una de estas fuentes para la financiación de las inversiones asociadas a cada punto del AF.

El Gobierno Nacional posee una limitada injerencia sobre el SGP y los recursos propios de las entidades territoriales. En el caso del SGP, este responde a destinaciones específicas determinadas por la Ley 715 de 2001, las cuales son inflexibles<sup>23</sup> (Fedesarrollo, 2018) para alcanzar la focalización territorial y las inversiones requeridas para la implementación del AF. Los recursos propios de las entidades territoriales están sujetos a la autonomía de los gobiernos locales. Lo anterior, sumado a la ausencia de lineamientos e instrumentos para hacer que estas fuentes estén disponibles para financiar el AF, limita la posibilidad de ser usados para su implementación. A esto, además, se añade la limitada gobernabilidad del sector público sobre la disponibilidad de los recursos de cooperación internacional y del sector privado, con lo cual, el Gobierno Nacional tendría una limitada capacidad en cuatro de las seis fuentes de financiación descritas en el MFMP 2017, que representan casi 50% de los recursos identificados.

En relación al SGP, el MFMP 2017 tiene previsto invertir \$37,8 billones (29,2% de los costos totales del AF), provenientes de esta fuente en un período de 15 años, cifra que aumenta a \$47,7 billones en el MFMP 2018, lo que convierte al SGP en la principal fuente de financiación del AF, después del PGN. No obstante, los análisis que ha venido realizado la CGR revelan varios interrogantes, relacionados con los supuestos de cálculo que definieron el aporte de esta fuente y sus restricciones de uso frente al alcance del AF.

Si bien es cierto que el SGP va en el mismo sentido de la RRI, al contemplar el desarrollo social en materia de salud, educación y vivienda, como pilar fundamental en la erradicación de la pobreza, los criterios existentes en la Ley 715 del 2001 no incentivan inversiones en zonas rurales dispersas en temas de salud, vivienda y saneamiento básico, foco central de la Reforma Rural Integral. Además, los criterios de costo eficiencia de las intervenciones públicas no necesariamente incentivan la priorización en dichas zonas.

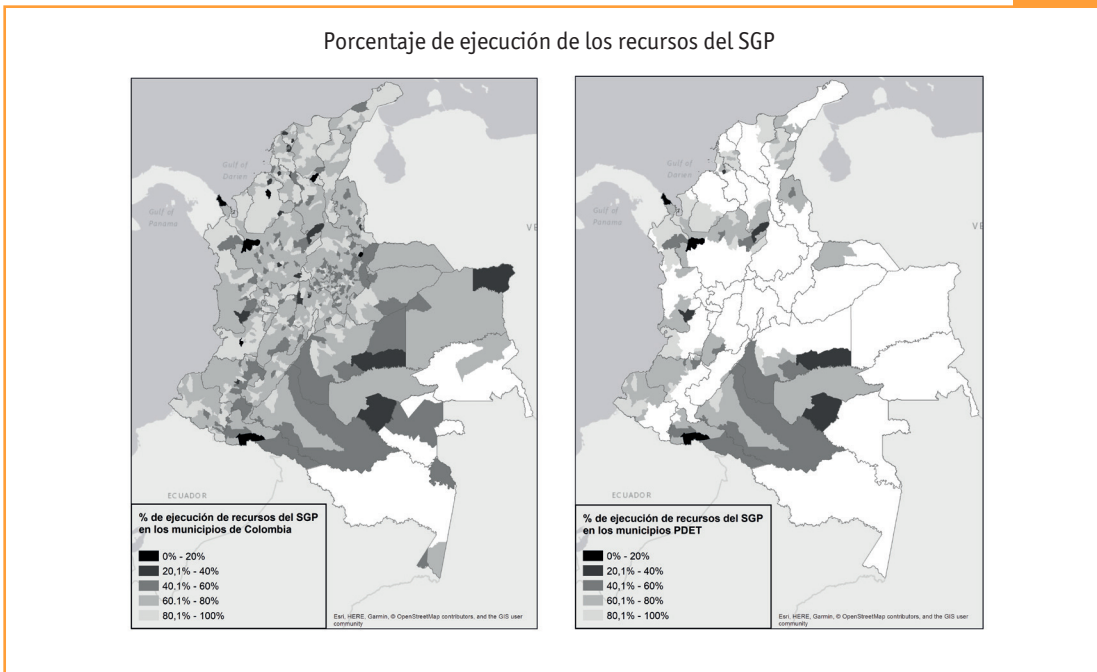
- ● 20 Acto Legislativo 04 de 2017.
- 21 Según el MFMP se asignarían del PGN recursos exclusivos cercanos a los \$1,8 billones, para financiar las necesidades más urgentes de la implementación de los acuerdos durante 2017.
- 22 Como, por ejemplo, en el caso del PGN inversiones del sector agropecuario y rural en proyectos relacionados con capitalización rural y crédito, distritos de riego, fondo de fomento agropecuario, programas de generación de ingreso y capacidades productivas, vivienda rural, fondo de comercialización, entre otros.
- 23 “Si bien la pre-asignación del gasto sustrae los recursos del alcance inmediato de los políticos, tiene la desventaja de producir rigideces e inflexibilidades en el manejo presupuestal a través del tiempo”. “Pre-asignar presupuesto en proporciones fijas para un mismo objetivo de manera indefinida, es quitar la posibilidad de destinar los recursos para atender otros fines, de igual o mayor importancia, cuando las circunstancias así lo aconsejen”. (Fedesarrollo, 2018)

Además, se debe tener en cuenta que el SGP corresponde a asignaciones con destinaciones específicas que están por encima de la autoridad de los gobiernos locales. Adicionalmente, el margen de acción de los recursos de propósito general es muy limitado para los municipios categorías G4 y G5, objeto de la priorización para la puesta en marcha de la RRI, dada su baja capacidad de generar ingresos propios. Dicha situación hace que esta fuente esté aún menos disponible para la implementación del Acuerdo Final.

Cabe anotar que el valor estimado del SGP en el MFMP 2017 sólo contempla la porción rural de los 170 municipios priorizados y no todas las zonas rurales del país, como lo plantea el AF. El punto 1.2.2 del AF, cuando hace referencia a la transformación estructural del campo, menciona que “deberá cobijar la totalidad de las zonas rurales del país” (Mesa de Conversaciones, 2016). No obstante, se convino priorizar las zonas más necesitadas y urgidadas. En este sentido, el costeo estaría por debajo del alcance de los propósitos del AF.

Asimismo, los actuales criterios de asignación del SGP no tienen la fuerza suficiente para lograr verdaderos avances regionales en el cierre de brechas (CGR, 2017). A pesar del esfuerzo realizado por introducir variables de equidad en la distribución de los recursos del SGP, para que sean, en cierta forma, progresivos, el cierre de brechas se logra mediante el mejoramiento de las capacidades locales. En este mismo contexto, los mapas del gráfico 4 destacan desempeños particulares en ciertas zonas de baja ejecución de los recursos, en especial para el caso de los municipios priorizados para la implementación del AF, dadas sus condiciones de vulnerabilidad y afectación del conflicto armado (municipios PDET). Este comportamiento, en el marco de la implementación del AF, no sorprende, debido a que las condiciones de violencia en dichos territorios los han apartado del desarrollo del resto del país.

Gráfico 4



Fuente: SISFUT, DNP.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

A través del acto legislativo 04 de 2017, y sus Decretos Ley Reglamentarios<sup>24</sup> se habilitaron nuevos recursos del SGR para la financiación de proyectos que tengan por objeto la implementación del Acuerdo Final. Lo anterior incluye la financiación de proyectos para la reparación integral para las víctimas del conflicto. En este sentido, el MFMP 2017 asignó un total de \$19,7 billones para un período de 15 años. Posteriormente, el MHCP presentó un escenario donde se estiman \$16,2 billones para un período de 20 años, es decir, una disminución de \$3,5 billones. Finalmente, el MFMP 2018 asigna un total de \$18,1 billones para 15 años, es decir un 8% menos frente a lo costado en el MFMP 2017. Si bien es cierto, se posibilitaron nuevos recursos, es importante tener en cuenta que la disponibilidad de esta fuente se ve afectada por factores externos, como los niveles de explotación y precios internacionales de las materias primas, lo que imprime volatilidad al flujo de estos ingresos.

El Acto Legislativo 001 de 2016 exige a los gobiernos subnacionales incorporar a sus planes de inversión un componente de paz. Por su parte, el MFMP 2017 estima que parte de los recursos propios de los departamentos y los municipios PDET financiará las intervenciones territoriales del AF, bajo el supuesto de que la calidad de vida de las zonas rurales es una responsabilidad compartida entre los diferentes niveles de gobierno<sup>25</sup>. No obstante, en el marco de los principios de descentralización política y administrativa, es competencia exclusiva de las administraciones locales el uso de estos recursos<sup>26</sup>.

Es importante mencionar que la no inclusión en el PMI de lineamientos para las entidades territoriales con respecto al uso de sus recursos propios dificulta la disponibilidad de esta fuente para la implementación del AF. Pese a esto, algunas entidades territoriales están realizando esfuerzos independientes para la implementación del AF. La CGR pudo evidenciar estas iniciativas en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca y Córdoba, entre otros, información que se detalla más adelante en la subsección de enfoque territorial.

En materia de cooperación, esta fuente cumplió las expectativas en materia de gestión y ejecución. El MFMP 2017 estipuló que la comunidad internacional aportaría \$11,6 billones (9%) al AF para financiar temas relacionados con el sector agropecuario, medio ambiente, atención a las víctimas y desminado humanitario, entre otros. Para 2017, se tenía previsto un aporte de \$1,1 billones. Por otra parte, en el CONPES 3850 se proyectó que, en una primera fase de cinco años, el país recaudaría alrededor de US\$3.300 millones a través de cooperación internacional no reembolsable, es decir, un promedio anual de US\$660 millones (\$1,9 billones de pesos colombianos). Según la información reportada por APC, en 2017 se registra una ejecución<sup>27</sup> de \$1,7 billones, alcanzando el 89% de lo programado en el CONPES 3850 de 2015 y el 155% de lo programado en el MFMP 2017.

La reducción del monto de recursos de inversión privada para la implementación del AF previsto entre el MFMP de 2017 y el de 2018 genera dudas sobre el modelo utilizado para dicha estimación. El MFMP 2017 estimó que el sector privado aportaría 6,4% del

- ● 24 Las modificaciones y reglamentación del uso del SGR destinados a la paz se desarrollaron en el Acto Legislativo 04 del 08 de septiembre de 2017. Y en los decretos ley 1534, 1634, 1997 y 2039 de 2017.
- 25 La capacidad se determinó teniendo en cuenta los recursos de los que disponen las entidades territoriales, después de cubrir sus gastos de funcionamiento y el pago de sus obligaciones financieras, así como la proporción de estos que se podrían orientar a proyectos de posconflicto, definidos por el criterio de participación rural en el total de la población según el nivel territorial" (MFMP 2017, p. 248).
- 26 Constitución Política de Colombia de 1991, art. 1º: Colombia es un "Estado social de derecho" bajo la fórmula de república unitaria, descentralizada y con plena autonomía de sus entidades territoriales.
- 27 La ejecución de los recursos de cooperación internacional se entiende como los compromisos asumidos por los cooperantes en la vigencia del 2017.

AF, basado en el cálculo de los dividendos de la implementación<sup>28</sup>, conocidos como “dividendos para la paz”. Sin embargo, el MFMP 2018 redujo este monto de \$8,3 billones a \$1,2 billones, sin aclarar el método de cálculo. Esto permitiría pensar que, más que una modificación asociada al crecimiento económico esperado por el AF, el cambio en los montos responde a la restricción de los recursos del sector privado a los municipios priorizados para la implementación (170 municipios PDET).

Además, resulta preocupante que, más allá de incentivos puntuales no exista una política de promoción para la inversión privada. El ejercicio realizado por el MHCP no incluye las inversiones derivadas de los incentivos tributarios en Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) de la Ley 1819 de 2016<sup>29</sup>. Estos consisten en una tarifa progresiva del impuesto a la renta<sup>30</sup> y un pago de impuestos<sup>31</sup> a través de obras ejecutadas por los contribuyentes, conocida como “obras por impuestos”<sup>32</sup>.

Según el MFMP 2018, se han creado 544 empresas en 23 departamentos con municipios ZOMAC desde octubre de 2017 en el marco del incentivo de tarifa progresiva del impuesto a la renta. Estas empresas se concentran en actividades como cultivos de palma, apoyo a la agricultura, comercio de productos alimenticios, producción de materias primas y transporte de carga. Si bien el mecanismo alinea las inversiones hacia los territorios focalizados, no las alinea claramente hacia los compromisos del PMI.

Además, a través del mecanismo de obras por impuestos se han aprobado 23 proyectos de inversión por valor de \$220.000 millones en 12 departamentos y 25 municipios. Estos se destinan a mejoramiento de vías, suministro de agua potable, proyectos energéticos y nuevas sedes educativas. A pesar de este logro, aún persisten algunas dudas por parte de los empresarios en materia de cumplimiento de requerimientos, control de calidad y riesgos financieros, como lo manifestó Asocreto a la CGR<sup>33</sup>.

Si bien estos mecanismos contribuyen a promover la inversión en las zonas afectadas por el conflicto, por sí mismos no constituyen una política de promoción de la inversión privada. Esto es particularmente cierto en el caso del mecanismo de tarifa progresiva al impuesto a la renta en el cual no se evidencian lineamientos para la micro y pequeña empresa, que contribuyan a su creación y sostenimiento, tales como instrumentos de financiación, articulación con programas de economía solidaria, entre otros.

Finalmente, en materia de disponibilidad de recursos se debe tener en cuenta la capacidad de ejecución de los mismos dentro de los arreglos institucionales existentes. La capacidad histórica de ejecución de las distintas fuentes (tabla 3) es inferior a 100%, siendo el PGN la fuente con mejor desempeño con un nivel de ejecución promedio de 86% en los

- ● 28 El método aplicado por el MHCP contempló tres etapas: i) impacto de la reducción efectiva del conflicto sobre el crecimiento económico, ii) contribución al PIB de las inversiones asociadas a la implementación del Acuerdo Final con PGN y iii) efectos del dividendo de la paz sobre el PIB potencial, usando como insumo las dos etapas anteriores.
- 29 Beneficios tales como impuesto a la renta preferencial con tasas entre 0% y la mitad de la tasa de renta nacional según el tamaño de la empresa y compensación de impuestos por las obras realizadas en estas zonas.
- 30 El Decreto 1650 de 2017 reglamenta los artículos 236 y 237 de la Ley 1819 relacionados con este mecanismo tributario.
- 31 Artículo 238 Ley 1819 de 2016: *Las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable obtengan ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT, podrán efectuar el pago hasta del cincuenta por ciento (50%) del impuesto a cargo determinado en la correspondiente declaración de renta, mediante la destinación de dicho valor a la inversión directa en la ejecución de proyectos viabilizados y prioritarios de trascendencia social en los diferentes municipios ubicados en las ZOMAC.*
- 32 Parágrafo 2º, Artículo 238, Ley 1819 de 2016: Reforma Tributaria.
- 33 Para acogerse al mecanismo de “obras por impuestos”, el contribuyente deberá obtener la aprobación de la DIAN y la ART, previo visto bueno del DNP. Una vez aprobado, el contribuyente asumirá la realización de la obra en forma directa.

últimos 10 años. En este sentido, la disponibilidad de recursos para el AF, ajustada de acuerdo a los niveles históricos de ejecución de cada fuente, conlleva a un riesgo de no ejecución presupuestal que se calcula en \$23,8 billones en los 15 años de implementación. Lo anterior, evidencia la necesidad de una estrategia de fortalecimiento de dichas capacidades de ejecución.

Tabla 3

<b>Promedio histórico de ejecución por fuentes de financiación</b>			
<i>Cifras en billones de pesos</i>			
<i>Fuente</i>	<i>Costo</i>	<i>Promedio histórico de ejecución (%)</i>	<i>Valor ajustado</i>
<i>Presupuesto General de la Nación (PGN)</i>	46,7	86% *	\$40
<i>Sistema General de Participaciones (SGP)</i>	37,8	75,27% **	\$28,50
<i>Sistema General de Regalías (SGR)</i>	19,7	68%***	\$13,40
<i>Recursos entidades territoriales</i>	5,5	60,5%	\$3,30
<i>Cooperación internacional</i>	11,6	N.A.	N.A
<i>Inversión privada</i>	8,3	N.A.	N.A
<b>Total</b>	<b>129,5</b>		

\* Promedio para el periodo 2008-2017

\*\* Promedio para el periodo 2015-2016

\*\*\* Promedio giro/recaudo 2012-2015

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017, MHCP. SIF.

Cálculos: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

## Uso de los recursos y calidad del gasto

Las debilidades en la capacidad de ejecución afectan tanto la disponibilidad de recursos reales, como la posibilidad de contabilizar los que se están ejecutando actualmente. La calidad<sup>34</sup>, efectividad<sup>35</sup> y capacidad de ejecución de los recursos asociados a la política del posconflicto está sujeta a las limitaciones del sistema presupuestal del país. En general, las normas del presupuesto no definen el concepto de eficiencia<sup>36</sup> del gasto ni su medición, y no proveen un esquema de incentivos orientado a su consecución<sup>37</sup>. Si bien el SUIFP<sup>38</sup> representa un avance importante para contar con información necesaria para la toma de decisiones asociadas a la inversión pública del PGN y su seguimiento<sup>39</sup>, particularmente frente a la formulación y seguimiento de políticas transversales como la del posconflicto, tanto la herramienta como la institucionalidad no se encuentran totalmente alineadas para este fin.

En relación con el presupuesto de funcionamiento del PGN, aún no existe un sistema para identificar todos los recursos orientados al AF. En este sentido el MHCP se encuentra creando un clasificador presupuestal para tal fin. Por su parte, el SGR dispone de los sistemas de formulación y seguimiento SUIFP-Regalías y GESPROY<sup>40</sup>. El SUIFP-Regalías, al igual que el SUIFP-PGN, dispone de un clasificador para los proyectos asociados al posconflicto. A la fecha, no existen mayores dificultades frente a la identificación del uso de estos recursos. Toda vez que, desde el OCAD Paz, estos se direccionan hacia proyectos de infraestructura de transporte, entre los que se priorizan los territorios PDET y ZOMAC. No obstante, la implementación de estas inversiones hereda las fallas estructurales del modelo del SGR, relacionadas con la falta de criterios y estrategias para la jerarquización y orientación del gasto hacia objetivos estratégicos y de impacto regional<sup>41</sup>.

En cuanto a los recursos de cooperación internacional, APC-Colombia cuenta con los registros de proyectos de cooperación internacional en ejecución a través de la herramienta CICLOPE<sup>42</sup>, con un marcador que permite identificar los proyectos y recursos alineados con el PMI.

Finalmente, el país no cuenta con suficientes herramientas que faciliten la adecuada identificación y seguimiento de inversiones asociadas a SGP, entidades territoriales e inversión privada.

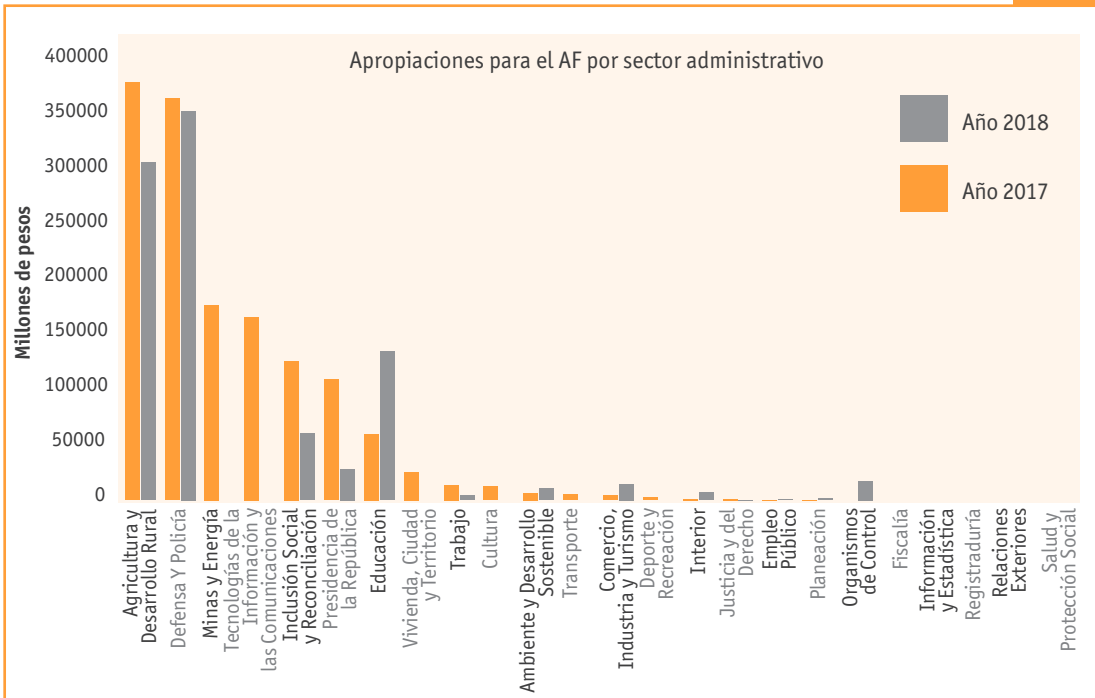
- ● 34 Los productos asociados a las inversiones efectuadas satisfacen las expectativas y propósitos esperados.
- 35 Contribución del producto hacia el resultado esperado.
- 36 Relación productos-costos.
- 37 Tomado de Archivos de Economía 391, “Bases para el análisis de la eficiencia y la efectividad de la inversión pública en Colombia”.
- 38 Mediante el Decreto 2844 de 2010 se formaliza el “Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas”, a través del cual se coordinan los procesos y operaciones que deben surtir las entidades del orden nacional para la formulación, evaluación previa, registro, programación, ejecución, seguimiento y evaluación posterior de los proyectos de inversión.
- 39 La introducción del concepto de “cadena de valor” en la formulación y seguimiento de los proyectos de inversión del PGN se constituye en pieza fundamental para la gestión del presupuesto por resultados.
- 40 Este aplicativo permite al ejecutor gestionar y monitorear la ejecución de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR, a partir de los objetivos, productos, metas e indicadores planteados en su formulación y registrados en el Banco de Programas y Proyectos SGR-SUIFP-SGR.
- 41 Conclusión de la evaluación que realizó la CGR a los OCAD y a la gestión de los proyectos en el marco del SGR en 2017.
- 42 Herramienta de consulta que permite visualizar información detallada de los compromisos de programas y proyectos con recursos de Cooperación Internacional No Reembolsable en Colombia a través de distintos filtros, clasificados según su alcance geográfico: ámbito nacional o departamental y municipal.

La información de los proyectos de inversión del PGN asociados a la política transversal del posconflicto en el SUIFP está sub-reportada, lo que dificulta contabilizar los recursos asociados al AF. El documento CONPES 3867 de 2016 “Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto” definió que se crearía una codificación especial para los rubros de inversión asociados al posconflicto. Así, se incorporó dentro del SUIFP un clasificador de política transversal para el posconflicto, cuyo principal referente es la estructura programática del Plan Marco de Implementación<sup>43</sup>. Ese clasificador permite asociar los proyectos de inversión a nivel de punto y pilar del PMI.

Pese a los lineamientos y criterios dados por el DNP a las entidades para la asociación de proyectos de inversión a la política del posconflicto, este proceso evidencia dificultades de oportunidad y calidad en el registro de la información. Se encuentra entonces que 25% de los sectores vinculados a la implementación del AF, en el PMI, no pudieron ser identificados en el SUIFP, junto con las apropiaciones de inversión del PGN asociadas a esta política (gráfico 5). Con corte diciembre de 2017, se registran apropiaciones de \$ 1,38 billones concentradas en 16 sectores, frente a 24 sectores con compromisos consignados en el PMI. En este sentido, se desconoce el avance de inversiones estratégicas del AF que debían haber iniciado en 2017 en sectores como, por ejemplo, información y estadística, justicia y registraduría.

● ● 43 La estructura programática del PMI se compone de puntos, pilares, estrategias, productos e indicadores.

Gráfico 5



Fuente: SUIFP / DNP.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

Durante la vigencia 2018 la situación del subreporte es aún más crítica. Con corte marzo 31 de 2018, se registran apropiaciones vigentes de \$893.793 millones<sup>44</sup>, lo que representaría una disminución del 35% respecto a las apropiaciones de 2017, evidenciando un 45% de sectores asociados al PMI que no han identificado las inversiones de la política del posconflicto. Sectores como Minas y Energía, Tecnologías de la Información y Vivienda no están marcados en 2018 pese a que habían asociado inversiones al posconflicto en 2017. En este contexto, se identifican ocho proyectos marcados como de posconflicto en 2017 que representan el 28% de la apropiación en ese año, y que no aparecen marcados para 2018. Estos proyectos, aún vigentes, están relacionados con compromisos del AF de los sectores Minas y Energía, Tecnologías de la información, y Agua Potable que cierran en 2031.

En los reportes de ejecución presupuestal, de los proyectos marcados como posconflicto, la CGR encuentra un subreporte del 22% con relación a los proyectos asociados a la financiación del posconflicto en 2017. Así, 13 proyectos asociados en su totalidad al posconflicto, con una apropiación de más de \$300.000 millones, no habían reportado la ejecución presupuestal correspondiente a esta política transversal.

Por otro lado, las entidades del PGN están priorizando las acciones alrededor del posconflicto de una manera general, y poco asociada a las metas y productos del PMI. Para llegar a este postulado, la CGR-UDP analizó los proyectos de inversión asociados a la política transversal del posconflicto<sup>45</sup>, encontrando retos en relación con la consistencia entre los objetivos específicos de los proyectos asociados a esta política, con el pilar marcado y sus

● 44 Información corte marzo 31 de 2018.

45 De una muestra de 40 proyectos que representan 91% de los recursos de inversión asociados al posconflicto.

respectivas líneas de acción y productos. De esta revisión se encontró que en 35% de los proyectos analizados no hay consistencia entre los objetivos generales y específicos de estos frente a las diferentes líneas de acción del pilar del PMI. El anterior resultado se verificó a través de reuniones con las entidades<sup>46</sup>, concluyendo que, en varios de sus proyectos, sobreestimaron el reporte de las apropiaciones de inversión asociadas al posconflicto en proyectos misionales que deben operar con o sin Acuerdo Final.

La consistencia es aun menor entre los productos del proyecto de inversión y los productos del PMI. El 52% de los proyectos de inversión del PGN registran falta de correspondencia entre sus productos y los productos del PMI. Esto evidencia limitaciones del esquema de seguimiento y control dispuesto por el Gobierno Nacional a esta política transversal. Se concluye que, tanto el marcador de la política transversal del posconflicto, como las entidades, aún no se encuentran adaptadas a las necesidades de la implementación del AF.

● ● 46 La UDP realizó reuniones con siete entidades responsables de proyectos de inversión marcados como de posconflicto. El propósito de dichas reuniones fue revisar la calidad de la formulación de los proyectos y su consistencia con la implementación del Acuerdo Final y el PMI. Dichas reuniones se llevaron a cabo los días 27 y 30 de abril.

### Cuellos de botella en la ejecución de recursos

La CGR, con el apoyo del Centro Nacional de Consultoría, llevó a cabo un estudio sobre la trazabilidad de los recursos asociados a la implementación del AF con el propósito de identificar los principales cuellos de botella en la ejecución de recursos. A continuación, se evidencian dichos cuellos de botella de cada una de las fuentes de financiación (anexo 2).

1. Tradicionalmente, el uso del PGN no vincula a las entidades territoriales ni a la sociedad civil en la planeación de los proyectos. La planeación desde el nivel central no incorpora a las entidades territoriales para priorizar a poblaciones más vulnerables ni en la definición de la pertinencia de los proyectos. Esto genera, en primer lugar, que los funcionarios de los municipios sientan que no se identifican apropiadamente las necesidades del territorio. Y, además, deslegitima a la institucionalidad local frente a la población. Este elemento es particularmente riesgoso en zonas de alta incidencia del conflicto armado, donde la presencia del Estado ha sido limitada. Las entidades territoriales por su lado no identifican canales para informar sus necesidades a las instancias articuladoras.

Asimismo, no se evidencia coordinación entre los diferentes ejecutores del nivel nacional. Desarrollar una política integral requiere un alto nivel de coordinación. Sin embargo, es frecuente encontrar desincronización en casos en que dos o varios productos finales deben entregarse al tiempo. Este es el caso de la entrega de materia orgánica para la puesta en marcha de proyectos productivos en el marco del PNIS, que no puede ser entregada al no contar con el listado de beneficiarios del programa. Esto se traduce, para el beneficiario, en pérdidas del producto terminado o, en el mejor de los casos, en demoras innecesarias.

2. La mayor limitación de los proyectos que combinan fuentes e incluyen recursos propios de entidades territoriales es la limitada capacidad técnica de estas últimas para formular proyectos. Se identificó que los municipios priorizados para la implementación tienen una capacidad técnica y administrativa limitada para atraer recursos por medio de convocatorias u otros espacios para financiar proyectos. Vale la pena resaltar que en aras de superar esta limitación se cuenta con la ruta de los Contratos Plan para la Paz. Esta busca generar una agenda de largo plazo entre nación, sectores y territorios, en la cual la estructuración de los proyectos, así como el compromiso de fuentes se dé entre todos los actores. A través de esta figura se pretende que los ejecutores sean los territorios, permitiendo que haya transferencia de conocimientos que les permita desarrollarse y volverse competitivos. Ahora bien, esta figura está apenas comenzando a ejecutar proyectos.

3. En relación con las intervenciones con recursos de cooperación internacional, las entidades territoriales perciben que no son consultadas para su diseño y que estas no son necesariamente sostenibles en el tiempo. El análisis de las entrevistas evidencia que en ocasiones se ejecutan proyectos sin una clara estrategia de sostenibilidad. Estos proyectos, que son tradicionalmente de capacitación, se desarrollan primordialmente en las cabeceras municipales, se dirigen a los mismos grupos poblacionales y en ocasiones poseen los mismos contenidos temáticos. Una dificultad mayor es que, aparte de la instrucción recibida en el curso respectivo, no existen ni se generan herramientas que garanticen la sostenibilidad de los contenidos de este.

4. Finalmente, se identificó que un mayor nivel de subcontratación dificulta el seguimiento a los proyectos y, en particular, dificulta corroborar que los beneficiarios finales reciban los productos establecidos. Los principales cuellos de botella con la presencia de intermediarios responden a: i) la presentación de presupuestos por encima de los costos reales, ii) la percepción de los beneficiarios de algunas alcaldías de un alto grado de subcontratación se correlaciona con el agotamiento de recursos y mayores fugas.

## Identificación de riesgos

Resultado del análisis anterior, en la financiación del AF se han identificado seis (6) situaciones que crean riesgos asociados al manejo de los recursos escasos (anexo 3):

- a. Existe un riesgo asociado al recurso financiero pues el Gobierno Nacional no tiene aún el detalle de todos los gastos asociados al AF. En primer lugar, el hecho de que el PPI aún no se haya formulado limita la identificación específica de los gastos esperados con el AF. Además, las estimaciones de costo del AF se restringen a los cálculos hechos por el Ministerio de Hacienda para soportar el MFMP, que es un instrumento fiscal y no de planeación de gasto, como lo es el PPI.
- b. Aún es difícil evidenciar cómo se articularán las políticas de implementación del AF con otras complementarias, lo cual genera riesgos de oportunidad en las acciones conjuntas entre estas y riesgos de uso inadecuado de la capacidad institucional.
- c. Existe un riesgo en materia de financiación debido a la falta de control del Gobierno Nacional sobre fuentes de financiación. Este conjunto de fuentes incluye recursos del SGP, recursos propios de los entes territoriales y recursos de inversión privada, las cuales se presentan en el MFMP 2017 como fuentes de financiación para la implementación.
- d. Si no se generan instrumentos que orienten el uso de los recursos para la implementación del AF, se ratifica el riesgo de no disponer de las fuentes de financiación para la implementación de este. Además, se corre el riesgo de que las acciones esperadas no se implementen en los tiempos necesarios.
- e. Las capacidades reales de ejecución de las entidades participantes en la implementación afectan la apropiación de recursos destinados para este fin. Ante la inexistencia de una estrategia para el fortalecimiento de dichas capacidades, la implementación del Acuerdo Final corre un riesgo de pérdida de apropiación cercana a los \$23,8 billones.
- f. Existe un riesgo de desgaste de la capacidad institucional de las entidades relacionado con el subreporte de las acciones de la implementación debido a la falta de instrucciones claras, así como a los limitados sistemas de control de calidad en materia de inversiones. Esto hace que las entidades no identifiquen y prioricen su rol de la implementación del AF.

## Conclusiones sobre recursos de inversión para la paz

La primera, y más importante conclusión asociada al primer año de implementación del AF, es que el Gobierno nacional ha ejecutado recursos de inversión para el cumplimiento del AF. Si bien el GN espera contar con un componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones, a partir de la elaboración del siguiente Plan Nacional de Desarrollo, la ausencia de dicha herramienta no fue un obstáculo para la ejecución de recursos asociados a la implementación. Se espera que al momento de contar con este componente, se fortalezca la orientación hacia los objetivos esperados por el AF y el PMI.

El análisis de la planeación y ejecución de los recursos de inversión destinados a la implementación del AF permite concluir que el presupuesto, si bien está acorde con la regla fiscal, no asigna suficientes recursos para su cumplimiento. El equipo de la CGR identificó que aquellos recursos presupuestados para la implementación del AF no son suficientes para cubrir la totalidad de lo acordado, particularmente en el caso de la RRI, el programa integral de sustitución de cultivos y el fortalecimiento de las medidas de reparación integral de la Ley 1448 de 2011 contempladas en el punto 5.

Para concluir esto, la CGR identificó tres factores por los cuales considera que se genera la insuficiencia de recursos:

En primer lugar, las herramientas de planeación no contemplan la totalidad de los compromisos acordados, lo cual limita la asignación de recursos para los distintos compromisos. En el caso de la RRI, no se evidencian recursos asignados al cubrimiento de los municipios rurales y rurales dispersos más allá de los 170 municipios PDET priorizados. Asimismo, los últimos cálculos enviados por el MHCP a la CGR contemplan recursos para atender familias cultivadoras a través del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos que sólo alcanzan a cubrir el 65% del área cultivada en el país. Además, a pesar de la asignación de recursos en el MFMP 2018 para el punto 6 del AF, en los ejercicios detallados de costeo del MHCP sigue sin ser evidente. El riesgo de una inadecuada asignación de recursos para la implementación se exagera por no tener en cuenta políticas públicas complementarias y fundamentales para la implementación, como de la política de víctimas, la de antinarcóticos y la de reincorporación.

En segundo lugar, hay consideraciones que afectan la capacidad para administrar los recursos asociados a la implementación del AF. Primero, la necesidad de una estrategia de fortalecimiento de capacidades institucionales que permita una mejor ejecución y administración de los recursos asignados. Segundo, el Gobierno Nacional tiene un control limitado sobre el SGP, los recursos propios de entidades territoriales y la cooperación internacional, los cuales representan el 49,1% del total de recursos asociados a la implementación.

Además, en relación con la orientación del gasto se evidencia una falta de directrices para la ejecución de los recursos, que dificulta los procesos de articulación de las fuentes de financiación, al tiempo que afecta el porcentaje de recursos invertidos que llega a los beneficiarios finales de las intervenciones propuestas en el AF.

Dada la necesidad de reorientar los recursos ya existentes para la financiación del Acuerdo Final<sup>47</sup>, se hace evidente un reto en materia de articulación y coordinación de los diferentes actores responsables de su implementación. Lo cual, como se deriva del análisis de la CGR, presenta limitaciones importantes.

- ● 47 Los recursos adicionales para la financiación del Acuerdo Final provienen del SGR. Adicionalmente, conforme al CONPES 3850 de 2015, la cooperación internacional gestionaría US \$180 millones adicionales por año por un periodo de cinco años, es decir US \$930 millones adicionales (\$2,7 billones). Los recursos de inversión privada también pueden ser considerados como adicionales.

## Consideraciones de la implementación para el cumplimiento de metas del Acuerdo Final

El Decreto 888 de 2017 de creación de la Unidad Delegada para el Posconflicto (UDP) le asigna dos funciones. La primera es hacer seguimiento a los recursos públicos destinados a la implementación del Acuerdo Final. La segunda es realizar seguimiento a la *institucionalidad creada para cumplir los compromisos asumidos por el Estado; y las políticas públicas diseñadas y desarrolladas por éstas*. La primera sección de ese documento responde a la primera obligación, y esta segunda sección, a la segunda función.

El principal referente en que se basa la CGR para realizar el seguimiento al Acuerdo Final, entendido como un conjunto de políticas públicas y de instituciones creadas para cumplir con lo acordado, es el Plan Marco de Implementación (PMI). Se trata del instrumento de seguimiento oficial, aprobado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) en marzo de 2018.

Con anterioridad a su aprobación, desde la firma del AF, el Gobierno Nacional ha ejecutado un sinnúmero de acciones conducentes a su cumplimiento. Por tal razón, si bien el análisis de la CGR utiliza como punto de referencia lo contemplado en el PMI, el análisis en este informe incluye una temporalidad previa a su aprobación. Así, el seguimiento se realiza para la vigencia del 2017 y hasta el 31 de marzo de 2018. Este involucra a los más de 16 sectores del orden nacional que han tenido que ver con estas acciones.

La CGR identificó varias condiciones que limitan la implementación de estas políticas públicas. Para empezar, el corto tiempo corrido implica que las acciones se concentran en resultados de gestión conducentes a la puesta en marcha de los andamiajes institucionales y normativos.

En segundo lugar, la lectura del Acuerdo Final como un conjunto de políticas públicas complementarias impone unos retos significativos para su implementación. Una política pública multisectorial precisa de un alto grado de coordinación y de complementariedad de los sectores y entidades vinculadas a las diferentes acciones que se han diseñado. Así, se requiere de la consideración de los avances y aprendizajes institucionales que la ejecución de políticas públicas similares ha dejado. En este ámbito el país cuenta con un plural inventario.

En tercer lugar, la CGR identificó que la implementación del Acuerdo Final cuenta con tres horizontes temporales para su implementación 10, 15 y 20 años. Si bien la mayoría de los compromisos se presentan en un horizonte de 10 años, el cumplimiento de metas, tales como la reducción de la pobreza al 50% y la superación de la pobreza extrema, se han pensado a 15 años. Por su parte, herramientas de planeación del Gobierno Nacional, como el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Marco de Implementación, contemplan períodos de implementación de 15 años. Y, finalmente, el Acto Legislativo 01 de 2016 ordena una incorporación del componente de paz en los planes plurianuales de inversiones durante los próximos veinte años.

Por último, la CGR reconoce las limitaciones asociadas con balancear la necesidad de llevar a cabo acciones de respuesta rápida, conducentes a la construcción de confianza en la institucionalidad estatal, con la necesidad de planear adecuadamente dichas acciones.

El análisis de cada uno de los puntos del Acuerdo Final desde la óptica de estas limitaciones se consolida en esta sección. La estructura de la misma parte de la división establecida en el AF. Así, el seguimiento a las políticas y a los arreglos institucionales se divide en siete grandes grupos de políticas públicas, correspondientes a cada uno de los puntos del acuerdo y los enfoques transversales:

- i) Reforma Rural Integral: hacia un nuevo campo colombiano (RRI);
- ii) Participación Política Apertura Democrática para Construir la Paz;
- iii) Fin del Conflicto;
- iv) Solución al Problema de las Drogas Ilícitas;
- v) Víctimas del Conflicto Armado;
- vi) Implementación, Verificación y Refrendación; y
- vii) Enfoques: étnico, territorial y de género

Esta sección presenta los resultados del análisis de la implementación en el periodo establecido, según los puntos del Acuerdo Final y los enfoques transversales. Para cada uno se presenta un balance de la implementación, así como las limitaciones en su planeación y puesta en marcha. Finalmente, cada uno de los puntos cierra con la identificación de riesgos fiscales que serán objeto de especial seguimiento por parte de la CGR. La sección finaliza con un octavo capítulo de conclusiones generales sobre la implementación.

## Punto 1: Reforma Rural Integral

La RRI establece fundamentos que contribuyen a lograr el desarrollo inclusivo de los territorios colombianos. Las estrategias detrás de la reforma se enfocan en siete pilares, que contemplan 16 Planes Nacionales Sectoriales (PNS) (tabla 4). Dichas estrategias se enmarcan en tres herramientas principales: el Acceso al Uso de la Tierra, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)<sup>48</sup> y la construcción de los PNS. Con ellos se espera alcanzar cuatro cambios fundamentales para las zonas rurales del país en los próximos 15 años según se evidencia en los indicadores trazadores del PMI (ACP, 2018):

- Erradicación de la pobreza extrema en el ámbito rural
- Reducción en un 50% del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en el ámbito rural
- Cobertura universal de atención integral para niños y niñas en primera infancia en zonas rurales
- Erradicación del analfabetismo rural

Estas metas, si bien son ambiciosas, resumen las necesidades más importantes sobre las cuales Colombia debe enfocar sus esfuerzos, en términos de inversión y desarrollo de políticas para garantizar el éxito de la Reforma.

Tabla 4

Pilares y Planes Nacionales Sectoriales	
Pilar	Planes Nacionales Sectoriales
<b>Desarrollo Social: Educación</b>	Plan Especial de Educación Rural
<b>Desarrollo Social: Salud</b>	Plan de Salud Rural
<b>Desarrollo Social: Vivienda, Cultura y Deporte</b>	Plan de Vivienda Social Rural
	Plan de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico
<b>Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo</b>	Plan de Formalización de la Propiedad
	Plan de Zonificación Ambiental
<b>Infraestructura y adecuación de tierras</b>	Plan de Riego y Drenaje
	Plan de Electrificación Rural
	Plan de Conectividad Rural
	Plan de Vías para la Integración Regional
<b>Producción Agropecuaria y Economía Solidaria y Cooperativa</b>	Plan de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural
	Plan de Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria
	Plan de Generación de Ingresos
	Plan de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales
<b>Garantía progresiva del derecho a la alimentación</b>	Plan de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación
	Plan de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación

Fuente: PMI (DNP, 2018) y Alta Consejería para el Posconflicto (ACP) (mayo, 2018).

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

- ● 48 Sobre los PDET se deben resaltar dos aspectos fundamentales: i) Su elaboración presume el identificar potenciales de desarrollo entre dos o más municipios, y ii) para su identificación se adelanta una amplia estrategia de planeación participativa que se ha dividido en tres: veredal, municipal y regional.

Además, la ejecución de recursos asociada a la RRI para 2017 fue de \$2,61 billones. De este monto \$1 billón proviene del PGN, \$870.000 millones de la Cooperación internacional y \$740.000 millones del SGR. Se trata del punto con mayor ejecución en la vigencia 2017.

La mayoría de los recursos presupuestados para la implementación del AF se asignaron a la RRI, con 85,4% del total (MHCP, 2017). De acuerdo con la información suministrada por el MHCP, la distribución de los recursos asignados al desarrollo de la RRI se da de la siguiente forma: Infraestructura y Adecuación de Tierras (26,4%), Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y el Uso del Suelo (19,9%), Educación (18%), Salud (13,9%), Garantía Progresiva al Derecho a la Alimentación (7,7%), Producción Agropecuaria y Economía Solidaria y Cooperativa (6,7%), Vivienda, Cultura y Deporte (2,8%) y, finalmente, contingencias (4,7%) de los recursos del punto 1.

Además de la asignación de recursos, la RRI requiere de un proceso de planeación riguroso como punto de partida. Esta planeación requiere de tres etapas cruciales que garanticen, a futuro, procesos de implementación eficientes y sostenibles: la concertación de los cambios legislativos para el desarrollo de las propuestas de la RRI; la construcción concertada del PMI, y un fuerte ejercicio de coordinación y articulación sectorial entre ministerios y agencias del gobierno. También se requiere la creación del Fondo de Tierras y la construcción de los PNS, los cuales dan pautas, al tiempo que asignan recursos para guiar el desarrollo de los PDET. Estos se fundamentan en los ejercicios participativos que dan lugar a los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

A continuación, se hace seguimiento a los resultados de implementación de la RRI en los primeros 16 meses a partir del análisis del esquema de focalización iniciado centrado en 170 municipios en el que se analizan sus potencialidades y riesgos, de las consideraciones sobre la articulación entre entidades del orden nacional y de estas con el territorio alrededor de los objetivos de la RRI; y de un análisis del sistema de financiación de cada uno de los pilares de la RRI.

## Focalización

El AF contempla que la RRI debe cubrir todo el territorio nacional, pero prioriza los municipios que más han sufrido las consecuencias del conflicto. Así, los criterios de selección para iniciar las acciones acordadas en el AF fueron<sup>49</sup>:

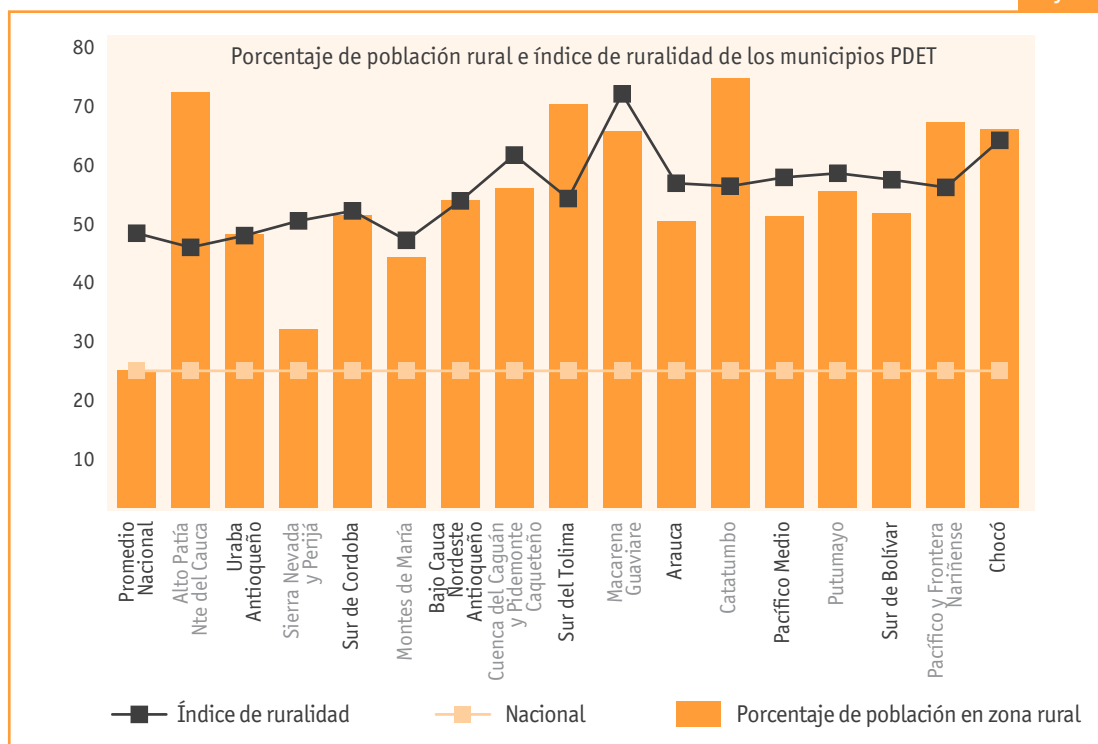
- Los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas;
- El grado de afectación derivado del conflicto;
- La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión;
- La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

Según estos parámetros, se identificaron los 170 municipios más vulnerables, a los que se denominaron municipios PDET, por ser aquellos priorizados para la puesta en marcha de los programas de desarrollo con enfoque territorial. Estos territorios se agruparon en 16 regiones para construir los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Además, el Gobierno seleccionó 174 municipios adicionales, para conformar el conjunto de 344 municipios denominados Zonas Más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC). Estos últimos, con el fin de incentivar inversiones favorables al desarrollo a través del sector privado. Esta focalización añade retos a la implementación debido a las características de dichos territorios.

Las regiones PDET cubren los municipios más rurales y con la población más dispersa del país. Esta dispersión es un reto para llevar servicios a las zonas rurales colombianas, y, en ese sentido, puede afectar los resultados que se proponen lograr los PDET en el corto y mediano plazo. Por ejemplo, la densidad poblacional promedio para el territorio nacional es de 43 habitantes por km<sup>2</sup>, pero para las regiones PDET es de 17 habitantes. Asimismo, la población de las regiones PDET se distribuye en un 55,3% en áreas rurales, y en un 44,7% en áreas urbanas. Esto explica la baja densidad poblacional (gráfico 6).

● ● 49 Estos criterios se tomaron directamente de los textos del AF, página 22 (Mesa de Conversaciones, 2016).

Gráfico 6



Fuente: RIMISP.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

Esta dispersión hace que la conectividad a los principales mercados del país sea muy baja en comparación con otros territorios. Si se toma como referencia la distancia lineal de cada municipio a puntos clave, como la capital de departamento, el principal mercado mayorista de alimentos, u otros mercados cercanos, los municipios PDET están 40% más lejos de la capital del departamento, en comparación con los territorios no priorizados. Algo similar ocurre con respecto a la distancia al mercado mayorista más cercano pues los municipios PDET están casi 30% más lejos. Esto crea una barrera natural a sus posibilidades comerciales. El aislamiento de los municipios PDET limita el desarrollo y la integración territorial (tabla 5).

Tabla 5

Distancia promedio en kilómetros			
Grupos	Distancia lineal promedio a la capital	Distancia lineal promedio al principal mercado mayorista de alimentos	Distancia a otros mercados cercanos
Todos los municipios	81,5	129,97	68,74
Municipios no priorizados	75,35	126,87	64,42
Municipios ZOMAC	95,26	136,99	78,49
Municipios PDET	108,57	165,38	94,17

Fuente: Panel Municipal (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, 2018).

Cálculos: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

Estos problemas responden a la falta de un enfoque de desarrollo que propicie la integración de estas regiones a las dinámicas de crecimiento económico nacional. En este sentido, los ejercicios de articulación, junto con las estrategias nacionales, son muy importantes. El Gobierno Nacional, además, cuenta con varios diagnósticos que sirven para el desarrollo de este tipo de estrategias en el corto plazo. Por ejemplo, para propiciar el crecimiento y desarrollo integral del país, en 2014 el DNP contrató el levantamiento de la línea de base de los fondos de desarrollo y compensación regional que hacen parte del SGR (Econometría Consultores SA, 2014). La evaluación tuvo en cuenta las dimensiones de pobreza, competitividad y desarrollo institucional. Con estos elementos el estudio se apoyó en los conceptos de los modelos de crecimiento para explicar el desarrollo. Los principales resultados fueron<sup>50</sup>:

- El país vive una tendencia general a la reducción de la pobreza, pero con mayores avances en el centro del país y en los puertos, y menores avances en la periferia;
- Las principales aglomeraciones, particularmente en el centro del país, tienden a jalonar a municipios vecinos. No sucede algo similar en los puertos;
- Las instituciones son determinantes finales del desarrollo. El país ha experimentado grandes cambios en las dinámicas políticas; su efecto es significativo para la reducción de la pobreza y para el aumento de la competitividad. Además, los efectos espaciales influyen significativamente en los resultados;
- Las inversiones del FCR y FDR se concentran en infraestructura de transporte e infraestructura social y productiva; con patrones territoriales distintos.

Estos resultados constituyen lecciones valiosas para las nuevas intervenciones, pues ayudan a optimizar el flujo de recursos, y muestran las limitaciones de varias regiones colombianas, en particular aquellas priorizadas en el marco de la implementación del AF. Sin embargo, pareciera que la RRI se ha concentrado en resolver las necesidades particulares de los municipios, y no necesariamente en propiciar procesos de desarrollo integral en las regiones priorizadas. Surge, entonces, la oportunidad para el nuevo gobierno de integrar en sus políticas y programas iniciativas de crecimiento sostenible a partir de los recursos propios de estos territorios en procesos simultáneos con mejoras en la oferta de servicios básicos y conectividad.

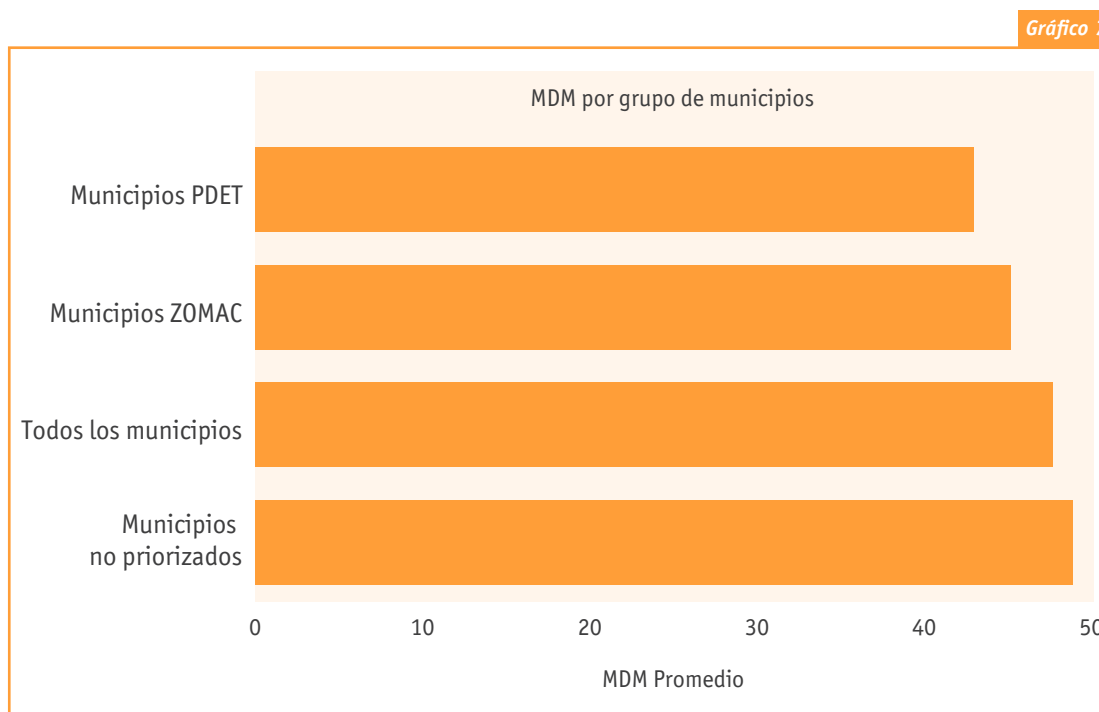
## Capacidades institucionales y de gestión

El desempeño de los municipios del país puede analizarse en el marco de las competencias que hacen que algunos sobresalgan con respecto a otros. El DNP ha actualizado la metodología que le permite medir el desempeño municipal teniendo en cuenta dimensiones como: dotaciones iniciales, capacidad de gestión y logro de resultados. La actualización de la metodología de Medición de Desempeño Municipal (MDM)(DNP, 2017)<sup>51</sup> clasifica a los

- 50 Sección tomada de Econometría Consultores SA (2014), p. 11.
- 51 De acuerdo con DNP (2017): "La nueva medición de desempeño municipal tiene como objetivo medir el desempeño municipal entendido como: la capacidad de gestión y de generación de resultados de desarrollo, teniendo en cuenta las condiciones iniciales de los municipios, como instrumento para el fortalecimiento de las capacidades territoriales, y la inversión orientada a resultados.  
"En este sentido la MDM se estructura en dos componentes y una categoría de agrupación. El primero, enfocado en la gestión, incluye las acciones y decisiones que adelanta la administración local que buscan transformar los recursos en un mayor bienestar de la población y desarrollo; mientras que el segundo, el componente de resultados, mide los elementos constitutivos del bienestar de la población. Por su parte categoría de municipios, agrupa municipios que comparten ciertas características, definidas como dotaciones iniciales, que delimitan su capacidad de gestión y obtención de resultados" (ver p. 11).

municipios en una escala de 0 a 100, siendo 100 la calificación más alta. A partir de esta medición, es posible analizar las agrupaciones de municipios de interés en el marco del AF.

Así, la medición de desempeño municipal de los municipios PDET está por debajo del promedio nacional (gráfico 6). Este indicador, que busca dar cuenta de la capacidad de gestión y de resultados de desarrollo, constituye una fuente clave de información para analizar condiciones específicas que se traduzcan en intervenciones focalizadas para mejorar el desempeño en la gestión y eficiencia municipal. Un cálculo adicional, en línea con el diagnóstico de la Misión de Transformación del Campo, corresponde al promedio de la MDM (45,26) para los 665 municipios del país clasificados como rurales y rurales dispersos, que está muy cercano a los ZOMAC, principal referente de focalización para la implementación de la RRI.

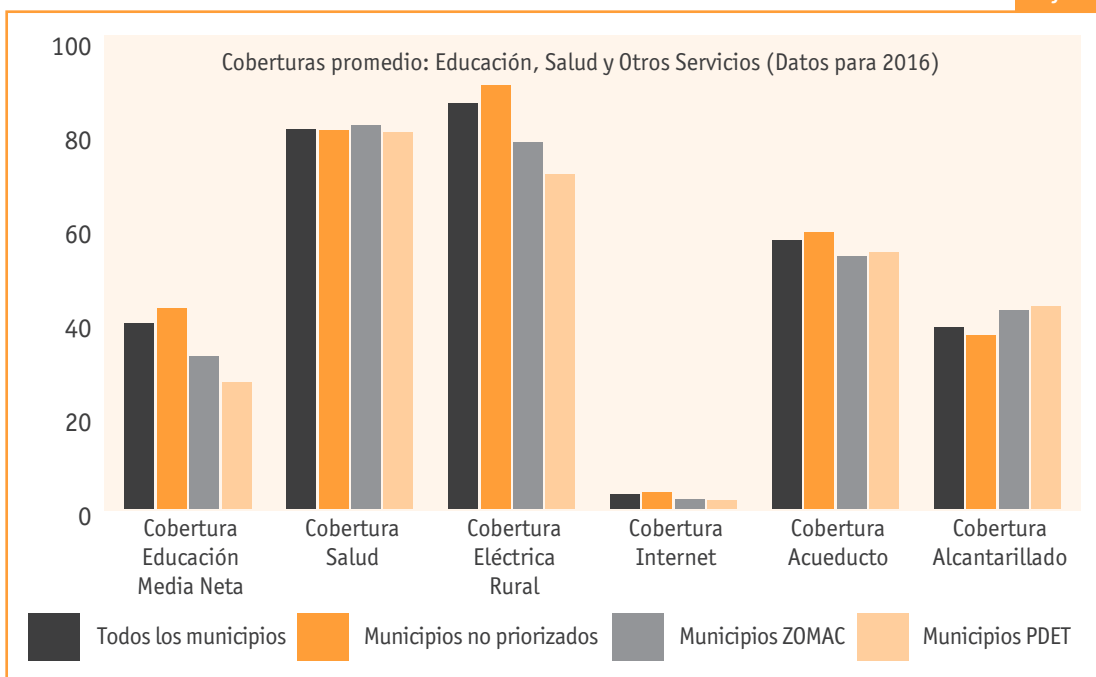


Fuente: DNP.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

Los resultados menos favorables en los municipios PDET se explican por varias razones: dotaciones iniciales, coberturas en servicios públicos y capacidades de gestión. Estos territorios están, en su mayoría (156 de 170 municipios), fuera de las principales aglomeraciones económicas del país. En cuanto a coberturas de servicios públicos, los municipios PDET presentan, en general, rezagos con respecto las demás zonas del país (gráfico 7). El caso más notorio se encuentra en la cobertura eléctrica rural, donde los PDET están 15% por debajo del promedio nacional. Esto cobra especial relevancia dado que el acceso a energía eléctrica es un factor crucial para el desarrollo de actividades productivas de carácter industrial. Otra gran necesidad es el incremento en la red de cobertura de Internet en todos los territorios nacionales.

Gráfico 8



Fuente: Panel Municipal (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, 2018).

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

La evidencia respalda que en materia de focalización los municipios PDET y ZOMAC fueron seleccionados adecuadamente. Sin embargo, estos tienen limitadas capacidades para absorber los recursos que se espera se inviertan en ellos. En ese sentido, las estrategias del Gobierno Nacional deberían considerar: el fortalecimiento de las capacidades de las administraciones municipales, el apoyo a la generación de recursos propios y el desarrollo de infraestructura de conectividad. Según se indagó en las reuniones con administraciones municipales y con la ART, hasta el momento no se evidencian acciones orientadas a dar asistencia técnica para mejorar las capacidades de los gobiernos subnacionales. Los ejercicios participativos de la ART, en su fase veredal, difícilmente pueden dar insumos en este frente, por lo que urge avanzar a su fase municipal.

En cuanto a los recursos propios generados por los municipios priorizados, ZOMAC y PDET, es claro que están muy por debajo del promedio nacional. Este hecho destaca su dependencia de ingresos provenientes del presupuesto nacional y de otras fuentes externas. Por lo tanto, es urgente contar con un plan de integración económica enmarcado en un modelo de desarrollo consistente que incluya a las regiones más ricas como eje de creación de demanda para estos territorios.

La garantía de desarrollo sostenible implica un gran esfuerzo para conectar a estos municipios con las dinámicas sociales y económicas del resto del país. Como se ha demostrado hasta ahora, estos municipios son los más alejados y desconectados de Colombia, lo que implica retos importantes en el desarrollo de vías secundarias y terciarias que les permitan el acceso a los mercados importantes del país. En este aspecto, las políticas para el desarrollo de infraestructura pueden ir más allá de la implementación del AF y facilitar la integración regional a todo nivel. Garantizar estas condiciones repercute en la competitividad de los productos colombianos y abre puertas en la creación de conglomerados económicos más

fuertes e integrados. Esta evidencia coincide con varios diagnósticos regionales ya bien conocidos por el Gobierno Nacional.

El crecimiento desigual de los territorios nacionales, junto con las consecuencias que ha dejado el conflicto armado en ciertas regiones, ha sido documentado en varios estudios y evaluaciones que ha desarrollado el país en los últimos años. Es así como el posconflicto llega con una serie de elementos conocidos sobre los cuales necesita hacer énfasis el país, si espera que los municipios más afectados se integren a la senda de crecimiento de las regiones más desarrolladas. Por ejemplo, en 2009 el DNP contrató la Evaluación al Programa de Desarrollo Sustentable de la Costa Pacífica Colombiana (Econometría Consultores SA, 2009), más conocido como Plan Pacífico. El plan tenía como objetivos:

- Incrementar la capacidad de gestión en los entes territoriales y organizaciones de la región;
- Mejorar la calidad y cobertura de los servicios básicos: salud, educación y saneamiento básico; y
- Desarrollar alternativas productivas sustentables.

La evaluación puso de manifiesto el rezago de la región en cuanto a calidad de vida, y la incapacidad de la inversión de generar cambios significativos en estas condiciones. Además, sugirió que la inversión pública podría focalizar los recursos en lugar de atomizarlos en pequeños proyectos con menores capacidades de impacto. Por otro lado, el estudio también encontró que los municipios con mayor capacidad para ejecutar los recursos fueron los de mejores condiciones de desarrollo municipal y mayor inversión pública per cápita.

De allí se identifica la necesidad apremiante de construir regiones más integradas en materia comercial y económica. Esto se logra con la conexión a nodos regionales capaces de jalonar a los territorios que históricamente han estado apartados, y que construyan *clusters* de desarrollo en el marco de los esfuerzos que implica el posconflicto. En este sentido, se abren muchas opciones para estudiar las dinámicas regionales del país y propiciar un cambio estructural respaldado por las directrices de la política pública.

### Factores críticos para la sostenibilidad de los municipios PDET

A continuación, se describe un conjunto de factores críticos para la sostenibilidad de los municipios PDET y el cumplimiento exitoso de sus objetivos, resultado del estudio “Evaluación de capacidades institucionales de las entidades territoriales de los PDET” que adelantó el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), por solicitud de la CGR con el apoyo de la Cooperación Europea. Dichos factores están asociados, por un lado, con aspectos territoriales y, por otro, con la gestión de los entes territoriales:

**Funcionalidad intermunicipal y control a la presencia de actividades y actores ilegales:** se refiere a la existencia, frecuencia e intensidad de las interacciones entre los municipios que conforman un PDET. Una mayor funcionalidad intermunicipal contribuye a un mejor diseño e implementación de los PDET. De otro lado, la mayor presencia de actores y actividades ilegales compromete seriamente la implementación y sostenibilidad de los PDET, máxime cuando la mayor parte de los municipios no tienen la capacidad para mitigar el efecto adverso de dichos actores.

**Desarrollar y fortalecer una cultura de asociatividad entre los municipios pertenecientes a los PDET:** los PDET suponen intervenciones que trascienden las fronteras municipales; sin embargo, los resultados del estudio demuestran que la coordinación intermunicipal es baja y se limita a algunos sectores muy particulares como infraestructura de transporte, disposición de residuos y temas ambientales. El impulso a la asociatividad territorial requiere de una institucionalidad que incluya no sólo normas, incentivos, procesos de aprendizaje y construcción de confianza, sino la identificación de nodos regionales que actúen como elementos articuladores. La experiencia muestra que la simple expedición de un marco normativo, como el contemplado en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), puede no ser suficiente.

**Capitalizar resultados en el corto y mediano plazo que sirvan como efecto demostración y fortalezcan la credibilidad en la estrategia PDET:** es muy importante producir resultados tempranos para consolidar la estrategia PDET como mecanismo de transformación territorial. Para ello debe tenerse en cuenta que, entre las distintas subregiones, e incluso entre distintos municipios PDET de una misma subregión, existe una amplia heterogeneidad con respecto a dimensiones y variables claves que inciden en las posibilidades de dicha transformación. En este contexto, convendría agilizar la intervención en algunos municipios de las subregiones PDET que están más cerca de contar con las condiciones y capacidades suficientes para contribuir efectivamente a la transformación territorial.

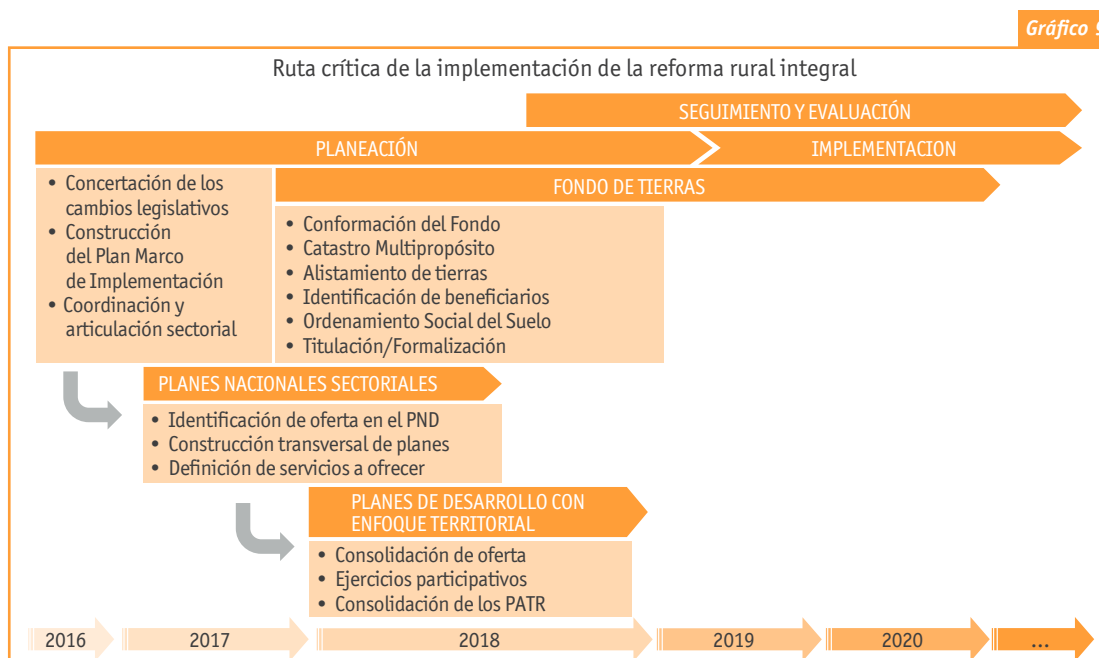
**Fortalecimiento institucional de las administraciones locales:** los PDET se pueden entender como estrategias de desarrollo regional cuyo sustento es el reconocimiento de las condiciones particulares de cada territorio. Esto implica también que el desarrollo de capacidades es incompatible con un enfoque de cierre de brechas donde se espera que todos los municipios tengan el mismo punto de llegada. Las capacidades que se requieren para la implementación exitosa de los PDET se enfocan más bien sobre el potencial que la asociación, la cooperación y la coordinación tanto vertical como horizontal tienen para el desarrollo regional. El enfoque en este tipo de capacidades es mucho más consistente con la concepción de los PDET como instrumentos de desarrollo regional.

La consecuencia de todo lo anterior, para cualquier esfuerzo de desarrollo de capacidades, es evidente: los programas de fortalecimiento institucional con enfoque de brechas y cuyo núcleo es el desarrollo de capacidades administrativas sólo contribuirían de manera limitada a la implementación exitosa de los PDET. La creación de instituciones, incentivos y procesos de aprendizaje locales que promuevan la asociatividad, la cooperación, la coordinación y la construcción de confianza entre distintos niveles de gobierno y entre distintos municipios son mucho más prometedoras en este sentido.

Fuente: Evaluación de capacidades institucionales de las entidades territoriales de PDET (RIMISP-CGR, 2018).

## Sincronización

El proceso de sincronización supone la puesta en marcha articulada de todos los elementos que hacen parte de la implementación de la RRI. Esto incluye el desarrollo normativo para poder desplegar acciones con respecto a la asignación de recursos, la identificación y preparación para otorgar tierras a los potenciales beneficiarios, y el desarrollo de instrumentos legales que den soporte a las acciones que demanda la RRI. Un primer paso es la creación del Fondo de Tierras, junto con la identificación de sus potenciales usuarios, la definición de la oferta del Estado, casi de manera simultánea; y, además, la puesta en marcha de los ejercicios participativos de la ART (gráfico 9).



Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

La focalización de los territorios a intervenir es el punto de partida para los procesos de planeación e implementación del AF. La ruta crítica deducida por la CGR (gráfico 10) destaca dos grandes momentos importantes: la planeación y la ejecución de lo acordado. Con referencia a estos, y con énfasis en la planeación, debido al tiempo corrido desde el inicio de la implementación del AF, la CGR ha encontrado debilidades en varias de las actividades que conforman los procesos. En particular: la falta de definición de la oferta estatal que respalda los procesos participativos de la ART, el poco progreso del Fondo de Tierras, los avances limitados de la agenda legislativa y la incertidumbre en las fuentes de recursos que se destinarán para estas iniciativas. A continuación, se abordan cada uno de estos elementos de acuerdo con la temporalidad que sugiere la ruta crítica.

Con respecto a la actualización catastral necesaria para el normal desarrollo del Fondo de Tierras, la CGR, a través de una auditoría de cumplimiento<sup>52</sup>, identificó las limitaciones del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en la medida en que en el 2016 este sólo

52 Auditoría de cumplimiento (CGR, 2017). Papel desempeñado por el IGAC en el tema del Posconflicto - Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Vigencia 2016 a junio 30 de 2017.

alcanzó 18% de los predios que se habían fijado como meta en materia de actualización (19.170 predios de 108.630).

## Agenda legislativa

Los cambios requeridos para implementar las acciones que demanda la RRI se fundamentan en modificaciones normativas importantes. Estas incluyen la creación o modificación de agencias del gobierno central a cargo de procesos específicos. Dichas agencias, además, requieren de un soporte legal para poder hacer cumplir lo acordado. Las entidades creadas o modificadas en relación con el punto 1 son:

- Agencia de Desarrollo Rural (ADR);
- Agencia de Renovación del Territorio (ART), a cargo de los PDET;
- Agencia Nacional de Tierras (ANT), a cargo del Fondo de Tierras.

La lista de normas, algunas previas a la firma del AF, incluye:

- Decreto 2363 de 2015: crea la ANT;
- Decreto 2366 de 2015: crea la ART;
- Decreto 2367 de 2015: crea el Consejo Superior de Administración del Ordenamiento del Suelo Rural;
- Decreto 691 de 2017: crea el Fondo Colombia en Paz (FCP);
- Decreto 893 de 2017: se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial;
- Ley 1876 de 2017: crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria;
- Decreto Ley 902 de 2017: adopta medidas para facilitar la implementación de la RRI.

Están en trámite los proyectos de ley para:

- Adjudicación u otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras. Estos terrenos serían usados para el desarrollo de proyectos con actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible<sup>53</sup>.
- Servicio público de adecuación de tierras (Ley 41 de 1993) que quiere regular, orientar y hacer seguimiento al proceso de adecuación de tierras<sup>54</sup>.

Por otra parte, se archivaron los proyectos de ley sobre:

- El sistema nacional catastral multipropósito que quería establecer las reglas para la gestión del sistema con sus principios, objetivos, procesos e instrumentos para la adecuada gestión, integración e interoperabilidad de la información catastral<sup>55</sup>.
- Cambios en la Ley 152 de 1994, que modificaba la temporalidad de los PND hasta por 12 años. Este factor creaba espacio para incluir el PMI dentro de las iniciativas del Gobierno, y obligaba a su cumplimiento ante cambios en el poder.

En este panorama faltan lineamientos normativos cruciales, principalmente en el acceso y uso de la tierra, para seguir con la implementación del AF. Los avances limitados de la agenda legislativa ponen en riesgo los procesos de implementación, en particular en lo referente a acceso y uso de tierras que cubre tres de los siete pilares (infraestructura y adecuación de tierras, ordenamiento social de la propiedad rural y producción agropecuaria), y representa cerca del 42% de los recursos del punto. Además, sin un sistema de

- 53 Proyecto de Ley 196 Senado/ 225 Cámara (fue aprobado y está en espera de sanción presidencial).
- 54 Proyecto de Ley 247 Senado y 257 Cámara (archivado).
- 55 Proyecto de Ley 10 Senado y 19 Cámara (archivado).

catastro multipropósito fuerte, la identificación de tierras y su potencial uso está en grave peligro. Asimismo, sin una manera de incluir la RRI dentro de la planeación de las políticas públicas del Gobierno Nacional, es imposible garantizar su sostenibilidad y cumplimiento en el mediano y largo plazo.

## Conformación del Fondo de Tierras

Los derechos de propiedad sobre la tierra, así como el acceso y uso de esta, han sido uno de los puntos críticos en la historia de Colombia. Tales derechos han estado detrás de varios conflictos que terminaron por configurar la distribución inequitativa de las zonas rurales del país. Ante esta realidad el AF, a través de la RRI, busca crear un conjunto de herramientas y políticas que permitan una transformación estructural y el desarrollo integral del campo colombiano.

El Gobierno colombiano cuenta con varios elementos de diagnóstico sobre la situación del campo. El más reciente, y tal vez el más cercano a los postulados de la RRI, es la MTC (DNP, 2015), mencionada anteriormente. De acuerdo con el diagnóstico de la Misión y lo contemplado en el AF, en Colombia:

- Persiste un conflicto en el uso de la tierra;
- Hay una alta concentración e informalidad de la propiedad;
- El uso del suelo no corresponde en muchas ocasiones con su vocación; y
- Hay una baja protección y regulación de los recursos naturales.

De acuerdo con las disposiciones que señala el PMI, el componente de acceso y uso de tierras se enmarca en el pilar de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, cuyos objetivos principales son: i) La entrega de 3.000.000 de hectáreas y ii) La formalización de 7.000.000 de hectáreas.

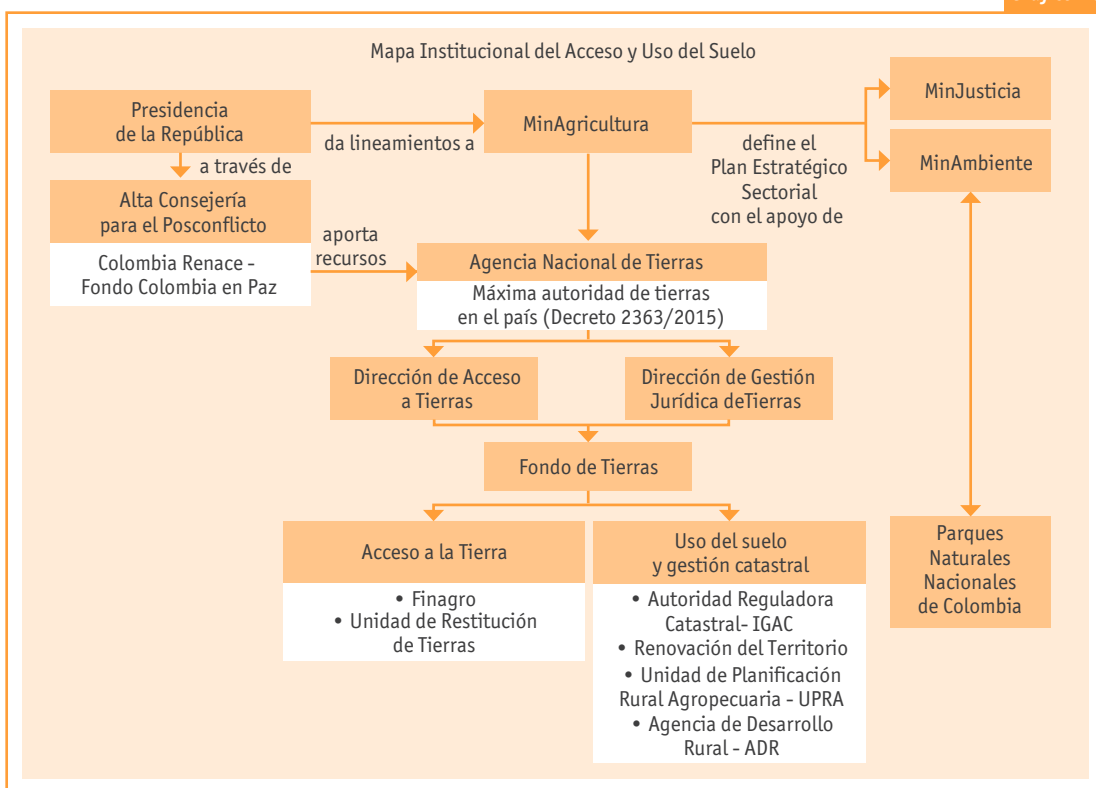
Así, la primera acción importante para dar inicio a la implementación del AF fue la conformación del Fondo de Tierras mediante el Decreto Ley 902 de 2017. El Fondo es la principal herramienta de la ANT para garantizar el primer paso en la identificación de la oferta de tierras disponible y para dimensionar la demanda de estas a través de la identificación de los potenciales beneficiarios en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO).

El Fondo, en estas mismas líneas, busca atender las necesidades sobre el acceso a la tierra y promoción del uso del suelo. Se definieron, entonces, dos estrategias principales: la primera, que busca resolver los problemas del acceso a la tierra; y la segunda, que quiere dar respuesta a los elementos necesarios para potenciar el uso del suelo y la gestión catastral multipropósito. Ambas estrategias están bajo la coordinación de la ANT que se creó a través del Decreto 2363 de 2015 en su artículo 3º: *[...] máxima autoridad de tierras de la Nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer los predios rurales de propiedad de la Nación.*

Para implementar estas dos estrategias se creó un esquema institucional liderado por la Presidencia de la República. La Presidencia delega la construcción del plan estratégico sectorial en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y del Ministerio de Justicia y Derecho (MJD). A partir de esto y la creación de la ANT (que recoge las actividades del antiguo Instituto

Colombiano de Desarrollo Rural —INCODER—), encarga a dos de sus direcciones, Acceso a Tierras y Gestión Jurídica de Tierras, de la creación, coordinación y administración del Fondo de Tierras. Alrededor del Fondo se concentran un conjunto de entidades que están encargadas de, por un lado, hacer uso de las tierras a otorgarse y/o formalizarse; y, por otro lado, de dar servicios de soporte para que las tierras entregadas cumplan con los requisitos que menciona el AF (figura 10).

Gráfico 10



Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

Para garantizar el buen funcionamiento del Fondo, son necesarias la identificación y saneamiento de las tierras que deben hacer parte de él, así como la identificación de los potenciales beneficiarios. En lo relacionado a las tierras, la ANT ha avanzado poco en los procesos de conformación del Fondo y los predios que lo alimentan. En cuanto a la identificación, de acuerdo con lo reportado por la ANT, hay 292.628 hectáreas en proceso

de registrarse en el Fondo<sup>56</sup>. A este ritmo, se lograría la entrega de las tres millones de hectáreas en 10,3 años<sup>57</sup>. Si no se acelera el proceso, no podrá cumplirse con el tiempo acordado de siete años. Además, existen 129.526 procesos de titulación de baldíos pendientes, heredados del INCODER, que datan del año 2009 e incluso algunos anteriores. Este represamiento afecta el avance de la ANT en la implementación de sus compromisos con la RRI. La auditoría financiera realizada por la CGR a la ANT, para la vigencia 2016, emitió un concepto negativo sobre los estados financieros de la entidad. Este se fundamentó, entre otros, en que la ANT constituyó reservas presupuestales no justificadas, lo que genera dudas sobre una mejora de las capacidades de ejecución de la entidad que permitirían acelerar este proceso.

Con respecto a los beneficiarios, los avances del RESO son, en su mayoría, procedimentales y de gestión. Para el cierre de este informe, el sistema había recibido 10.163 solicitudes de inscripción, información que aún no se cruza con la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y el Registro Único de Víctimas (RUV). Sin embargo, la ACP, la ART y la misma ANT han presentado reportes de avances en formalización y titulación de baldíos. Según la ACP se han formalizado 1.497.134 hectáreas para comunidades étnicas y campesinas<sup>58</sup> (Presidencia de la República, 2018). Sin embargo, la titulación no significa otorgamiento de tierras *per se*, sino un compromiso, por parte del Estado, de buscar el terreno a otorgar, hacer el respectivo proceso judicial, compra y saneamiento de este, con identificación de su posible uso. Este proceso puede durar años y no materializarse en la entrega real de las tierras; además, no es atribuible a la operación del Fondo en su estado actual. Además, llama la atención el logro de resultados en formalización y entrega de tierras, cuando los avances en materia de identificación de beneficiarios, a través del RESO, es limitado<sup>59</sup>.

- ● 56 Este número de hectáreas se calculó con base en la información suministrada por la ANT en respuesta al oficio 2018EE0044096, radicado ANT No. 201862003 enviado a la CGR el 30 de abril de 2018. De acuerdo con los datos allí consignados, en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) se crearon tres subunidades: i. 17170002 Fondo de tierras acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales; ii. 17170003 Fondo de tierras para dotación a comunidades indígenas, y iii. 17170004 Fondo de tierras en administración. Dichas unidades aún no cuentan con información, pero la ANT, a la fecha, ya tenía determinados los predios en hectáreas que van a ser registrados allí. Los datos disponibles son:

<b>Bienes fiscales patrimoniales</b>	
<b>Concepto</b>	<b>Área/ ha</b>
<b>Acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales</b>	151.827,89
<b>Tierras en administración</b>	34.921,68

<b>Bienes baldíos de la nación</b>	
<b>Concepto</b>	<b>Área/ ha</b>
<b>Acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales</b>	105.878,04
<b>Total</b>	292.627,61

Fuente: respuesta a oficio 2018EE0044096, radicado ANT No. 201862003.

En cuanto a las comunidades indígenas, el Decreto Ley 902 de 2017 sólo se refiere a [...] *predios objeto de procesos de extinción de dominio colindantes con áreas de resguardos, que estuvieren solicitados por las comunidades indígenas* [...]; es por esto que no se incluyen en la parte de bienes fiscales patrimoniales.

- 57 El tiempo podría llegar a ser mayor si se tiene en cuenta que hasta ahora se habla de identificación de tierras, sin contar el tiempo que se demoren en el proceso de adjudicación una vez se identifican los beneficiarios.
- 58 A través de medios de comunicación la ART menciona 3,7 millones de hectáreas tituladas a campesinos, indígenas y comunidades negras. Lo anterior llama la atención ya que no coincide con lo reportado por la ANT a la CGR.
- 59 La ANT atribuye resultados a la operación del Fondo, como los mencionados anteriormente, y aquellos relacionados con el programa Formalizar para Sustituir. Sin embargo, los beneficiarios de estas iniciativas, de acuerdo a la información reportada, no han pasado por el RESO.

### Resumen de los resultados relevantes de la auditoría financiera a la ANT

Entre los hallazgos que reporta la CGR en cuanto a la auditoría financiera para la vigencia 2017, se destaca el hecho de que: “A la Agencia Nacional de Tierras, en desarrollo de su labor misional, y en la ejecución de los proyectos, a ninguno de ellos se les marcó como postconflicto y no se les adjudicaron recursos de postconflicto” (CGR, 2018). Estos recursos se refieren a las asignaciones del PGN que financian el presupuesto de la Agencia.

Por el lado de los predios heredados del INCODER, la Dirección de Acceso a Tierras se encuentra en proceso de revisión y análisis del inventario de los predios del Fondo Nacional Agrario (FNA). Este proceso busca caracterizar los terrenos, verificar que no estén a nombre de terceros por alguna de las siguientes razones:

- predios adjudicados y registrados, pero que no hayan sido actualizados en el inventario,
- predios con folios de matrícula inmobiliaria cerrados sin determinar,
- predios sin información, sin número de folio de matrícula inmobiliaria y
- predios con titularidad del INCORA y UNAT.

En cuanto al proceso de depuración de los predios mencionados, la ANT reporta un avance de 72% sobre el valor de la cuenta. El restante 28% genera dudas por la falta de certeza sobre la titularidad a nombre de la Agencia, tal y como lo señala el documento de la auditoría (CGR, 2018, p. 7).

Finalmente, en otros aspectos relevantes para la RRI, hay acciones en lo relacionado con:

El registro de potenciales beneficiarios del Fondo. En ese sentido la ANT, a través de la Dirección de Acceso a Tierras y la Dirección de Asuntos Étnicos, está adelantando las gestiones correspondientes para determinar y documentar los beneficiarios, siguiendo la información relacionada con Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria (SIDRA), Compra de tierras a organizaciones, Subsidio Integral de Tierras (SIT) y los grupos étnicos.

Los avances en el catastro multipropósito, sobre el cual, a la fecha, está abierto un proceso de análisis para definir la mejor estrategia y no se espera que se tomen acciones concretas hasta 2019.

Fuente: Análisis UDP con base en CGR (2018).

## Planes Nacionales Sectoriales

Los PNS decantan las bases y constituyen parámetros de referencia para atender las necesidades más apremiantes en los territorios afectados por el conflicto. De acuerdo con los postulados del AF (Mesa de Conversaciones, 2016), los planes cumplen dos propósitos fundamentales para el país: “[...] por una parte, la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad”. En últimas, son el instrumento de planeación que presenta cada una de las estrategias sectoriales, con el fin de lograr los impactos esperados en términos de pobreza y cierre de brechas en los territorios del país.

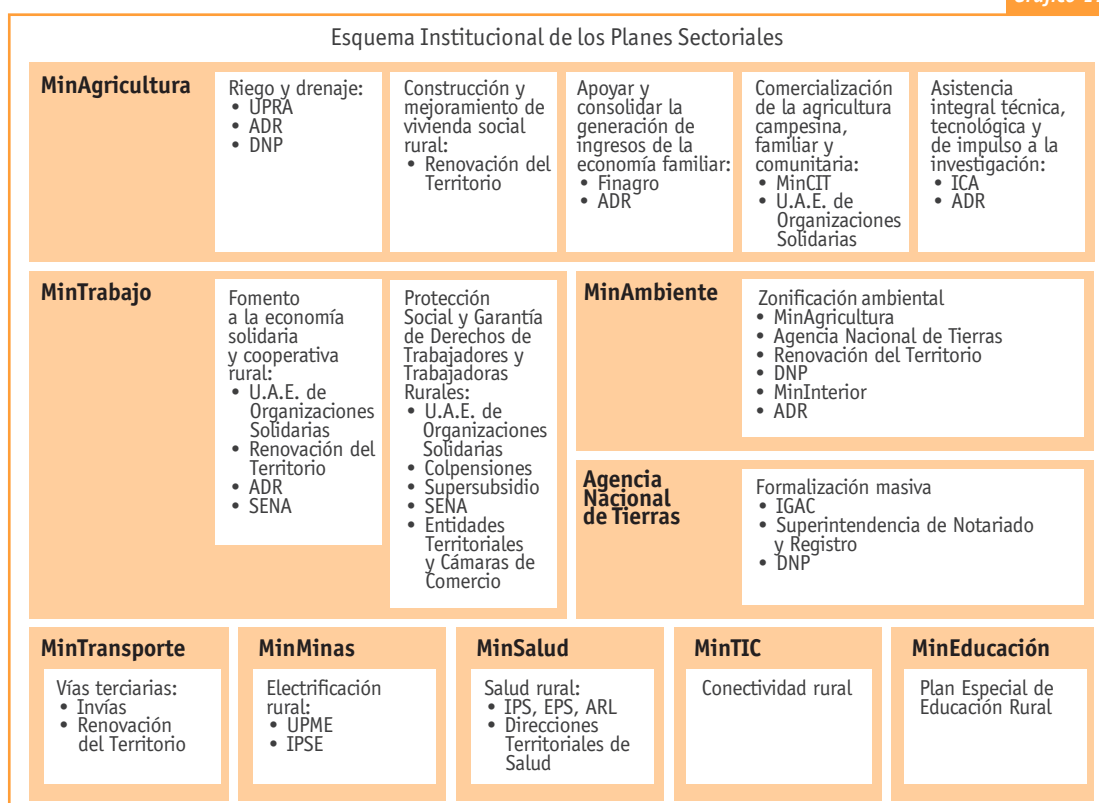
La elaboración de los PNS requiere no sólo del trabajo de los sectores responsables, sino de un esfuerzo de articulación intersectorial para el cumplimiento de los objetivos de la RRI. Esta articulación debe crear un espacio dinámico que permita incluir los resultados y propuestas de los ejercicios participativos de la ART en los territorios, y que se compilan en los PART que fundamentan los PDET, como se verá más adelante. Sólo en la medida en que los dos ejercicios se integren, será posible tener convergencia entre las necesidades de los territorios identificadas desde el Gobierno Nacional, y las identificadas por sus pobladores.

La RRI, por su multiplicidad de actores, es una apuesta ambiciosa dadas las capacidades institucionales colombianas. A pesar de tener un mapa de actores para cada plan (figura

10), las responsabilidades de cada involucrado en el proceso de aprobación, reglamentación y puesta en marcha de los PNS no son claras. Esto genera duplicidad en las acciones a seguir, así como en los gastos asociados a las intervenciones; o, en caso extremo, inacción de las entidades que no reconocen ciertas responsabilidades como propias. Un ejemplo de este tipo de duplicidades está en el desarrollo de proyectos productivos que están a cargo de la ADR, pero también del MADR cabeza del sector o del Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

Esto manifiesta la necesidad de un Centro de Gobierno (Alessandro, 2013) efectivo que garantice la coherencia de las intervenciones y la coordinación institucional. No es suficiente con definir la responsabilidad institucional en cada PNS; también hay interacciones clave entre ellos que deben ser abordadas explícitamente para alcanzar los objetivos generales de manera efectiva y costo eficiente. Todo esto demanda una coordinación central que garantice la coherencia de las intervenciones y monitoree la gestión institucional (gráfico 11).

Gráfico 11



Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

Los PNS son un insumo que se desarrolla casi en paralelo con los PATR. No contar con los PNS como insumo para los PATR puede generar falsas expectativas sobre la disponibilidad de recursos para su implementación. Si bien el AF no especifica el orden en que deben llevarse a cabo las acciones para su implementación, se esperaría que el primer paso estuviera ligado a la planeación: por un lado, a la estimación de los costos; y, por otro, a la definición de las acciones estratégicas y a la secuencia que deberían seguir para

alcanzar los objetivos<sup>60</sup>. A estos factores se suma el hecho de la falta de claridad en algunos pasos de la ruta de aprobación de los planes<sup>61</sup>, que deja en entredicho su alcance, dentro de los ejercicios participativos y la necesidad real de recursos para alcanzar las metas que se proponen.

En la práctica, los ejercicios de presupuestación han usado metodologías diversas y visiones heterogéneas desligadas, en parte, de la construcción del PMI a cargo de la Alta Consejería para el Posconflicto (ACP). La evidencia muestra que el MHCP hizo ajustes en el costeo con respecto a los valores que fueron presentados en el MFMP 2017 (MHCP, 2017); asimismo, la versión final del PMI sólo se consolidó hasta marzo del presente año. Estos factores redundan en PNS rezagados con respecto a los ejercicios participativos de la ART, que los requerían como insumo para iniciar las rondas de concertación en los territorios. A esto se suma el hecho de que el Gobierno no ha podido consolidar los costos asociados a tales políticas.

Los PNS presentan rezagos para la puesta en marcha de la RRI. Sin embargo, las iniciativas gubernamentales ya cubrían muchas de las problemáticas sectoriales que menciona el AF, por lo que la mejor opción es articular políticas y no crear nuevas. En cuanto a las intervenciones sectoriales, al hacer seguimiento al PND es fácil encontrar coincidencias entre lo que demanda el AF y los programas que el Gobierno tiene en marcha al analizar los datos de Sinergia<sup>62</sup>. Por ejemplo, los indicadores agropecuarios incluyen políticas de formalización de tierras, soluciones de vivienda rural o sistemas de riego, todos contemplados en los PNS del AF. Asimismo, los acuerdos específicos de la RRI coinciden en gran parte con las estrategias que definió la MTC (DNP, 2015). Bajo estas condiciones, los PNS podrían enfocarse en analizar la información existente y organizar las estrategias disponibles de acuerdo con las necesidades planteadas.

## Construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)

Los PATR son el insumo fundamental para consolidar los proyectos que llevarán a la materialización de la RRI a través de los PDET. En ese sentido, los PATR son el camino concertado para crear planes de desarrollo locales, y se enmarcan, de acuerdo con el PMI, en las 16 subregiones conformadas por los municipios PDET<sup>63</sup>. Estos combinan dos grandes esfuerzos en la implementación del AF:

- Priorizan los municipios más afectados por el conflicto; con mayor presencia de cultivos ilícitos y otras economías ilegales; con mayores niveles de pobreza; y con debilidad institucional administrativa y baja capacidad de gestión.
- Materializan los ejercicios participativos para la priorización de acciones conducentes al desarrollo de los municipios.

60 Ver ruta crítica propuesta en la Sección 1.1.1.

61 La ruta de elaboración y aprobación de los PNS es liderada por la Alta Consejería para el Posconflicto de la Presidencia de la República.

62 Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados que compila los avances de las principales políticas y programas del Gobierno.

63 El punto de partida para la construcción de los PATR, a partir del diagnóstico territorial, son los Planes de Desarrollo Municipal y Departamental, los Planes de Reparación Colectiva, los Planes de Sustitución (PISDA, PNIS), los Planes de Intervención en Parques Naturales Nacionales (PNN), los Planes de Zonificación Ambiental, los Planes de Etnodesarrollo y Vida, los Planes de Desarrollo de las ZRC y las medidas de reincorporación (ART, 2018, p. 9). Esta identificación deja de lado elementos fundamentales como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) o los Planes de Manejo y Ordenamiento de las Cuencas (POMCA). Sin los parámetros allí delimitados, será complicado el desarrollo de actividades productivas relevantes para estos territorios.

Para llevar a cabo la tarea de concertación de los PATR, el Gobierno Nacional designó a la ART. A la fecha la ART ha compilado 2.990 iniciativas (ART, 2018), a través de los ejercicios participativos de las pre-asambleas, grupos motores y asambleas, en 155 municipios de los 170 priorizados<sup>64</sup>. Tales iniciativas se distribuyen en los siete pilares sobre los cuales se ha estructurado la RRI.

Colombia ya contaba con experiencias previas similares a la construcción de los PATR, como es el caso del Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT). En 2011, el DNP contrató una Evaluación del PNCT (Econometría Consultores SA, 2011) que tenía como objetivos:

- Evaluar el esquema operativo del PNCT;
- Levantar una línea de base de los beneficiarios del Programa, y
- Realizar recomendaciones sobre la ejecución temprana del PNCT.

La evaluación<sup>65</sup> señaló, entre otros hechos, que la oferta institucional relacionada con la atención por parte de las entidades de apoyo es diversa y depende mucho de la decisión y acción propias de cada una de ellas. Por el lado de la priorización, las entidades que cuentan con presupuesto asignado por ley se enfrentaron a inflexibilidades para direccionar sus recursos a acciones que se consideraran, de alguna manera, prioritarias. Finalmente, en aspectos institucionales, se encontró que, en la directriz presidencial No. 1 de 2009<sup>66</sup>, el Gobierno Nacional no diseñó mecanismos para que las entidades involucradas tuvieran obligaciones precisas con el PNCT. Además, este tipo de atención focalizada demandaba una cantidad importante de recursos para atender poblaciones que históricamente estaban abandonadas. A esto se sumó la debilidad de las instituciones locales con un bajo nivel de confianza por parte de la población, y poca capacidad de gestión.

Se observa que, en los ejercicios participativos de la ART que constituyen el mayor avance en la implementación de la RRI, se están repitiendo las prácticas mencionadas. Es un avance acelerado con respecto al ritmo de otros procesos. Así, es preocupante que la preparación al acceso y uso del suelo dentro de la puesta en marcha del Fondo de Tierras, y el diseño y preparación de la oferta programática del Gobierno, vía los PNS, no logran seguir el mismo ritmo que el proceso de los 16 PATR de las regiones PDET. La suma de expectativas que crea la compilación de iniciativas en los territorios, de la mano de las intervenciones rápidas de las obras de Pequeña Infraestructura Comunitaria (PIC), sin una oferta estatal clara y un plan de sostenibilidad articulado para los próximos años, crea grandes espacios para que surjan imprevistos que impedirían el logro de lo acordado en los ejercicios.

Los ejercicios de participación sobre los cuales la ART está formulando los PATR no cuentan con una oferta estatal definida y no es claro si el presupuesto asignado a la Reforma será suficiente para su desarrollo. Se esperaría que el ejercicio de planeación previo de la

- ● 64 La ruta metodológica para la construcción de los PATR de los PDET es la siguiente: primero requiere de un equipo humano conformado por delegados elegidos por la comunidad en las preasambleas comunitarias, llamadas equipos motores; ellos interactúan con la Red de Facilitadores Nacionales que, a su vez, está compuesta por 16 expertos regionales y ternas municipales (facilitador, facilitador y relator sistematizador); estos dos grupos deben interactuar con los equipos regionales (16) y municipales (170) de la ART. Con estos equipos, el segundo paso corresponde a la puesta en marcha de los ejercicios en tres niveles: asambleas comunitarias (núcleos veredales), comisiones municipales de planeación participativa y comisiones subregionales de planeación participativa. Los acuerdos que se logren en la última de estas tres fases dan lugar a los PATR (ART, 2018, p. 10).
- 65 La presente sección se escribió con base en el documento de recomendaciones finales de la consultoría, páginas 278 en adelante (Econometría Consultores SA, 2011).
- 66 La cual buscaba hacer cumplir los objetivos de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, mantener la confianza inversionista y avanzar en la política social efectiva (MJD, 2009).

ART, como lo menciona en sus materiales metodológicos<sup>67</sup>, tuviera en cuenta programas ya existentes, como los Planes de Desarrollo, tanto el nacional como los regionales, los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) o los Planes Integrales comunitarios y municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), entre otros varios ejemplos. Sin embargo, los reportes a la fecha no muestran de manera explícita tales conexiones, ni cómo se hará uso de las intervenciones que ya están en curso. Un ejemplo conciso está en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), en los que no es evidente cómo el mapeo de las iniciativas incluye los retos que implica el usufructo del suelo, y cómo se superará la falta de los ejercicios de catastro multipropósito que todavía no inician.

Resulta patente un bajo nivel de articulación entre los gobiernos subnacionales y los ejercicios participativos para la construcción de los PATR. Uno de los grandes ausentes dentro de los esfuerzos de concertación en los territorios ha sido el gobierno regional y local. Tanto alcaldías como gobernaciones manifiestan su inconformidad<sup>68</sup> porque no han sido tenidas en cuenta. Este hecho amenaza la sostenibilidad de lo concertado con las comunidades, ya que, hasta el momento, estas no están obligadas a incorporar las iniciativas dentro de sus planes y programas de política pública, dejando sin piso normativo los PATR. Además, esta falta de participación puede restringir la asignación directa de recursos para las iniciativas acordadas.

Se espera que, al final de este gobierno, la ART tenga consolidada la mayoría de iniciativas que han surgido de los ejercicios participativos, al menos a nivel comunitario. Sobresale la capacidad de la entidad para desplegarse en los territorios y lograr la participación activa de las comunidades rurales a niveles veredales en tan poco tiempo. Este hecho muestra que ha construido una red de apoyos y contactos en el país. Sin embargo, no es claro cuándo debe ponerse en marcha lo concertado, ni cuánto tomará la implementación de las iniciativas con la información disponible. Dado que aún no se llega a la fase municipal o regional, la distribución de responsabilidades entre los diferentes involucrados está pendiente. Según la ART, esta última etapa deberá solucionar los vacíos de intercambio de información con otras entidades, como por ejemplo con la ANT, que será responsable de proveer tierras para algunas de las iniciativas concertadas.

- ● 67 El diálogo en los núcleos veredales: Caja de herramientas metodológicas para facilitadores(as) de diálogo en el marco de los PDET (ART, 2017).
- 68 La UDP realizó visitas a los territorios y consolidó información sobre la implementación del Acuerdo Final en los siguientes territorios: Valle del Cauca (6 y 7 de marzo), Cauca (13 y 14 de marzo), Córdoba (14 y 16 de marzo), Guaviare (20 al 24 de marzo), Antioquia (19 y 20 de abril) y Magdalena (6 y 7 de junio).

### Resumen de los resultados relevantes de la auditoría financiera a la ART

La CGR, en cabeza de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, llevó a cabo una auditoría financiera a la ART para la vigencia 2017. El objetivo de dicho ejercicio fue “emitir opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros y conceptuar sobre la gestión presupuestal de la vigencia 2017, de la ART, en el Macroproceso de Gestión Financiera, presupuestal y contable, para determinar el fenecimiento o no de la cuenta fiscal de la vigencia” (CGR, 2018). Los principales hallazgos de la auditoría se resumen así:

La ART está interpretando erradamente los gastos como flujo de salida de recursos, sin tener en cuenta la consecución de los fines del Estado. Los dineros depositados en cuentas bancarias del cooperante o el operador, o en fiducias, no se refieren ni a gasto público social ni a gasto de desarrollo, al no cumplir los fines para los cuales fueron girados, que son satisfacer las necesidades de la población beneficiaria en las zonas de posconflicto.

Los costos administrativos y operativos de los convenios se están registrando como parte del gasto público social, sin que esas erogaciones suplan necesidades básicas de la población en las zonas priorizadas de posconflicto, sino que corresponden a rubros por el manejo y custodia de los recursos de parte del operador (cooperante).

La CGR resalta la satisfacción de las comunidades en la entrega de las obras PIC, en sus diferentes modalidades de intervención. Estos hechos permiten concluir que la entrega del bien o servicio está cumpliendo con los fines misionales de la entidad, en las condiciones y tiempo establecidos para el efecto.

Analizado el convenio COLW40 celebrado entre la ART y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), se observa que este se suscribió sin observar los lineamientos de competencia, teniendo en cuenta que la directora de la ART no tenía, dentro del marco de sus funciones, la capacidad de obligar y comprometer ni al MADR ni a las demás entidades enunciadas como asociadas, no sólo desde el punto de vista presupuestal sino también funcional y misional.

**Nota:** Análisis UDP con base en resultados de auditoría financiera a la ART (CGR, 2018).

Preocupa que los ejercicios realizados por la ART han generado expectativas en los territorios que no están articuladas con los PNS. El AF es claro en enunciar las estrategias nacionales que apoyarán la satisfacción de las necesidades de los territorios, en su camino a la superación de la pobreza, al tiempo que logran la inclusión social y productiva. Sin embargo, el retraso en su construcción, con respecto a la velocidad con que avanzan los ejercicios de concertación y socialización de la ART, pone en riesgo la capacidad del Gobierno Nacional para cumplir con lo acordado. En el estado actual de avance en la implementación, no hay forma de señalar con certeza si habrá coincidencia total entre la oferta y la demanda, y mucho menos si hay recursos para cubrir lo que no esté dentro de las capacidades estatales, a pesar de que los avances vistos hasta la fecha no distan mucho de lo concertado en el PND 2014-2018<sup>69</sup>.

## Identificación de riesgos

Resultado del análisis anterior, en lo corrido de la implementación de la RRI se han identificado cinco situaciones que crean riesgos asociados al manejo de los recursos escasos (anexo 3):

- ● 69 Por ende, no hay excusa de no haber usado el actual PND como marco de referencia.

- a. El primero está relacionado con la focalización de los municipios seleccionados para iniciar la RRI. Los ejercicios de priorización enfocaron sus esfuerzos en las zonas más afectadas por el conflicto, así como en las más pobres. Sin embargo, resulta evidente que con una mejor articulación de la actual oferta del Gobierno Nacional es posible cubrir más territorios. A este panorama se suman dos amenazas, por un lado, la dificultad de acceso a varios de los municipios PDET, lo que significa mayores costos para hacer llegar a la oferta institucional, y la baja capacidad institucional y de gestión de las regiones en cuestión, que se traduce en mayores tiempos para obtener resultados. En las estrategias de la RRI no se tocan aspectos concernientes a la formación y mejora de los municipios y su talento humano a cargo del manejo de los recursos. Además, no se desarrollan mecanismos que promuevan la asociatividad y la coordinación intermunicipal entre los gobiernos locales y los otros niveles de gobierno. En estas condiciones, es posible que las nuevas inversiones transitorias no redunden en procesos de desarrollo sostenible y de integración económica.
- b. A lo anterior, se suma la falta de sincronización al momento de la planeación de las intervenciones que trae consigo tres situaciones de riesgo: duplicidad de esfuerzos, rezago o descoordinación de los insumos y creación de expectativas sobre los potenciales beneficiarios, cuyo cumplimiento puede ser difícil.
- c. Otro riesgo latente se encuentra en la duplicidad de esfuerzos dentro de las instituciones que hacen parte de la RRI, que podría llegar a tener repercusiones sobre el presupuesto destinado a su implementación. Los ejercicios sectoriales y de los gobiernos locales, si bien han sido considerados por la ART, no se ven reflejados en la priorización de las iniciativas que hacen parte de los ejercicios concertados con las comunidades, esto podría dar lugar a reprocesos de información e identificación de necesidades ya reconocidos por los ministerios, alcaldías y gobernaciones. De la misma manera, la implementación de la Ley de Víctimas, o el trabajo realizado por el DPS, ha generado información y experiencias relevantes que deberían ser tenidas en cuenta para los ejercicios territoriales.
- d. La ART avanza en los ejercicios participativos, y, por otro lado, avanza la construcción de los Planes Nacionales Sectoriales. Ambas acciones se están llevando a cabo a ritmos distintos lo cual dificulta la correspondencia entre la oferta y demanda del Estado, generando un riesgo para el cumplimiento de lo consignado en los PATR. A esto se suma, que factores fundamentales para la implementación de la Reforma Rural Integral, tienen un avance limitado como es el caso de la identificación y formalización de las tierras.
- e. Finalmente, el hecho que la fase veredal de los PDET se haya dado con poca definición de oferta de parte del Estado trae consigo el riesgo de crear expectativas que superan las capacidades de este. Existe pues el riesgo de que esta fase inicial de los PDET quede en simples diagnósticos y listas de necesidades que no podrán ser resueltas. Este escenario se da como consecuencia de la falta de articulación y planeación descrita anteriormente, que pone de manifiesto el eventual escenario en que, una vez más, lo concertado no se materializa, sino que se queda en buenas intenciones y algunas obras de pequeña envergadura incapaces de lograr una transformación e integración radical de estos territorios con el resto del país.

## Punto 2: participación política: apertura democrática para construir la paz

El punto 2 del AF busca ampliar y profundizar el ejercicio de la democracia en el país a través de la implementación de tres componentes: i) Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política, en especial de nuevos movimientos; esto se materializa en la prestación de garantías de seguridad a quienes ejercen la política. ii) Mecanismos democráticos de participación ciudadana que disminuyan los costos asociados a la participación. iii) Y medidas para promover una mayor participación en la política incluyendo a la población más vulnerable en aras de aumentar su representatividad y, por lo tanto, su incidencia en los ejercicios de política pública.

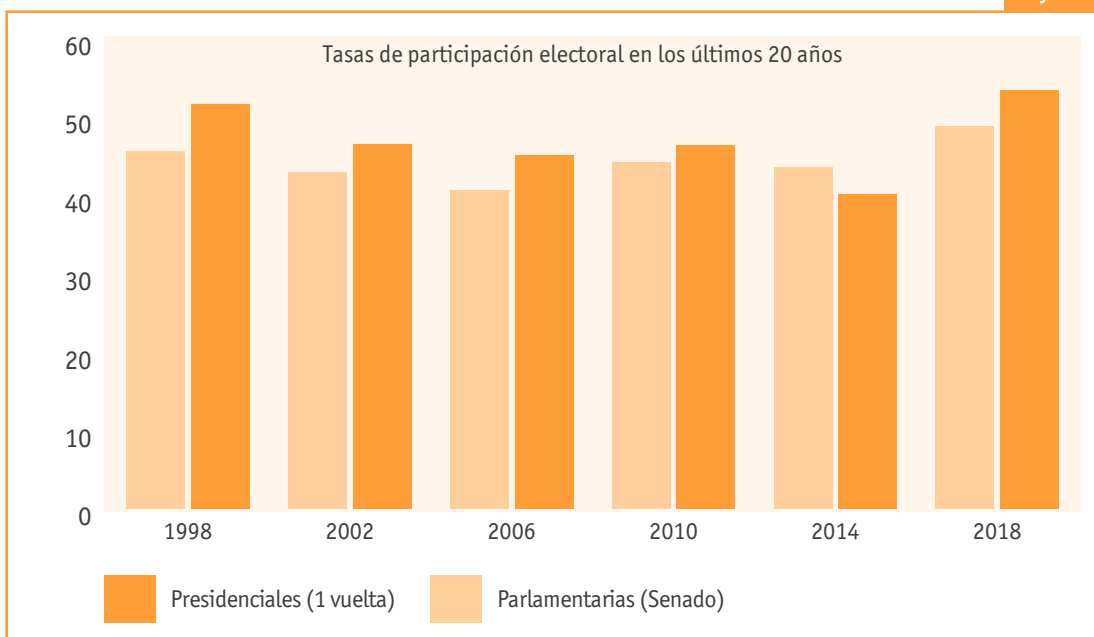
Según los cálculos presentados en MFMP 2017, el costo asociado a la implementación de este punto es de \$4,3 billones en un período de 15 años, correspondiente al 3,3% del total asignado a la implementación del AF. Por su parte, el ejercicio de costeo ajustado por el MHCP asigna un total de \$3,9 billones en 10 años (MHCP, 2018). Así, el componente sobre los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política tiene un costo asociado de \$1,4 billones (36,97%); el componente sobre los mecanismos democráticos de participación, \$390.000 millones (10,01%) y el componente sobre la promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad, un costo de \$2 billones (53,01%).

Con respecto a la financiación, se han ejecutado \$30.000 millones en 2017, de los cuales \$7.000 corresponden a proyectos de inversión del PGN y el restante a cooperación internacional. Los demás recursos que podrían asociarse a este punto son de funcionamiento, como los programas ordinarios de la Unidad Nacional de Protección (UNP)<sup>70</sup> y el presupuesto de la Policía Nacional, especialmente de la Dirección de Protección y Servicios Especiales y la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural.

En cuanto al objetivo general de ampliar la democracia, un hecho relevante ha sido el aumento de la participación en las elecciones parlamentarias y presidenciales. Entre el 2014 y el 2018, las tasas de participación electoral tuvieron su mayor incremento de los últimos veinte años (gráfico 12). En las elecciones parlamentarias el incremento fue de 5,4 puntos porcentuales con respecto al 2014 y, para las presidenciales, fue de 13.29 puntos porcentuales. Por su parte, la diferencia para los municipios PDET fue de 3.46 puntos porcentuales, en el caso de las elecciones parlamentarias.

● ● 70 Los compromisos de la UNP ascendieron de \$515.488 millones en 2016 a \$629.142 millones (precios constantes 2017).

Gráfico 12



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

Este aumento en la participación en las primeras elecciones después de la firma del AF estuvo acompañado por el reporte de la reducción del “ciento por ciento en los hechos de afectación de orden público frente a las jornadas electorales de los últimos 20 años”<sup>71</sup>. En términos de seguridad, las elecciones del 2018 “se convierten, de lejos, en las más pacíficas en Colombia. No hubo ninguna acción terrorista en el país”<sup>72</sup>.

En materia de derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política, se destacan dos hechos relevantes: la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), establecido por el Decreto 895 del 29 de mayo de 2017, y la aprobación del estatuto de la oposición<sup>73</sup> por el Congreso (durante el *fast track*). En cuanto a los avances relacionados con los mecanismos de participación, se creó y puso en marcha el Consejo Nacional de Reconciliación, Paz y Convivencia<sup>74</sup>, que estuvo acompañado de la instalación de 24 Consejos Departamentales de Reconciliación, Paz y Convivencia. Así

- ● 71 Palabras del ministro de Defensa, Luis Carlos Villegas, al dar el parte de seguridad de las elecciones el 27 de mayo.
- 72 Palabras del Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez (*El Tiempo*, 28 de mayo de 2018, “Colombia vivió las elecciones más seguras”). En: <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/colombia-vivio-las-elecciones-mas-seguras-223160>
- 73 En dicha ley se consagra la creación de la Procuraduría Delegada para los Derechos de la Oposición; la obligación para Procuraduría de presentar un informe tanto a Senado como a Cámara que indique hasta dónde se están cumpliendo los derechos de los partidos que se declaren en oposición; la curul en el Senado de la República para el candidato presidencial con mayor número de votos por debajo del ganador y la curul en la Cámara de Representantes para su candidato vicepresidencial, así mismo ocurrirá con los candidatos para las gobernaciones que tendrían un espacio en la Asamblea y para las alcaldías, en los concejos; apropiación de una partida adicional para el Fondo Nacional de Financiación Política del 5% surgido del monto del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para garantizar a los partidos de oposición financiación adicional para ejercer sus derechos; y, por último, la posibilidad de que los partidos que se declaren en oposición tendrán derecho a determinar el orden del día de la sesión plenaria y comisiones permanentes en el Congreso, máximo tres veces en cada periodo legislativo. En las asambleas y concejos ocurrirá lo mismo, pero por una sola vez
- 74 La creación del CNRPC se dio a través del Decreto 885 de mayo de 2017.

mismo, la CGR ha fortalecido las veedurías ciudadanas para el seguimiento a la implementación del AF.

A pesar de los avances exhibidos y las acciones desarrolladas se han presentado entre 2017 y 2018, según la Defensoría del Pueblo, 282 asesinatos a líderes sociales (22 en lo corrido del 2018)<sup>75</sup>. La Defensoría identificó que en los ataques mortales entre el 1 de enero de 2017 y el 27 de febrero de 2018 fueron asesinados 45 líderes comunales, 29 indígenas, 19 afrodescendientes, 17 líderes comunitarios y 11 campesinos. La ocurrencia de dichos homicidios, algunos ligados a los procesos participativos del desarrollo de los PDET y a la ejecución del PNIS ponen en entredicho la eficacia de las acciones implementadas asociadas al punto 2 del AF.

La implementación del punto 2 se ha visto limitada por la no aprobación de iniciativas normativas requeridas para su cumplimiento. En cuanto a las medidas para promover una mayor participación, el hecho más relevante fue la no aprobación del proyecto de Acto Legislativo de Circunscripciones Especiales Transitorias para la Paz (16 curules para las víctimas en la Cámara de Representantes). Tampoco se aprobaron los proyectos presentados entre los meses de marzo y abril, que incluyeron la reforma política, la propuesta de reforma a la ley orgánica del plan de desarrollo y la ley de garantías y promoción de la participación ciudadana<sup>76</sup>.

Este capítulo analiza cómo el AF prevé promover la participación y el pluralismo político. Se centra en analizar la puesta en marcha del andamiaje institucional para ofrecer seguridad a los líderes comunitarios, y en la asignación de recursos a las entidades que lo conforman.

## Seguridad para la participación

El AF consolida las garantías de seguridad en la creación y puesta en marcha del SISEP. Este sistema busca crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución. Tiene cuatro componentes centrales: i) una adecuación normativa e institucional para elevar los costos de los delitos contra los líderes y lideresas y defensores de derechos humanos, ii) prevención, iii) protección y iv) una evaluación y seguimiento. Asimismo, el desarrollo de estos componentes requiere de los siguientes elementos: 1) la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; 2) la Instancia de Alto Nivel del SISEP; 3) un delegado presidencial; 4) la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del SISEP; 5) el Comité de Impulso a las Investigaciones; 6) programas de protección, y 7) un sistema de prevención y alerta para la reacción rápida.

● ● 75 Defensoría del Pueblo, marzo 1 de 2018, “Informe de Alerta Temprana de la situación de riesgo para líderes sociales y defensores de derechos humanos”.

76 Proyecto de Acto Legislativo “Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera” 07 de 2017 en Senado y 012 de 2017 en Cámara. Archivado, discutido en el *fast track*.

Proyecto de Ley “Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana” 099 de 2017 en Senado. Archivado.

Proyecto de Acto Legislativo “Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022 y 2026 (05 de 2017 en Senado y 017 de 2017 en Cámara). Archivado. Discutido en el *fast track*. En el último periodo legislativo se presentaron los proyectos de acto legislativo 014, 015 y 016 de 2018 en Senado para la creación de las curules. Dichos proyectos se acumularon y se archivaron.

Sin embargo, si bien existen importantes avances en la puesta en marcha del SISEP, la asignación de recursos a las entidades no se ha consolidado totalmente. Por lo anterior, no es claro si dichas entidades cuentan con la capacidad institucional requerida para responder a los retos de seguridad en la implementación del AF. Por ejemplo, la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (FGN) no tiene asignación específica de recursos para las vigencias 2017 y 2018, ni recursos de cooperación internacional (FGN, 2018).

Asimismo, en el marco del SISEP, se creó el programa de protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, por el Decreto 660 de abril de 2018. En dicha norma queda consignado que el programa funcionará con los recursos ordinarios de cada entidad. Llama la atención que el decreto sólo se firmó en abril del presente año, 16 meses después del inicio de la implementación del AF.

## Costos asociados a la participación

Además de las garantías de seguridad, el AF contempla otras iniciativas para disminuir los costos asociados a la participación. La disminución se encuentra estrechamente ligada a la aprobación de leyes a través de las cuales se establecen 15 mecanismos planteados en el AF en la estrategia 2.2.1. que incentivan y favorecen la participación<sup>77</sup>. La reglamentación de estos mecanismos presenta retrasos dado que no se cuenta con un marco normativo para su puesta en marcha.

- ● 77 Los 15 puntos son: 1. 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. 2. Reglamentación del derecho de réplica y rectificación, en cabeza de las organizaciones y movimientos sociales más representativos, frente a declaraciones falsas o agraviantes por parte del Gobierno Nacional. 3. Realizar conjuntamente con las organizaciones y movimientos sociales una caracterización y registro de organizaciones sociales, formales y no formales, que se actualice periódicamente para identificar, sin detrimento de su naturaleza y su autonomía, sus capacidades y necesidades, y la existencia de redes y alianzas como base para el desarrollo de la política pública o para la modificación de la misma. 4. Apoyar, mediante asistencia legal y técnica, la creación y el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales. Sin perjuicio del principio de igualdad, se apoyará con medidas extraordinarias a las organizaciones de mujeres, de jóvenes y de grupos históricamente discriminados. 5. Por solicitud de las organizaciones y movimientos sociales, agilizar la sistematización e intercambio de experiencias exitosas de fortalecimiento de los mismos, y formarlos y capacitarlos para el desarrollo de sus objetivos misionales, con el apoyo de otras organizaciones y movimientos de similar naturaleza, cuando haya lugar. 6. Fortalecer los mecanismos de financiación de iniciativas y proyectos propios de las organizaciones sociales, mediante concursos públicos y transparentes con veeduría ciudadana. 7. Promover la creación de redes de organizaciones y movimientos sociales, especialmente de los que han estado en condiciones de exclusión política que hagan visibles sus liderazgos y garanticen su capacidad de plena interlocución con los poderes públicos. 8. Acceso a mecanismos de difusión para hacer visible la labor y la opinión de las organizaciones, y movimientos sociales, que incluyan espacios en los canales y emisoras de interés público. 9. En las instancias de participación ciudadana se ampliará y garantizará la representatividad con participación equitativa entre hombres y mujeres de las organizaciones y los movimientos sociales, el control ciudadano y la interlocución con las autoridades locales, municipales, departamentales y nacionales. 10. Diseñar metodologías que contribuyan a la efectividad e incidencia de las instancias de participación e interlocución, incluyendo las que se establezcan de acuerdo con su propia naturaleza (formal o informal) y especificidad. Dichas metodologías en especial asegurarán mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de los acuerdos que surjan de los escenarios de participación con las organizaciones y movimientos sociales. 11. Poner en marcha instancias de seguimiento y verificación del cumplimiento por parte de las autoridades de las obligaciones, compromisos y garantías, en cuanto al establecimiento, funcionamiento y eficacia de los espacios de participación ciudadana y, en particular, de los de interlocución con las organizaciones y movimientos sociales. 12. Crear una herramienta que permita valorar, hacer visible e incentivar la gestión de las autoridades públicas, con respecto a la participación de las organizaciones y movimientos sociales. 13. Se garantizará el intercambio de experiencias exitosas de participación ciudadana entre las organizaciones sociales y las autoridades locales y regionales, de acuerdo con las particularidades de los diversos territorios. 14. Promover la construcción de agendas de trabajo locales, municipales, departamentales y nacionales, según el caso, que permitan la atención temprana de las peticiones y propuestas de los diferentes sectores que se realicen a través de las organizaciones y movimientos sociales. 15. Las autoridades locales deberán atender de manera oportuna las peticiones y propuestas, y canalizarlas según su competencia, con el fin de que sean atendidas de manera pronta y eficaz.

En esta misma línea, se encontró radicado el Proyecto de Ley 099 de agosto de 2017 que tiene por objeto modernizar el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana y promover nuevos mecanismos que faciliten el diálogo entre el gobierno y la ciudadanía. Este proyecto de ley, que modifica la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, está dirigido, entre otros, a disminuir los costos para el ejercicio de la participación política no electoral y a aumentar la posibilidad de participación ciudadana. Este no ha sido aprobado y por lo tanto no se ha avanzado en los distintos puntos mencionados.

Además, son limitados los avances en materia de financiación a las iniciativas y proyectos propios de las organizaciones sociales y su limitado acceso a mecanismos de difusión, tales como los canales y emisoras de interés público.

## Capacidad de incidencia en las decisiones

El incremento de las capacidades para la incidencia en las decisiones también depende de la aprobación del marco normativo para su implementación. Dos actos legislativos responden a este fin: la Reforma política y electoral y el proyecto de acto legislativo sobre las “Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los periodos 2018-2022 y 2022-2026”.

Con relación a la adopción de una reforma política y electoral, el proyecto de ley se encuentra archivado por vencimiento de términos y la finalización del *fast track*. Dicho proyecto fue aprobado solamente en primer y segundo debate en la Cámara y en primer debate de Senado. Faltó su aprobación en cinco debates más.

La no aprobación del proyecto de ley sobre las circunscripciones especiales de paz representa una limitación en la incidencia en política pública por parte de las víctimas del conflicto armado. Lo anterior, dado que este proyecto buscaba habilitar reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos, así como garantizar la financiación de las campañas con recursos especiales y el acceso a medios de comunicación regionales.

Los proyectos de acto legislativo estaban encaminados a que los grupos y movimientos sociales pudieran tener mayor incidencia en las decisiones a partir de la participación o el aumento de las garantías de participación en los cuerpos colegiados. A partir de la no aprobación de los proyectos, estos grupos no contarán, por el momento, con mayores posibilidades de incidir en las decisiones en la implementación del AF.

## Identificación de riesgos

Resultado del análisis anterior, en lo corrido de la implementación del punto 2 se identificó una situación que crea riesgos asociados al manejo de los recursos escasos (anexo 3):

- a. La CGR identificó que no todas las entidades que componen el SISEP (Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación) cuentan con una destinación específica de recursos. Esta situación es de particular relevancia en el contexto de vulneración del derecho a la vida de los líderes sociales, como se ha evidenciado en estos meses de inicio del proceso de implementación.

## Punto 3: fin del conflicto

El “fin del conflicto” persigue dos objetivos: i) terminar las acciones ofensivas entre la fuerza pública y las FARC-EP, es decir la dejación de armas y hostilidades y cualquier acción prevista, incluyendo la afectación a la población, para lograr el inicio de la implementación del AF y ii) garantizar la no repetición del conflicto con la reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP a la vida civil.

Para lograrlo se plantean tres componentes: dejación de armas, reincorporación social y económica y reincorporación política (gráfico 13). El primero tiene que ver con las acciones y procedimientos técnicos, trazables y verificables mediante los cuales el Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V) de la ONU acompaña el proceso de manejo de armamentos de las FARC-EP. El segundo y tercero se refieren a la transformación de las condiciones de vida de los excombatientes y sus familias para su reincorporación integral a la vida civil.

En términos de reincorporación social y económica se busca dar acceso a auxilios monetarios, seguridad social en salud y pensiones y planes y programas sociales para atender los derechos fundamentales de los excombatientes. En cuanto a su reincorporación política, se busca dar las garantías para la creación y funcionamiento de un nuevo partido o movimiento político legal, al que se brinda financiación y asistencia técnica, buscando que goce de los derechos y cumpla con las obligaciones y deberes del orden constitucional.

Gráfico 13



Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

La implementación del punto 3 cuenta con la menor destinación presupuestal del posconflicto. Según los cálculos presentados en el MFMP 2017, el costo asociado es de \$1,9 billones en un período de 12 años, lo que corresponde al 1,5% del total asignando a la

implementación del AF. Así, terminar las acciones ofensivas entre la fuerza pública y las FARC-EP tiene un costo asociado de \$1,35 billones (70%). Las garantías de no repetición y las acciones tendientes a la reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP a la vida civil cuentan con un monto asignado de \$54.000 millones (24%) y las garantías de seguridad, \$1.270 millones (0, 1%). De manera adicional, el presupuesto de este punto asigna un valor de \$38.453 millones (2%) a un rubro de contingencias.

La ejecución de recursos para financiar los acuerdos del punto 3 fue de \$563.900 millones. La mayoría de los recursos ha estado a cargo del PGN y, en menor medida, de la cooperación internacional y el sector privado. La ejecución de proyectos de inversión del PGN fue de \$473.900 millones en el 2017. En materia de cooperación internacional este monto es cercano a los \$90.000 millones (APC, 2018). Además, en cuanto a los recursos de cooperación internacional, de los cuatro fondos de cooperación la CGR ha identificado que tres priorizan los temas de reincorporación social y económica.

En materia de recursos provenientes del sector privado, la reincorporación contó con una contrapartida de \$1.500 millones de Fundapanaca S.A. dentro del convenio con el MADR para la formación de líneas productivas agropecuarias. El convenio culminó en marzo de 2018 y se llevó a cabo a través del FCP por un total de \$5.000 millones.

Los procesos de desmovilización y dejación de armas fueron las primeras acciones de implementación del AF. La dejación de armas culminó con la entrega de 8.994 armas<sup>78</sup> por parte de los excombatientes de las FARC-EP (ONU, 2018). Si bien este proceso tuvo un retraso de 90 días en el cronograma, se ha caracterizado por ser uno de los más expeditos a nivel internacional<sup>79</sup>. Los retrasos obedecieron principalmente a demoras en la construcción y puesta en marcha de los campamentos para los excombatientes en los puntos de concentración temporales. Por este motivo, a pesar de que hubo agilidad en el proceso, la incertidumbre asociada a estos retrasos constituyó un factor de riesgo, que pudo contribuir al engrosamiento de las facciones disidentes de las FARC-EP, aunque no fue el factor más importante (FIP-2018).

Por otra parte, para garantizar que una vez finalizado el proceso de dejación de armas los excombatientes tuvieran acceso a las medidas de reincorporación a la vida civil, se dio un proceso de acreditación por parte de la MM&V de la ONU. Este requirió la coordinación de la oferta institucional destinada a la atención básica de los miembros de las FARC-EP, la identificación y solución de su situación jurídica. Finalmente se desmovilizaron 12.479 excombatientes, que constituyen el universo de desmovilizados (ARN, 2018).

Desde la culminación del proceso de dejación de armas, el proceso de reincorporación ha tenido avances importantes. En materia de reincorporación social y económica, se crearon y pusieron en marcha el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR), encargados de la definición y seguimiento de sus programas. También se llevó a cabo el censo de caracterización de la población desmovilizada; este identificó las necesidades de 10.015 personas para establecer posibles áreas de trabajo en el proceso de reincorporación. Posteriormente, las Zonas Veredales

- ● 78 Además de las armas individuales, el MM&V reporta la entrega de un total de 1.765.862 cartuchos de munición, 38.255 kg de explosivos, 11.015 granadas, 3.528 minas antipersona, 46.288 fulminantes eléctricos, 4.370 granadas de mortero y 51.911 metros de cordón detonante.
- 79 De un total de 18 procesos de desarme a nivel mundial analizados por la FIP (2015), se estima un promedio de 3,83 años en la duración de los procesos de desarme. El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, entidad experta en la comparación de procesos de paz, llega a la misma conclusión en su Primer Informe de Balance de la Implementación Efectiva del Proceso de Paz en Colombia, preparado por invitación del Gobierno de Colombia y las FARC en el marco de los compromisos del Acuerdo Final (ver [http://kroc.nd.edu/assets/257593/informe\\_kroc.pdf](http://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf)).

Transitorias de Normalización (ZVTN) se transformaron en Espacios Territoriales para la Capacitación y Reincorporación (ETCR), con el propósito de continuar con el proceso de reincorporación por dos años más.

Finalmente, los excombatientes empezaron a recibir los auxilios monetarios contemplados en el AF, particularmente la cuota de normalización y la asignación básica (tabla 6). Actualmente, de acuerdo con la información reportada por la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), el 97% de los excombatientes se encuentran bancarizados; el 100% están cubiertos por un seguro de vida; el 92% están afiliados a salud, y el 68% tienen aseguramiento contra la vejez, ya sea en pensiones o en el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

Tabla 6

Auxilios económicos para la reincorporación social y económica			
Tipo	Asignación individual (COP)	Periodicidad	Descripción
<b>Auxilio para puesta en marcha de un proyecto productivo</b>	Ocho millones (\$8.000.000)	Una sola vez	Apoyo económico para emprender un proyecto productivo individual o colectivo
<b>Renta básica mensual</b>	90% del SMMLV	Veinticuatro (24) meses, prorrogables si el beneficiario acredita que ha continuado su ruta educativa en función de los propósitos de la reincorporación	Se asignará siempre y cuando no se tenga un vínculo contractual que genere ingresos
<b>Asignación única de normalización</b>	Dos millones (\$2.000.000)	Una sola vez	Apoyo económico al momento de la terminación de las ZVNT
<b>Seguridad Social</b>	Pagos por concepto de seguridad social en salud y pensiones de acuerdo con la normatividad vigente	Veinticuatro (24) meses, prorrogables hasta por 36 meses para atención en casos de enfermedades graves de alto costo y rehabilitación de lesiones derivadas del conflicto	Apoyo para quienes no se encuentren vinculados a actividades remuneradas.

Fuente: Elaboración propia a partir de lo contemplado en el Acuerdo Final.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

En materia de reincorporación política, los avances han sido notorios. El Acto Legislativo 03 de 2017 modificó transitoriamente la Constitución para cumplir lo contemplado en el AF. Este acto dio participación al nuevo partido político, Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), que surgió del tránsito a la vida civil de las FARC-EP. Se le asignaron cinco curules en el Senado y cinco en la Cámara de Representantes y se establecieron las fuentes de financiación para el ejercicio político. La FARC participó en las elecciones del 11 de marzo de 2017 con 73 candidatos y con la asistencia a las urnas de los excombatientes (ONU, 2018).

Este capítulo se centra en analizar, primero, cómo fue el proceso de dejación de armas, en especial lo referente a la constitución de las zonas veredales transitorias de Normalización (ZVTN); segundo, el proceso de reincorporación a la vida civil de los desmovilizados y la migración de las ZVTN a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y a diferentes asentamientos. Por último, analiza el proceso de conformación del partido FARC, como expresión de la participación política de la desmovilizada guerrilla FARC-EP.

## Dejación de armas

El proceso de dejación de armas tuvo un retraso de tres meses en relación con lo contemplado en el Acuerdo Final. Si bien se estableció un plazo de hasta 180 días para este proceso (finalizando en mayo de 2017), la última acción se desarrolló el 15 de agosto de 2017 cuando el MM&V de la ONU extrajo los contenedores de armas de las ZVTN y PTN (gráfico 14).

Gráfico 14



Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

Los retrasos estuvieron relacionados, principalmente, con la construcción de 26 campamentos en las ZVNT y PTN. Dichas zonas se encontraban en áreas de difícil acceso y no contaban con las condiciones de habitabilidad requeridas al momento de llegada de los excombatientes.

La falta de definición precisa de las especificaciones técnicas de los campamentos representó aumentos en los costos financieros de su puesta en marcha. La UDP identificó que, de los cinco contratos para la adecuación y la provisión de suministros a las ZVTN, todos contaron con al menos dos adiciones presupuestales. Las adiciones de mayor cuantía corresponden a aquellas posteriores al 17 de enero de 2017, fecha en la que el Gobierno y las FARC-EP acordaron los materiales y condiciones para su construcción (Defensoría del Pueblo, 2017). Esta dinámica elevó el monto contratado en 127%: pasó de \$52.837 millones en diciembre de 2016 a \$119.858 millones en abril de 2017 (tabla 7).

Además, si sólo se toman los costos relacionados con la construcción y adecuación, se observa que se produjo un incremento de \$67.021 millones, por adiciones requeridas para dar continuidad a los proyectos de construcción y adecuación con vigencia a mayo de 2017. Llama la atención que los contratos firmados para la continuación de las obras, con objetos similares, costaron 60% más que los primeros, pero se ejecutaron en una quinta parte del tiempo.

Es importante señalar que la CGR llevó a cabo una auditoría de cumplimiento al Fondo de Programas Especiales para la Paz (Fondo Paz) dentro de la cual analizó una muestra de 26 contratos. Dentro de este conjunto de contratos se encontraban los mencionados en este informe. El análisis de esta auditoría sólo evidenció un hallazgo administrativo y un beneficio de la entidad. Así mismo esta evidenció que el valor total de los contratos de arriendo, construcción y puesta en marcha de los campamentos fue de \$228.445 millones.

Tabla 7

## Contratos del Fondo Paz para la construcción y adecuación de las ZVTN (2016-2017)

Cifras en Pesos

		Primer grupo de contratos			Segundo grupo de contratos			
<b>ZVTN incluidas</b>		<b>No. de contrato</b>	<b>Vigencia</b>	<b>Valor inicial</b>	<b>Valor final</b>	<b>No. de contrato</b>	<b>Vigencia</b>	<b>Valor</b>
Nariño: San Andrés de Tumaco y Policarpa; Caquetá: Cartagena del Chairá, San Vicente del Caguán y La Montañita; Guaviare: San José del Guaviare.		FP-241	(14/Dic/16 -15/Abr/17)	\$11.278.744.908	\$14.187.732.934	FP-273	(18/Abr/17 -21/May/17)	\$29.182.773.071
Meta: Mesetas, La Macarena.		FP-242	(14/Dic/16 -1/Abr/17)	\$11.247.730.944	\$14.182.049.786	FP-328	(11/Jul/17 -09/Sep/17)	\$11.494.413.473
Córdoba: Tierraalta; Arauca: Arauquita; Tolima: Icononzo y Planadas; Norte de Santander: Tibú; Cesar: La Paz		FP-243	(14/Dic/16 -15/Abr/17)	\$9.924.468.480	\$12.727.483.924	FP-274	(18/Abr/17 -10/May/17)	\$18.419.172.290
Antioquia: Dabeibá; Chocó: Riosucio; Antioquia: Anorí, Remedios, Vigía del Fuerte e Ituango.		FP-244	(14/Dic/16 -1/Abr/17)	\$10.224.270.132	\$12.334.640.380	FP-272	(21/Abr/17 -27/May/17)	\$22.985.459.950
Cauca: Miranda, Buenos Aires y Caidono; Putumayo: Puerto Asís; La Guajira: Fonseca.		FP-245	(14/Dic/16 -31/Mar/17)	\$10.162.242.204	\$12.996.271.612	FP-271	(21/Abr/17 -27/May/17)	\$24.186.356.096
<b>Valor Total</b>				<b>\$52.837.456.668</b>	<b>\$66.428.178.636</b>			<b>\$106.268.174.880</b>

Fuente: SECOPI.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

## Reincorporación social y económica

Como ya se ha mencionado, el AF contempla varios tipos de auxilios económicos para los excombatientes acreditados (tabla 9). La identificación por parte de la CGR de la ruta crítica para la reincorporación social y económica permite establecer un orden cronológico a la provisión de dichos auxilios (gráfico 15).

Gráfico 15



Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

En materia de reincorporación se evidencian avances significativos en medidas de estabilización económica para los excombatientes, así como en la asignación única de normalización y la renta básica. Sin embargo, no es clara la sincronización con otras medidas contempladas en el Acuerdo Final, específicamente con la estructuración y financiación de proyectos productivos. Lo anterior plantea retos adicionales para la puesta en marcha de las acciones de reincorporación que requieren de un alto grado de coordinación entre varias entidades gubernamentales en el nivel nacional y territorial.

A la fecha de corte de este informe, el CNR había aprobado dos proyectos productivos mientras las asignaciones básicas mensuales individuales se iniciaron en agosto de 2017. Lo anterior —si se tiene en cuenta que el tiempo de maduración de un proyecto productivo puede superar los dos años— representa un riesgo de extensión de la asignación básica de los desmovilizados por un tiempo mayor al previsto.

La CGR tiene conocimiento de la existencia de un CONPES para la reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP<sup>80</sup>. Si bien la fecha de publicación de este documento excede la fecha de corte del presente informe, se espera que la puesta en marcha de una ruta integral para la reincorporación armonice los tiempos de su implementación.

● ● 80 El 22 de Junio de 2018 se aprobó el CONPES sobre la política nacional para la reincorporación social y económica de los y las exintegrantes de las FARC-EP. El análisis de dicho documento se presentará en publicaciones posteriores una vez la CGR cuente con la información detallada de este.

El éxito de los proyectos productivos resulta particularmente relevante si se toman como referencia las experiencias previas de reintegración que ha tenido la ARN, donde la tasa de empleo de población reintegrada es de 70% (ARN, 2018). Esto supondría que al menos 30% de la población depende de los proyectos productivos. Como no se cuenta con estrategias complementarias de estructuración, aprobación, asistencia técnica, puesta en marcha y seguimiento de estos proyectos, es probable que se requiera la extensión de la asignación básica mensual para garantizar la sostenibilidad económica de los excombatientes. Además, la puesta en marcha de dichos proyectos presenta retos técnicos adicionales. Se estima que entre la población de reintegrados en Colombia la tasa de éxito en la implementación de proyectos productivos es de 31% (ARN, 2018). Este resultado podría estar relacionado con la falta de herramientas entre los proponentes para hacer de los proyectos una realidad sostenible y rentable, entre estas, la vocación técnica hacia el emprendimiento y la capacitación en conocimientos y habilidades para su diseño y estructuración.

El proceso de reincorporación de las FARC-EP requiere de un componente colectivo que implique una nueva curva de aprendizaje institucional. Colombia cuenta con un conocimiento acumulado importante en procesos de reintegración individual, con una tasa de no reincidencia del 76% en los últimos 15 años<sup>81</sup> (ARN, 2018). Sin embargo, como los ejercicios de reincorporación colectiva se han dado en menor medida en el país, las entidades encargadas de su coordinación tienen menos experiencia en ellos. A esto se suma la naturaleza negociada de este proceso, materializado en el CNR, compuesto por entidades del ejecutivo, exmiembros de las FARC-EP y la sociedad civil que deben acordar los criterios de dicha política. Esto conducirá a una curva de aprendizaje importante para la puesta en marcha del proceso.

Aunque los ETCR están concebidos para continuar el proceso de reincorporación de los excombatientes, no es clara su pertinencia para dicho propósito, pues se han generado dinámicas en torno a su mantenimiento que deben ser objeto de atención por parte de la CGR. En primer lugar, las ETCR (gráfico 16) están habitadas actualmente por menos personas que para las que fueron construidas. De acuerdo con el reporte de la ARN (2018), actualmente se cuenta con un total de 4.050 excombatientes en estas zonas, lo que corresponde a una reducción del 40,4% respecto a la población inicial (6.804<sup>82</sup>). Asimismo, esta entidad reporta la existencia de 27 asentamientos colectivos de excombatientes en 11 departamentos (gráfico 16). Una dinámica que también ha sido documentada por la Misión de Verificación de la ONU (2018). En el momento se encuentran 805 desmovilizados en estos nuevos asentamientos. Estos espacios también suponen compromisos por parte del Gobierno Nacional relacionados con la reincorporación colectiva de quienes los habitan. Tampoco existe claridad sobre el alcance de compromisos tales como el arrendamiento de los predios donde funcionan y/o la provisión de suministros, incluida la alimentación.

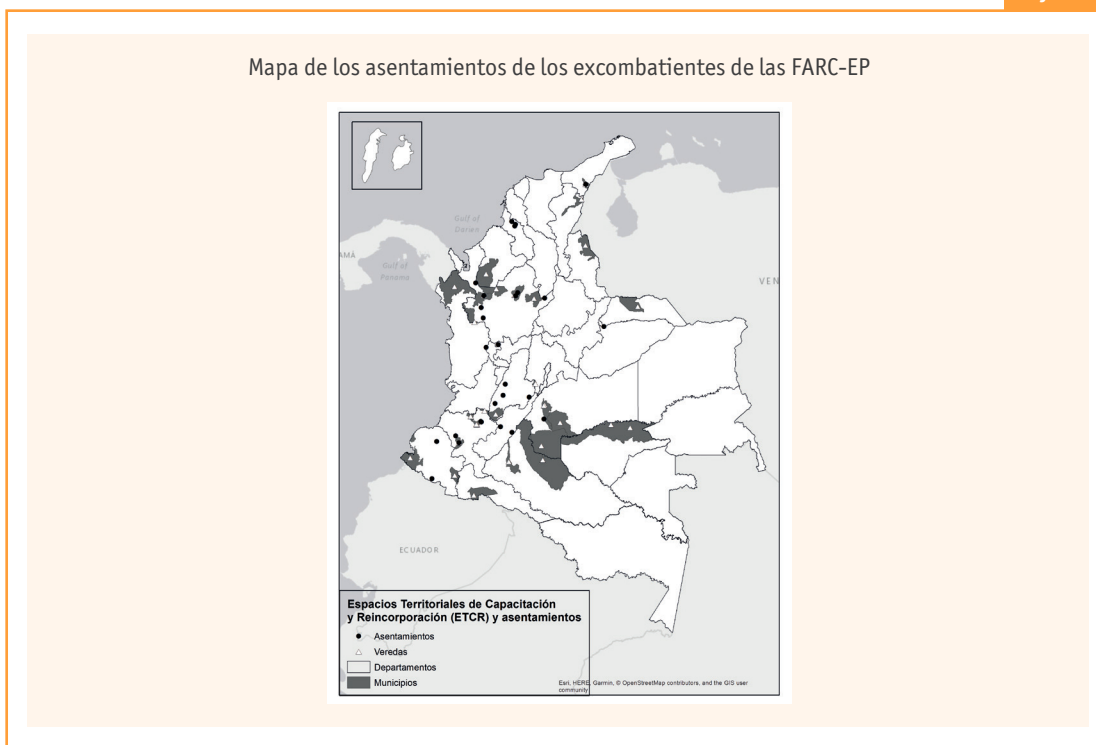
Según las lecciones aprendidas sobre el proceso de reintegración en Colombia, las soluciones sostenibles en generación de ingresos para la población desmovilizada están estrechamente ligadas al lugar en que se desarrollan y a la tenencia de tierras (DNP, 2010). Los campamentos se encuentran ubicados en zonas aisladas con una distancia promedio de 148.95 km al mercado mayorista más cercano, algunos en zonas de resguardo indígena y de difícil acceso, como El Gallo (Córdoba) y Buenos Aires (Caldas). Si bien estos campamentos se ubicaron en función de un proceso de desarme, no necesariamente cumplen con las

● ● 81 Datos reintegración a marzo 2018 reportados por la ARN. Disponible en: <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Cifras/Hoja%20de%20datos.%20Marzo%20de%202018.pdf>.

82 Según la información reportada por la primera misión de verificación ONU. Disponible en: [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/va\\_e-book\\_brochure\\_mision\\_de\\_verificacion.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/va_e-book_brochure_mision_de_verificacion.pdf).

condiciones requeridas para un proceso de reincorporación a la vida civil, haciendo difícil aspectos como la consecución de trabajo o el acceso a la oferta estatal.

Gráfico 16



Fuente: ARN.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

Sobre la conveniencia de los ETCR para la reincorporación, el Gobierno suprimió los espacios en Vidr  (Antioquia) y El Gallo (Córdoba). El Decreto 982 del 7 de junio de 2018 atribuye el cierre de estos espacios al *haberse cumplido el cometido inicial de facilitar la reincorporación a la vida civil en lo económico, lo social y lo productivo de los exmiembros de las FARC-EP y ya no requerir su permanencia*. Esta explicación plantea interrogantes sobre el cometido de los ETCR:  cu les son los criterios para la terminación de su uso antes del tiempo programado? (dos años).  Valen dichos criterios para los demás ETCR? Y:  cu les son los escenarios alternativos para llevar a cabo la reincorporación colectiva? Estos interrogantes cobran mayor relevancia si tenemos presente que el 100% de la población desmovilizada estaba interesada en llevar a cabo un proyecto productivo colectivo y el 77% no contaba con un lugar para habitar (Censo Universidad Nacional, 2017).

Finalmente, las tierras en las que operan actualmente los ETCR fueron alquiladas por el Estado bajo el supuesto que serán utilizadas por un periodo cercano a seis meses. Sin embargo, la extensión dada a estos espacios a fin ser utilizados para el proceso de reincorporación lleva a que el Gobierno actualmente considere la opción de compra de estos predios, pese a su ya mencionada mala ubicación para este fin.

## Reincorporación política

A pesar de los avances en materia de reincorporación política, las garantías de seguridad, que son un elemento transversal fundamental para el ejercicio de la política por parte de los miembros de las FARC, se han visto afectadas por algunos casos de violencia. Hasta el momento, las garantías de seguridad se materializan en el Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), que se desarrolla en el punto 2 de este documento. Hasta el momento se han desarrollado acciones concretas direccionadas a la protección de la población desmovilizada, particularmente la creación y puesta en marcha de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección. Sin embargo, la misión de verificación de la ONU del primer trimestre 2018 reporta el asesinato de 44 exmiembros de las FARC-EP y 18 de sus familiares, así como la desaparición de seis excombatientes.

Llama la atención de la CGR dos asuntos: en primer lugar, tal y como se señala en el anterior capítulo de este informe, que los avances del SISEP sean mayoritariamente normativos. En segundo lugar, que las asignaciones de recursos de las unidades con responsabilidades en materia de seguridad no se hayan otorgado para la vigencia 2018. Tal es el caso de la Unidad Especial de la Desmantelamiento de Organizaciones Criminales de la Fiscalía General de la Nación, que reporta no contar con asignación específica de recursos para las vigencias 2017 y 2018.

## Identificación de riesgos

Como resultado del análisis anterior, en lo corrido de la implementación del punto 3, “Fin del conflicto”, se han identificado dos situaciones que crean riesgos asociados al manejo de los recursos escasos (anexo 3):

- a. En materia de reincorporación social y económica, no es clara la sincronización entre las medidas de sostenibilidad económica contempladas en el Acuerdo, específicamente entre la asignación básica mensual y la estructuración y financiación de proyectos productivos.
- b. La CGR identificó que el retraso en la puesta en operación de una ruta integral de reincorporación limita la estimación de los costos totales para la puesta en marcha de las iniciativas conducentes a una reincorporación exitosa. Lo anterior repercute en una potencial asignación insuficiente de recursos para la culminación de las intervenciones relacionadas con la reincorporación.

## Punto 4: solución al problema de las drogas ilícitas

El punto 4 del AF busca encontrar una solución definitiva al problema de las drogas al lograr que los cultivos ilícitos dejen de ser fuente de ingresos de las familias campesinas, creando condiciones de bienestar y buen vivir y oportunidades de desarrollo alternativo e integral en las regiones afectadas. Para ello propone una serie de políticas y medidas para solucionar el problema de las drogas ilícitas en todas las etapas de la cadena de valor del narcotráfico, desde la producción y comercialización hasta el consumo.

Se plantean cuatro conjuntos de acciones: i) creación e implementación de Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), ii) creación e implementación de programas de prevención del consumo y salud pública, iii) solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos mediante estrategias de cooperación regional e internacional y iv) creación e implementación del programa de desminado en áreas de cultivos de uso ilícito.

El PNIS materializa la estrategia del Gobierno Nacional que busca solucionar el problema de la producción gracias a acciones en varios frentes. Entre sus objetivos se destacan: primero, generar políticas y oportunidades productivas para las familias campesinas vinculadas con los cultivos de uso ilícito. Segundo, promover la sustitución voluntaria de cultivos de manera concertada con las comunidades. Tercero, contribuir al cierre de la frontera agrícola, recuperar los ecosistemas y el desarrollo sostenible en los territorios y en los puntos acordados en la RRI. Cuarto, lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito. Y, finalmente, fortalecer la presencia del Estado en los territorios afectados promoviendo la satisfacción de necesidades básicas, la seguridad, la convivencia, la observancia y la protección de los derechos humanos.

Con los programas de prevención del consumo y salud pública, se busca mejorar las condiciones de los consumidores de drogas ilícitas mediante la intervención integral en temas de promoción en salud, prevención, atención integral (tratamiento, rehabilitación y reducción de daños) e inclusión social. También se busca articular instituciones con competencia en la materia y disponer los recursos correspondientes.

Con las estrategias de solución a la producción y comercialización de narcóticos, se busca enfrentar al crimen organizado asociado al narcotráfico y el lavado de activos mediante programas que desactiven los factores que lo estimulan y que, en últimas, alientan el conflicto. Entre estas se incluyen: estrategias de lucha contra la corrupción; de fortalecimiento de las capacidades para la judicialización y sanción de delitos asociados a organizaciones criminales; persecución de bienes y activos involucrados con el narcotráfico; de prevención y control al lavado de activos; de control sobre la producción, importación y comercialización de insumos y precursores químicos requeridos en la producción de drogas ilícitas y, finalmente, de promoción de espacios de diálogo regionales sobre políticas de lucha contra las drogas.

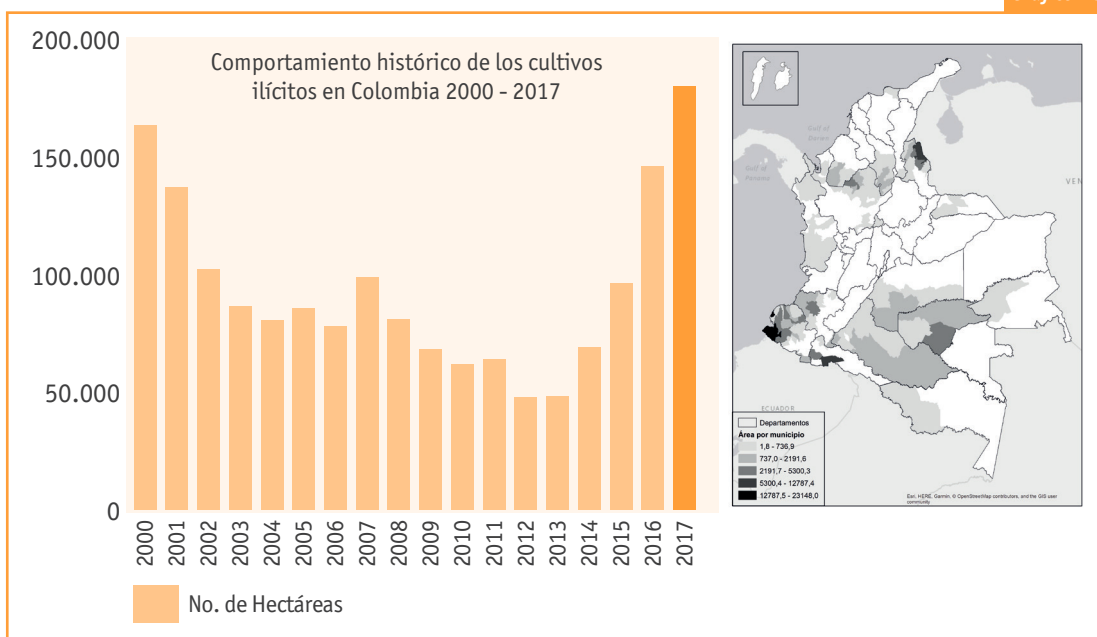
Finalmente, con el programa de desminado, se busca mejorar las condiciones de seguridad de las comunidades y territorios afectados por los cultivos ilícitos y reducir el número de

víctimas, mediante la liberación del territorio de Minas Anti Personales (MAP), Munición Sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI).

Para entender la complejidad de este punto del AF, se debe tener presente la Política Integral de Lucha contra las Drogas, que busca reducir el consumo y la oferta, así como perseguir a las organizaciones delincuenciales.

El Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) tras la última medición disponible revela que, a diciembre de 2016, Colombia contaba con 146.140 hectáreas de cultivos. Estos se distribuyen en 21 departamentos, siendo Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Cauca los más afectados (gráfico 17). Los cultivos ilícitos en Colombia presentan dos tendencias: disminución desde el año 2000 al 2013 y aumento desde el 2014 a la fecha. Este aumento coincide con el anuncio por parte del Gobierno colombiano, en agosto de 2014, de lo acordado en La Habana en el punto 4 del AF.

Gráfico 17



Fuente: SIMCI.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

En relación con el consumo de drogas, el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) revela un aumento del número de personas que consumen y el surgimiento de nuevas sustancias que hacen más diverso el mercado ilegal de drogas. Finalmente, frente al problema de la presencia en Colombia de grupos y delitos relacionados con el narcotráfico, el Ministerio de Defensa (MDN) identifica nueve Grupos Armados Organizados (GAO): ELN (Ejército de Liberación Nacional), EPL (Ejército Popular de Liberación), ERG (Ejército Revolucionario Guevarista), ERP (Ejército Revolucionario del Pueblo), JBC (Jaime Bateman Cayón), Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR, disidencias FARC) y los Grupos Delictivos Organizados (GDO)<sup>83</sup>. Entre los GAO se encuentran las Autodefensas Gaitanistas de Colombia

● ● 83 Según Mindefensa los Miembros del Crimen Organizado hasta marzo del 2016 se denominaron Bandas Criminales (BACRIM), y a partir de abril de 2016, Grupos Delictivos Organizados (GDO) y Grupos Armados Organizados (GAO).

(AGC o Clan del Golfo), los Puntilleros (Bloque Meta y Bloque Libertadores del Vichada) y los Pelusos (Disidencia del EPL)<sup>84</sup>.

Según el MFMP 2017, y teniendo en cuenta los componentes antes descritos, para la implementación del punto 4 se estimó un costo de \$8,3 billones en un período de 15 años, distribuido principalmente en el PNIS (66,2%) y en prevención del consumo (18,3%). El valor estimado cambia en el MFMP 2018 reduciéndose a \$6,9 billones.

La ejecución de los recursos del punto 4 para 2017, según el MFMP 2018, ascendió a \$1 billón, financiados principalmente por PGN y Cooperación Internacional. Comparativamente a corte 30 de abril de 2018, ya se han ejecutado \$452.000 millones, equivalente al 45% del 2017. Estos se han ejecutado principalmente a través del Banco Agrario (\$136.000 millones) y UNODC (\$ 282.000 millones)<sup>85</sup>.

Este capítulo analiza las políticas y medidas enfocadas a solucionar el problema de las drogas ilícitas en todas las etapas de la cadena de valor del narcotráfico. Se centra en el presupuesto y ejecución de los recursos, particularmente aquellos asociados a la puesta en marcha del PNIS, y analiza sus efectos en tres dimensiones: focalización, arreglo para la ejecución y planeación financiera. Además, analiza la sostenibilidad de las economías lícitas que se incentivan a través de la puesta en marcha del PNIS. Finalmente, analiza la implementación de acciones complementarias al programa, tales como el desminado humanitario y la política de consumo.

## Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)

El PNIS fue creado mediante el Decreto Ley 896 del 29 de mayo de 2017, y tiene por objeto la promoción de la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito a través del desarrollo de programas y proyectos que contribuyan a la superación de las condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que subsisten gracias a estos cultivos. Mediante su implementación, se busca atacar el problema de la producción desde varios frentes, en especial a través de las intervenciones dirigidas a la erradicación total de los cultivos ilícitos, que afectan 188 municipios en 21 departamentos del país.

El decreto estableció como beneficiarios a las familias campesinas pobres que no hayan realizado siembras después del 10 de julio de 2016 y que —voluntariamente— se comprometan a la sustitución, no resiembra y a no involucrarse en labores asociadas. Según el Gobierno, para el 31 de marzo de 2018, había 62.182 familias vinculadas al programa<sup>86</sup> en 44 municipios. El conjunto de familias vinculadas tiene 52.638 hectáreas de cultivos ilícitos. Esta información contrasta con el número de hectáreas reportadas en los acuerdos colectivos, que es del orden de 95.481 hectáreas con 123.225 familias.

- ● 84 Datos presentados por la Fundación Ideas para la Paz (FIP), en su informe *Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición* (2017). La fuente de los datos presentados por la FIP es la Policía Nacional.
- 85 El primer acuerdo de financiamiento por 60 mil millones corresponde a la última ejecución del Proyecto K53 firmado por la UNODC y la ART; en este acuerdo se desembolsaron la totalidad de los recursos. El segundo acuerdo de financiamiento por 122 mil millones de pesos corresponde a la primera ejecución del Proyecto W40 firmado entre la UNODC y el Fondo Colombia en Paz, del que solamente han sido desembolsados 45 mil millones de pesos, el 37% que señala la imagen.
- 86 Información con corte a 31 de marzo de 2018 de la Dirección de Sustitución de Cultivos de la Alta Consejería para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Aunque se establecieron criterios de priorización para la selección de los municipios objeto del PNIS, no son claras algunas decisiones sobre la focalización del programa. Actualmente el programa opera en 51 municipios (tabla 8) en los cuales se encuentran 102.044 de las 146.140 hectáreas, lo que equivale a 69,8% del área total de cultivos ilícitos del país. Llama la atención que los municipios de El Tarra y Teorama (Norte de Santander), Barbacoas, Olaya Herrera, Magüí Payán, Roberto Payán, Samaniego y El Charco (Nariño), Valdivia (Antioquia), Solano y Milán (Caquetá), Timbiquí (Cauca), Tierralta (Córdoba) y San Pablo (Bolívar), que concentran 27.553 hectáreas (18,9% del área cultivada), no se encuentran priorizados. Mientras tanto, municipios con bajísima prevalencia como Mocoa (Putumayo), Mesetas y Puerto Concordia (Meta), Bolívar y Miranda (Cauca), Arauquita (Arauca) y Dagua (Valle del Cauca), que juntos concentran menos de 326 hectáreas, sí hacen parte del PNIS.

Tabla 8

Municipios focalizados por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)			
Municipio	Número de hectáreas	Municipio	Número de hectáreas
Tumaco	23.147,95	Santa Rosa del Sur	968,38
Tibú	12.787,38	Briceño	736,94
Puerto Asís	7.453,44	Cumaribo**	699,19
El Tambo	5.300,28	Anorí	661,7
Valle del Guamuez (La Hormiga)	4.885,79	Montelíbano	573,86
Sardinata	3.847,36	Puerto Libertador	570,62
San Miguel (La Dorada)	3.128,40	El Doncello	552,76
Orito	2.987,87	Puerto Rico	545,83
Tarazá	2.797,31	Calamar	542,29
Miraflores	2.297,16	El Paujil	415,85
El Retorno	2.191,55	San Vicente del Caguán	403,29
Puerto Leguízamo	1.992,38	Cantagallo	398,45
San José del Guaviare	1.806,99	Curillo	368,15
Puerto Caicedo	1.782,14	Mapiripán	338,43
Argelia	1.754,51	San José de Uré	231,94
Montañita	1.743,71	Uribe	202,29
La Macarena	1.635,22	Belén de los Andaquíes	147,2
Puerto Rico	1.592,76	Mocoa	111,2
Puerto Guzmán	1.584,84	Mesetas	104,19
Piamonte**	1.458,49	Puerto Concordia	63,87
Vistahermosa	1.451,32	Bolívar**	31,24
Villagarzón	1.231,07	Guainía	21,61
Cartagena del Chairá	1.187,95	Arauquita	6,34
Ipiales**	1.132,06	Miranda	5,98
Cáceres	1.131,27	Dagua**	3,03
San José del Fragua	1.030,80		

Fuente: Elaboración propia con información del Observatorio de Drogas de Colombia - \*\* Municipios no PDET.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

A la fecha, el programa ha iniciado labores en 44 de los 51 municipios priorizados. Sin embargo, sólo se han iniciado pagos en 37 de estos, en particular en lo concerniente a la Asistencia Alimentaria Inmediata (PAI)<sup>87</sup>. El PAI (tabla 9) es un esquema contemplado en el PNIS basado en asignaciones monetarias que buscan garantizar la transición de los cultivadores y recolectores a la legalidad y favorecer los procesos de sustitución de cultivos. En el caso de los recolectores, contempla, además, la asesoría para la búsqueda de empleo durante el primer año. El PAI presenta un tercer componente de carácter comunitario, que se encuentra en estructuración y que incluye intervenciones de asistencia social para la comunidad.

Tabla 9

<b>Asignaciones monetarias contemplados en el Plan de Atención Inmediata (PAI) para familias cultivadoras</b>			
<b>Tipo</b>	<b>Asignación individual (COP)</b>	<b>Periodicidad</b>	<b>Descripción</b>
<b>Actividades de sustitución de cultivos de uso ilícito</b>	Un millón (\$1.000.000)	Mensual (primer año)	Auxilio para la preparación de tierras para siembras legales o trabajo en obras públicas de interés comunitario
<b>Asistencia Alimentaria Inmediata - Proyecto de autosostenimiento y seguridad alimentaria</b>	Un millón ochocientos mil (\$1.800.000)	Una sola vez (primer año)	Auxilio para la implementación de cultivos de pancoger, cría de especies menores o cualquier proyecto que permita el autosostenimiento
<b>Proyecto productivo familiar de ciclo corto</b>	Nueve millones (\$9.000.000)	Una sola vez (primer año)	Auxilio para adecuación y ejecución de proyectos de ciclo corto e ingreso rápido, como piscicultura, avicultura, entre otros
<b>Proyecto productivo familiar de largo plazo</b>	Diez millones (\$10.000.000)	Una sola vez (segundo año)	Auxilio para ejecución de proyectos productivos
<b>Asistencia Técnica Integral (ATI)</b>	Tres millones seiscientos mil (\$3.200.000)	Durante el periodo de dos años	Durante todo el proceso para cada familia
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 36.000.000</b>	<b>Dos años</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información presentada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDOC).

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

El Ministerio de Hacienda destinó \$4,5 billones para la implementación del programa, lo cual cubre la inversión para las 123.225 familias cultivadoras, que cuentan con acuerdos colectivos. Sin embargo, el PNIS no cuenta con un universo delimitado de beneficiarios y se espera que este aumente. Lo anterior, debido a que dichos acuerdos colectivos sólo cubren el 65% del área cultivada a 2016 y a un posible aumento del área cultivada a diciembre de 2017. Además, al costo del PNIS para familias cultivadoras y recolectoras, se deben adicionar a los costos del PAI comunitario. Sobre este último no existen ejercicios de costeo. Todo lo anterior supone que el valor de la implementación del PNIS será mayor a los \$4,5 billones destinados por el Ministerio de Hacienda.

## Arreglos para la ejecución del programa

Para la ejecución del PNIS, el Gobierno firmó dos acuerdos de financiación con UNODC (tabla 10). El primero el 20 de septiembre de 2017 (COLK53)<sup>88</sup>, según el cual se destinan

- ● 87 Las cifras obedecen a la información suministrada por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería para el Posconflicto con corte a 31 de marzo de 2018.
- 88 Este proyecto está finalizando.

\$60.000 millones<sup>89</sup> para la financiación de: i) las asignaciones monetarias contempladas en el PAI para familias cultivadoras y recolectoras; ii) programas y proyectos del componente comunitario del PAI; iii) apoyo logístico para las asambleas comunitarias en el marco del PNIS; iv) estructuración de los PISDA y los acuerdos con las comunidades y, finalmente, v) los ejercicios de monitoreo y seguimiento en los que se establecerá la línea base y verificación censal de los cultivos ilícitos, su delimitación predial y verificación. El segundo acuerdo, firmado el 22 de diciembre de 2017, asociado al convenio W40 entre UNODC Colombia y el FCP por \$91.424 millones, que se ejecutará hasta el 31 de diciembre de 2018. Posteriormente, el 22 de enero de 2018 se firmó una adición por \$30.930 millones.

Tabla 10

**Distribución de los recursos de financiación asignados a través del convenio del Proyecto COLK53 y COLW40-UNODC para la implementación del PNIS 2017-2018.**

*Cifras en pesos*

<i>Componente</i>	<i>Último convenio del Proyecto COLK53</i>	<i>Primer convenio del Proyecto COLW40</i>
Estrategia PNIS	\$40.158.592.810	\$70.749.800.195
Operativización PNIS	\$9.763.415.190	\$15.558.059.629
Monitoreo y seguimiento	\$3.175.592.000	\$21.970.683.777
Administración	\$6.962.400.000	\$14.076.210.668
<b>Total</b>	<b>\$60.060.000.000</b>	<b>\$122.354.754.269</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información provista por el Fondo Colombia en Paz.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

El FCP en su subcuenta sustitución de cultivos presenta cinco contratos adicionales: Banco Agrario, Federación Nacional de Cafeteros, Corpoica, Fedecacao y Ecomún. Sin embargo, el manejo de estos arreglos para la ejecución no está claramente diferenciado. Se pudo establecer que dentro del primer Acuerdo con UNODC<sup>90</sup> se realizaron pagos a las familias inscritas en el PNIS, se realizaron hasta dos pagos a las familias de 24 municipios<sup>91</sup> por concepto de asistencia alimentaria inmediata. Mientras que para el segundo acuerdo de financiamiento con UNODC<sup>92</sup>, a pesar de que tiene los mismos componentes y la misma descripción del primero, no se han hecho pagos de asistencia alimentaria inmediata. A lo anterior se suma que el objeto del contrato con el Banco Agrario, BAC 002, es la realización de dichos pagos. De la misma manera, no es claro en la implementación del PNIS la diferencia entre la asistencia técnica contratada con UNODC en los dos acuerdos y la contratada con la Federación Nacional de Cafeteros<sup>93</sup>, Corpoica y Fedecacao.

El éxito del PNIS requiere de una implementación progresiva, secuencial y encadenada de los cuatro componentes del programa. En ocho municipios priorizados ya están culminando los pagos del componente de asistencia alimentaria inmediata, incluso en uno de estos ya culminó y se está brindando asistencia técnica avanzada<sup>94</sup>. Sin embargo, a partir del análisis de los recursos asociados a la financiación del PNIS se puede concluir que no hay ejecución asociada al segundo, tercer y cuarto componente. Lo anterior podrá significar:

- 89 Estos recursos ya fueron entregados a UNODC.
- 90 En la presentación del Fondo Colombia en Paz aparece como el Contrato AF 001.
- 91 Incluido Policarpa, que no es municipio priorizado por el PNIS.
- 92 En la presentación del Fondo Colombia en Paz aparece como el Contrato AF 002.
- 93 Aunque se contrató en enero de 2018 por medio del contrato 760-18, al 31 de marzo de 2018 no se había ejecutado nada.
- 94 En ocho municipios comenzó en abril de 2018 la asistencia técnica: Briceño, La Montañita, Puerto Rico, San José del Guaviare, La Uribe, Tumaco, Tibú y Puerto Asís. Hay cinco municipios que ya van por el quinto pago de la Asistencia Alimentaria Inmediata: Briceño, San José del Guaviare, Uribe, Tibú y Puerto Asís.

i) un mayor esfuerzo fiscal asociado a la extensión de los subsidios condicionados (primer componente) para mantener a las familias en el programa o ii) un periodo de transición incierto hasta el inicio de los demás componentes.

La ruta de ejecución de recursos para los demás componentes implica la participación de la UNODC y, a través de esta, la contratación de ejecutores intermediarios. Lo anterior tiene dos tipos de implicaciones en términos de uso de recursos: en primer lugar, los altos costos administrativos por parte de la UNODC (que superan en este caso el 12%<sup>95</sup>) y las organizaciones subcontratadas<sup>96</sup>. En segundo lugar, la ejecución de múltiples proyectos por parte de los intermediarios que no necesariamente se traducen en beneficios directos al cultivador, sino en ganancias adicionales para estos.

Otro arreglo en la ejecución del programa que cuestiona su credibilidad es el proceso de verificación de la erradicación efectiva de las plantas de coca y su posterior sustitución por cultivos lícitos. Este proceso está también a cargo de la UNODC. A 31 de marzo, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) reporta 24.578 hectáreas<sup>97</sup> verificadas de las 52.638 que poseen las familias vinculadas a través de acuerdos individuales. Este desfase entre hectáreas reportadas y verificadas se suma a los problemas de ejecución.

## Condiciones para las economías lícitas

El desarrollo de economías legales se ve limitado por la presencia de grupos al margen de la ley en los municipios con cultivos ilícitos. Dichos actores se lucran con los cultivos ilícitos y buscan mantener el control del orden público y la provisión de la materia prima de su negocio ilegal. Por eso un elemento fundamental del desarrollo del PNIS es asegurar las condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.

Además, se han desarrollado iniciativas para otorgar la propiedad de la tierra a familias que han cultivado<sup>98</sup>. Sin embargo, es claro que la brecha temporal de la implementación y la falta de articulación entre las iniciativas de la RRI y el PNIS ponen en riesgo la sostenibilidad de los logros alcanzados en materia de sustitución. Según lo consignado en el AF, el PNIS es un componente de la RRI. La articulación de ambas intervenciones se da mediante la integración de los PISDA, los PNIS y los PATR en la RRI. No obstante, la elaboración de los planes presenta, como ya vimos, temporalidades distintas. Si bien las entidades encargadas de la coordinación de dichos planes mencionan la importancia de su articulación<sup>99</sup>, no son evidentes las acciones conducentes a ello, como se puede concluir del análisis de la RRI.

- ● 95 Los porcentajes de administración de las demás agencias de las Naciones Unidas en los proyectos asociados al Posconflicto en Colombia no superan el 7%.
- 96 Estos costos de administración de las organizaciones sociales intermediarias constituyen un factor de cumplimiento de lo contemplado en el Acuerdo Final sobre el fortalecimiento de las organizaciones de base en los territorios.
- 97 UNODC manifiesta que por diversas razones asociadas al orden público y seguridad en los territorios no se ha podido entrar a todas las veredas.
- 98 La ANT firmó un convenio con UNODC para formalizar la tierra en territorios con incidencia de cultivos ilícitos, conocido como “Formalizar para sustituir”.
- 99 El artículo 8° del Decreto 896 de 2017 establece que los PISDA *deberán integrarse cuando ello corresponda a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial*.

## Programa de desminado en áreas de cultivos de uso ilícito

Las condiciones de seguridad de las comunidades y territorios afectados por los cultivos ilícitos han mejorado con el programa de desminado (gráfico 18). Las minas antipersona y otros artefactos explosivos han sido utilizados por los actores armados ilegales que se financian a través del narcotráfico como medio para proteger dichos cultivos. Incluso se tiene evidencia de que, tras la implementación de procesos de erradicación manual forzada por parte del Estado, estos actores suelen aumentar el nivel de instalación como medio de disuasión. Esto representa riesgos para los erradicadores, las comunidades e incluso los miembros acompañantes de las fuerzas militares.

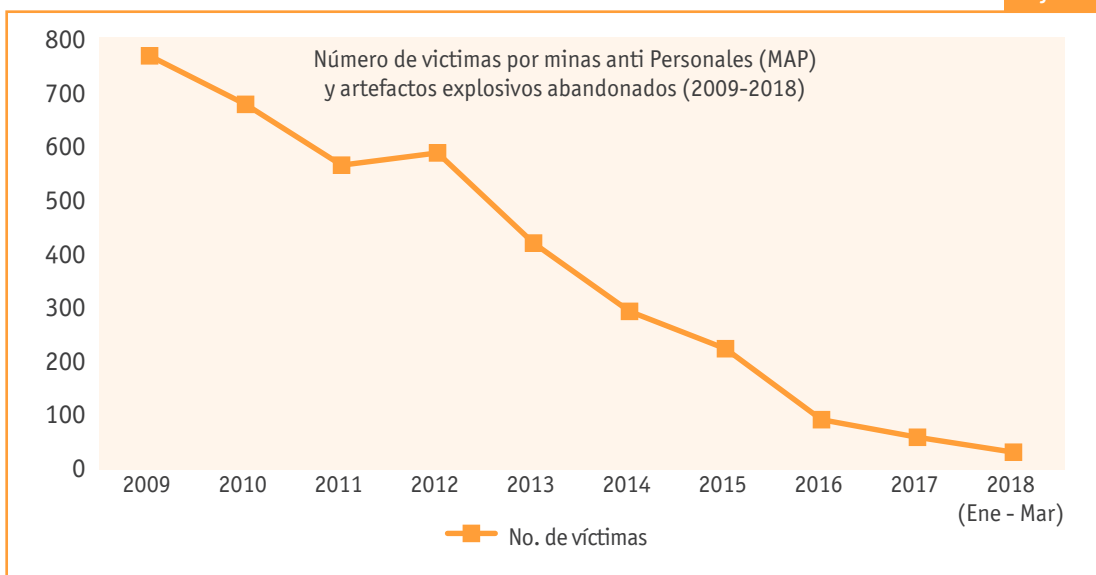
Actualmente, el país cuenta con la Política de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA), coordinada desde la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (Descontamina Colombia), dentro de la estructura de la ACP. A través de la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario (IIDH), compuesta por el MDN, la Inspección General de las Fuerzas Militares y Descontamina Colombia, se implementan los planes de intervención de Desminado Humanitario y se coordinan programas de Educación en el Riesgo de Minas y la Asistencia Integral a las Víctimas de MAP, MUSE y AEI.

Se han dado avances importantes en Desminado Humanitario en cuanto a recursos humanos y técnicos. Desde junio de 2016, se ha producido un incremento del 69% en el número de personas que trabajan en este tema en el país, contando actualmente con 5.692 personas acreditadas para el desminado humanitario y 24 binomios de desminado canino acreditados<sup>100</sup>. Actualmente, se cuenta con doce operadores que realizan este tipo de intervenciones en Colombia<sup>101</sup>.

También se ha avanzado en cuanto a declaración de territorios como libres de sospecha por contaminación por MAP, destrucción o neutralización de artefactos explosivos y disminución del número de víctimas. En términos de metas y resultados, el objetivo entre julio de 2017 y diciembre de 2018 es el de liberar 25 millones de metros cuadrados (48%) del total del área que —se calcula— presenta contaminación por minas antipersonal en el país<sup>102</sup>. Según los reportes de Descontamina Colombia, a 30 de abril de 2018 se habían declarado 227 municipios como libres de sospecha de contaminación por MAP, MUSE y AEI en todo el territorio nacional; 223 municipios estaban en intervención. De los municipios del PNIS, cuatro<sup>103</sup> fueron declarados libres de sospecha de contaminación y 29 se encuentran en proceso de desminado en este momento.

- ● 100 Presidencia de la República de Colombia, Alta Consejería para el Posconflicto. Información tomada de: <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170422-boletines/boletin-9/asi-va-posconflicto.html>.
- 101 Según los datos oficiales del DAICMA, a corte 31 de mayo de 2018, la cifra de víctimas supera el total de 2017 por una persona. Dado que esta temporalidad excede la del presente informe, el análisis de este hecho se hará en publicaciones posteriores de la CGR.
- 102 Según cifras del Gobierno Nacional hay un total de 52 millones de metros cuadrados con minas.
- 103 Santa Rosa (Bolívar), Piamonte (Cauca), Bolívar y El Dovio (Valle del Cauca).

Gráfico 18



Fuente: SIMCI.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

## Identificación de riesgos

El análisis de la implementación del punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas ha permitido identificar tres situaciones de riesgos asociados al manejo de los recursos escasos (anexo 3):

- a. La primera y segunda se asocian con la definición del universo de beneficiarios del PNIS y de los municipios sujetos al programa respectivamente. Como se mostró, no es claro el criterio usado para seleccionar sólo 51 municipios de los 188 que tienen cultivos ilícitos.
- b. Asimismo, se evidencia un número limitado de familias cultivadoras asociadas al programa en comparación con el universo. Esto puede traducirse, en el mediano plazo, en aumentos en los costos de implementación del programa para dar cubrimiento a la totalidad de familias cultivadoras y el total de municipios con presencia de cultivos ilícitos.
- c. Finalmente, se identifica un riesgo relacionado con la coordinación entre entidades y su consecuente posibilidad de duplicidad de esfuerzos. Esto trae como consecuencia un aumento en los costos y mayor presión sobre la limitada capacidad de las instituciones participantes. Un ejemplo de esto es el hecho de que, de los 51 municipios PNIS, 46 también son PDET, y en estos se está promoviendo la construcción de los PISDA y los PDET, ejercicios con metodologías y objetivos similares.

## Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto

El punto 5 tiene como fin último el resarcimiento del daño ocasionado a las víctimas del conflicto armado a partir de la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Además, parte del reconocimiento de las víctimas como actores centrales en el proceso de construcción de paz, y sienta las bases para la recuperación de la confianza y la convivencia que permitan transitar hacia la reconciliación.

Para este propósito, el AF dispuso i) la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR); este incluye el diseño institucional, y la puesta en marcha de la JEP, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición (CEV). ii) Las medidas de reparación Integral para la construcción de paz, a partir del fortalecimiento de los mecanismos existentes para reparar el daño causado. iii) Y Las acciones y medidas para la promoción de los derechos humanos, que comprenden, entre otros, mecanismos de fortalecimiento institucional.

Para su implementación, el MFMP 2017 estableció indicativamente un presupuesto de \$4,3 billones en un periodo de 15 años, lo cual corresponde al 3,3% de los recursos totales para la implementación del AF. Así, el propósito de fortalecer los mecanismos de cumplimiento de los derechos humanos en el territorio nacional cuenta con un monto asignado de \$382.480 millones (8,9%) y el SIVJRNR \$3,9 billones (91,1%).

En términos de financiación, durante 2017 los acuerdos del punto 5 han estado a cargo en su mayoría de Cooperación Internacional y el PGN. La ejecución total para 2017 fue cercana a los \$200.000 millones. De esos, \$23.269 millones corresponden a PGN, ejecutados a través del FCP y Proyectos de Inversión y \$180.000 corresponden a compromisos de la cooperación internacional.

En términos de avances, la implementación del punto 5 se centra en la creación y puesta en marcha de las entidades del SIVJRNR. Como parte de los componentes verdad y justicia, los artículos transitorios 2º y 3º del Acto Legislativo 01 de 2017 crearon la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) como entidades con personería jurídica y autonomía presupuestal, administrativa y técnica, sometidas a un régimen legal propio, reglamentadas por los decretos ley 588 y 589 del 5 de abril de 2017, respectivamente. Se espera que ambas entidades entren en funcionamiento en el transcurso de 2018<sup>104</sup>.

Por otra parte, la JEP es el órgano del sistema que registra mayores avances tanto en su creación como en su entrada en funcionamiento. Inició labores el pasado 15 de marzo y

- ● 104 En relación con la CEV, en mayo de 2018 se posesionaron los 11 comisionados y el Secretario General ante el Presidente de la República, dando inicio a los seis (6) meses previstos para su alistamiento, previos a su entrada en funcionamiento, la cual se extenderá por tres (3) años. Por su parte, la UBPD, de conformidad con el artículo 5º del Decreto 288 de 2018, entrará en funcionamiento *una vez se adopte la totalidad de la estructura interna y la planta de personal requerida en cumplimiento de las funciones asignadas a la entidad en el Acto Legislativo 01 de 2017 y en el Decreto ley 589 de 2017, plazo que no podrá ser mayor a cinco (5) meses contados a partir de la expedición del presente Decreto.*

sus primeras tareas han sido evaluar más de 5.000 actas de sometimiento suscritas por los distintos actores, así como los informes presentados por la Fiscalía y los órganos de control, sobre casos asociados al conflicto armado. Así, en mayo de 2018 la CGR envió a la JEP el primer informe remitido de estos casos.

El presente capítulo se centra en analizar tres ejes relevantes para la implementación de lo pactado. En primer lugar, la configuración del SIVJRNR, especialmente la puesta en marcha de las instituciones que la conforman. En segundo lugar, se abordan los avances en materia de reparación de las víctimas del conflicto; en particular aquellos que tienen que ver con la financiación de la reparación material mediante los bienes entregados por las FARC-EP. Finalmente, en la articulación con la política de víctimas, así como los avances y desafíos en la implementación de las medidas específicas de reparación.

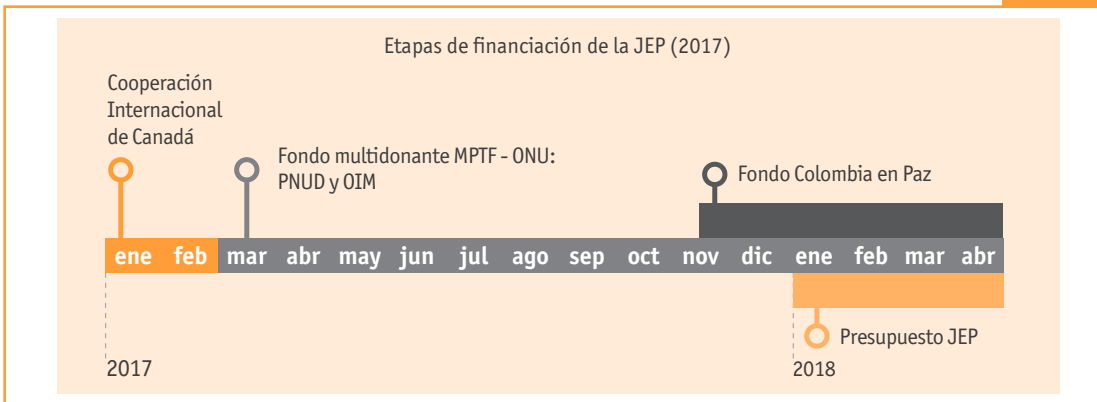
## Arreglo institucional para el SVJRNR

Con la creación del SVJRNR se busca garantizar los derechos a las víctimas de crímenes atroces que hayan sido cometidos en el contexto del conflicto armado. Para cumplir este fin, se plantea la creación de un sistema de justicia transicional, mediante el establecimiento de tribunales, comisiones de verdad, acciones de reparación y políticas públicas destinados a la reconciliación y el recuerdo.

Durante 2017 no hubo inversión asociada a la creación de la comisión de esclarecimiento de la verdad o a la unidad de búsqueda de personas desaparecidas. A partir de enero de 2018, los gastos de su puesta en funcionamiento han corrido por cuenta de agencias de Naciones Unidas, en el marco de dos proyectos del Fondo Multidonante (MPTF, por sus siglas en inglés) por USD \$2,8 millones y USD \$2,2 millones, respectivamente.

Desde el punto de vista presupuestal, la inversión para la creación y puesta en funcionamiento de la JEP se ha hecho a través de cuatro fuentes: i) cooperación directa del Gobierno de Canadá; ii) cooperación indirecta a través del Fondo Multidonante de Naciones Unidas; iii) recursos del PGN ejecutados a través del FCP y iv) recursos del PGN asignados a la JEP. Estas fuentes han incidido no sólo en la cantidad de recursos recibidos, sino en los procesos de su disposición y el enfoque del gasto.

Gráfico 19



Elaboración: JEP.

Durante los meses de enero y febrero de 2017, el Gobierno de Canadá donó un total de US\$267.691 que fueron ejecutados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) según las necesidades de la Secretaría Ejecutiva y con observancia de sus normas. Estos recursos se destinaron a la contratación de 29 profesionales en distintas áreas, y de tres consultorías en planeación estratégica, presupuesto y enfoque de género, respectivamente, y se ejecutaron los recursos en su totalidad.

En total, como parte del proyecto del fondo multidonante de la ONU (MPTF), a 28 de febrero de 2018 fueron ejecutados USD \$4.282.824, lo que dejó un saldo de USD\$434.591 por ejecutar. Entre los meses de marzo y diciembre de 2017 se tenía prevista la ejecución de USD\$4.717.416 provenientes del MPTF, en el marco del proyecto de la ONU 00104525, denominado: “Apoyo a la Jurisdicción Especial para la Paz – JEP, a través de la puesta en marcha de su Secretaría Ejecutiva”, el cual es implementado por PNUD y OIM.

A diciembre 31 de 2017, la inversión del PNUD ascendió a USD \$2.465.233, en enero y febrero de 2018 alcanzaba los USD \$840.057. Por su parte, los gastos de OIM a 31 de diciembre de 2017 fueron del orden de USD\$692.669, ejecutando USD\$248.866 a 28 de febrero de 2018. Estos recursos se destinaron, en su mayoría, al cubrimiento de gastos de funcionamiento, como la selección y contratación del personal que conforma y apoya a la Secretaría Ejecutiva de la JEP y la contratación de asesorías y consultorías.

Los recursos correspondientes a la tercera y cuarta etapa de la puesta en marcha de la JEP corresponden al PGN ejecutado a través del FCP y directamente por la Secretaría Ejecutiva de la JEP. En el primer caso, si bien a 31 de diciembre de 2017 no se registraron giros hacia la subcuenta, el FCP realizó compromisos presupuestales por \$11.740 millones para el arrendamiento y adecuación de la actual sede hasta el 30 de junio de 2018. En lo corrido de 2018, el MHCP ha realizado apropiaciones por \$44.517 millones de los cuales el 45,6% se ha comprometido y el restante cuenta con un plan presupuestal centrado en la gestión de información judicial. Por su parte, respecto a los recursos ejecutados por la JEP, el MHCP autorizó la distribución de \$74.000 millones provenientes del PGN, de los cuales \$59.340 millones se destinarán a gastos de personal<sup>105</sup> y \$14.660 millones a gastos de funcionamiento<sup>106</sup>.

El análisis permite concluir un crecimiento en los gastos de personal de la Secretaría Ejecutiva, que se refleja en el aumento de los valores cancelados mes a mes, en proporción a la vinculación de nuevo personal. Así, a 31 de marzo de 2018, se contaba con 195 personas contratadas directamente, distribuidas en la presidencia (6), la secretaría ejecutiva (6), el tribunal (77), las salas (86), la unidad de investigación y acusación (19) y la secretaría judicial (1). El costo de dicha contratación ascendió a \$6.263 millones.

● ● 105 Mediante resolución 001 del 9 de enero de 2018, la Secretaría Ejecutiva desagregó y asignó la suma de \$58.065.707.317 a la cuenta “Gastos de personal”. El excedente corresponde a recursos cuya distribución se encuentra sometida a concepto previo de la DGPPN.

106 Mediante resolución 039 del 1 de febrero de 2018, la Secretaría Ejecutiva desagregó y asignó la suma de \$14.660.000.000 a la cuenta “Gastos generales”.

## Bienes y activos de las FARC para la reparación a víctimas

Para contribuir a la reparación material de las víctimas, el AF estableció que las FARC-EP acordarían con representantes del Gobierno Nacional los procedimientos y protocolos para informar e inventariar los bienes y activos en su poder. Tras este proceso, las FARC-EP entregaron el inventario. Los avances gubernamentales se han centrado en la configuración de instrumentos jurídicos para su recepción y administración.

A pesar de los avances en materia normativa, la monetización de los bienes de las FARC-EP se ha visto afectada por factores que limitan la oportunidad con que se desarrolla dicho proceso. A lo largo de 2017 se adelantaron los arreglos normativos. Así, el Decreto Ley 903 de 2017 creó el Fondo de Víctimas, como patrimonio autónomo del DAPRE, con el fin de recibir los bienes y recursos patrimoniales monetizados y no monetizados inventariados y proceder a la reparación material de las víctimas. Por otra parte, a través del Decreto 1407 de 2017 se designa a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) como administrador de dicho patrimonio autónomo y se crea la Comisión Transitoria de Verificación de los Bienes y Apoyo para brindar asistencia técnica, administrativa y financiera en el proceso de recepción material, verificación, custodia y administración de los bienes. Finalmente, el Decreto 1535 de 2017 tiene como objeto regular los mecanismos de administración que permitan a la SAE la gestión de los bienes incluidos en el inventario.

Como resultado del proceso de identificación, ubicación y recepción de los bienes inventariados, se concluye que no se ha logrado identificarlos a todos (tabla 11). Sólo existe un avance total en la recepción de dólares. La recepción del resto se ha dado de manera paulatina debido a la calidad de la información reportada y a limitaciones operativas. Por lo anterior, el proceso ha demandado que la SAE, junto con los delegados FARC, desarrollen actividades complementarias para ampliar la información, localizar, ubicar y recibir los demás bienes.

Tabla 11

Estado de los bienes inventariados por las FARC				
Tipología del bien	Reportados	Gestionados	Recibidos	Avances de recepción sobre lo reportado
Oro (gramos)	380.020	380.020	255.491	67,23%
Dólares - \$ USD	450.000	450.000	450.000	100,00%
Pesos - \$ COL (millones)	11.570	11.570	2.014	17,41%
Inmuebles	728	269	N/A	N/A
Semovientes	24.456	8.217	158	0,65%

Fuente: Cálculo UDP. Datos SAE. 15 de mayo de 2018.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

La recepción y avalúo se han visto limitados por diversos factores externos que afectan la celeridad en el proceso de monetización. Las acciones de la SAE están determinadas por el marco regulatorio establecido en el Decreto 1535 de 2017 y la respectiva metodología

para el avalúo comercial<sup>107</sup>. Sin embargo, su aplicación ha tenido dificultades. Por ejemplo, el oro que se encuentra bajo la custodia del Banco de la República debe ser avaluado por un experto inscrito en el Registro de Autorregulación de Avaluadores, según la metodología establecida. No obstante, actualmente no hay ninguna persona inscrita en dicho registro que pueda avaluar este tipo de bien. Por eso la SAE presentó ante la Comisión Transitoria de Verificación de Bienes una propuesta de modificación normativa que permita superar esta restricción y continuar con el proceso.

Por otra parte, para la recepción material de *los inmuebles* se requiere información suficiente y precisa que ayude a la caracterización del bien (ubicación, estado de ocupación, vocación y estado jurídico). Dado que el inventario remitido no cuenta con esa información, la SAE ha desarrollado mesas de trabajo y verificación con los delegados FARC para su localización exacta. Además, ha desarrollado las acciones con la Superintendencia de Notariado y Registro, la URT y Parques Naturales Nacionales, con el fin de obtener el estado jurídico del bien. Como resultado de este proceso, sólo se han logrado identificar 45 predios.

Finalmente, en lo que respecta a *los semovientes*, se requiere que sean puestos en cuarentena y control de condiciones fitosanitarias y de vacunación de acuerdo con los lineamientos del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) para habilitarlos para la subasta ganadera. Al respecto, sólo 158 cabezas se encuentran en etapa de cuarentena pues el restante se ha perdido o ha sido robado.

Además de los problemas operativos relacionados con la materialización de bienes, preocupa la falta de una ruta para la reparación de las víctimas con los recursos provenientes de la monetización. El Gobierno Nacional, a través de la respuesta del Auto 474 de 2017 de la Corte Constitucional<sup>108</sup>, señala que “aún no se ha definido formalmente cómo operará la reparación de las víctimas del conflicto armado con los recursos provenientes de la administración y monetización de los referidos bienes y activos – aunque en cada una de las normas expedidas hasta el momento se ha reiterado que dicha reparación es la finalidad exclusiva de los bienes recibidos de las FARC-EP”. Esta situación reafirma un reto fundamental para la complementariedad de este proceso con la reparación de las víctimas y el aporte que harían dichos bienes en el financiamiento de la política.

## La reparación integral a las víctimas del conflicto armado

El AF dio apertura a un proceso amplio e inclusivo de justicia transicional en Colombia, enfocado principalmente en la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Por ello, el Acuerdo constituye una oportunidad fundamental para fortalecer la política pública derivada de la Ley 1448 de 2011 y los decretos con fuerza de ley para comunidades étnicas, y con ello perfeccionar la reparación en su dimensión individual y

- ● 107 El artículo 2.5.1.5 establece que la administración de los bienes que realice la SAE se desarrollará de acuerdo “con los distintos mecanismos establecidos en la Metodología de Administración de los Bienes del FRISCO con el fin de procurar que los bienes sean o continúen siendo productivos y evitar que su conservación y custodia genere erogaciones para el presupuesto público”.
- 108 El auto 474 del 2017 de la Corte Constitucional contempla una solicitud de información al Gobierno Nacional sobre la articulación de la política de atención y reparación a la población desplazada y el proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz, en el marco del seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios.

colectiva. Es así, que desde lo pactado se previó la adecuación de esta política, además del fortalecimiento, articulación y aumento de coberturas de algunas medidas de reparación.

En esta vía, la implementación del AF y su articulación con la política de víctimas, resulta fundamental, para garantizar el resarcimiento de los daños de las víctimas ocasionados por el conflicto armado y transformar sus condiciones de vida, como parte central para la construcción de una paz estable y duradera. Objetivos que sin duda implican la sinergia y complementariedad del Estado para responder de forma oportuna a estas necesidades, a partir de la optimización y mejora de las políticas públicas ya existentes.

Al respecto, la Corte Constitucional resalta que la firma y refrendación del Acuerdo Final, es un hecho trascendental que tiene una transición significativa para los derechos de las víctimas, y señala la convergencia entre algunos aspectos del AF con los componentes de la política de atención y reparación a la población desplazada<sup>109</sup>.

## Temas prioritarios para la implementación de la reparación

Un aspecto fundamental del AF, en el sub-punto de reparación, corresponde al fortalecimiento de la política pública de asistencia y reparación, a partir de la puesta en marcha de un mecanismo ampliado de participación que contará con la presencia de las víctimas organizadas y no organizadas. En este espacio se promovería la construcción y diálogo con las autoridades competentes. Como resultado del mecanismo ampliado de participación, el AF estableció que *“el Gobierno pondrá en marcha los ajustes y reformas normativas y de política necesarios para: adecuar la Política a lo acordado en el Sub Punto de reparación”* (Acuerdo Final, p 185).

Además, en el punto 6 el AF dentro de la agenda legislativa, facultada a partir del Acto Legislativo 01 de 2016 fijó *“Modificaciones de la Ley 1448 de 2011, de Víctimas y Restitución de Tierras, con base en lo acordado en el punto 5.1.3.7 del acuerdo de “Víctimas”, teniendo en cuenta el principio de universalidad y conforme a los estándares internacionales, para ampliar el reconocimiento de todas las personas víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.”* (Acuerdo Final, 6.1.10. p 202).

Bajo este contexto, el Ministerio del Interior, la UARIV y la OACP lideraron la estrategia del Mecanismo Amplio y Participativo, el cual contó con la participación de población víctima no organizada, instancias de representación de las víctimas, organizaciones defensoras de derechos humanos, académicos y funcionarios públicos. De este, se obtuvieron un total de 2.493 propuestas para la adecuación y fortalecimiento de la política pública orientada a las víctimas. En la vigencia 2017, la UARIV estableció la ruta de trabajo para responder y/o tramitar las propuestas recibidas; de este ejercicio se establecieron 14 áreas de mejora<sup>110</sup>.

Con el fin de hacer seguimiento a los resultados del Mecanismo Amplio, el AF estableció la configuración de una veeduría ciudadana conformada por los representantes de las víctimas organizadas y no organizadas y defensoras de derechos humanos. A la fecha,

- ● 109 Al respecto, y con el propósito de revisar dicha complementariedad, la Corte Constitucional a través del Auto 474 del 11 de septiembre de 2017, solicitó al Gobierno Nacional informar cómo se ha planteado la articulación de la política de atención y reparación a la población desplazada y el proceso de implementación del Acuerdo, en aras de buscar la garantía y protección de los derechos de la población desplazada.
- 110 Las 14 áreas de mejora identificadas son: Connacionales, Enfoque étnico/diferencial, Fortalecimiento, fuerza pública, participación, prevención y protección, registro, rehabilitación, reparación colectiva e individual, retorno y reubicaciones, satisfacción y memoria, temas transversales, tierras. El 35% de dichas propuestas responden a necesidades de fortalecimiento del SNARIV y 15% están relacionadas con la reparación colectiva.

dicho espacio ciudadano ha señalado su preocupación por la debilidad de los ajustes y adecuaciones legislativas y procedimentales que se requieren para implementar lo pactado en La Habana<sup>111</sup>.

En esta vía, se evidencia que, si bien se avanzó en el desarrollo metodológico para recoger, organizar y diagnosticar participativamente el estado actual de la política, dicho proceso no generó un resultado específico frente a las adecuaciones requeridas.

En este sentido, uno de los temas prioritarios que requerían impulso en la agenda legislativa corresponde al ajuste del horizonte temporal de la Ley de víctimas y restitución de tierras. Esto atiende a la necesidad de generar sincronía entre los tiempos de cumplimiento del Acuerdo y los tiempos de implementación de las medidas centrales expresadas en el punto quinto. A la fecha, aún no es clara la sincronización de los tiempos de las medidas de reparación y la implementación del punto quinto. Lo cual es aún más complejo cuando de los 27 indicadores del PMI, contenidos en el pilar de reparación, 21 de ellos contemplan un plazo mayor al 2021, año en el cual se daría el cierre de la Ley.

Del mismo modo, existen retos relacionados con los ajustes institucionales necesarios para el buen funcionamiento de la política de víctimas y conducentes al cumplimiento de lo estipulado en el AF. La UARIV avanzó en identificar elementos técnicos para la modificación del Decreto 4800 de 2011, el cual es un instrumento normativo que permite operacionalizar las medidas de asistencia y reparación. Al cierre de este informe no se habían sancionado las modificaciones a dicho decreto. Esto plantea un desafío para adecuar el marco programático de la política de víctimas, que no ha culminado su fase de rediseño, y está directamente vinculado con el cumplimiento de lo acordado y los productos establecidos en el Plan Marco de Implementación.

Particularmente, las medidas foco de este ajuste y contempladas en el PMI, corresponden a: procesos de retorno, reparación colectiva, reparación individual y restitución de tierras. Los procesos de retornos y reubicación para la población desplazada bajo el enfoque de género y territorial que señala el AF dependen del rediseño de la política de retornos y reubicaciones. Los ajustes a estos procesos ya han sido solicitados por la Corte Constitucional al ser uno de los derechos que mayor nivel de desatención tiene. En la misma vía, para lograr una adecuada articulación entre lo pactado en el AF y la reparación de los sujetos colectivos, requiere de: i) adecuaciones institucionales al Programa de Reparación Colectiva y ii) ajustes a las metodologías que soportan dicho programa y iii) fortalecimiento y articulación institucional con los otros sectores para garantizar su financiamiento.

Ahora bien, siendo la reparación individual y colectiva y los procesos de retornos y reubicaciones, medidas centrales del punto quinto; la capacidad institucional de las diferentes entidades encargadas de estos procesos, los esfuerzos de articulación y organización institucional, resultan fundamentales para cumplir con los objetivos del punto.

Uno de los elementos que explica esta situación, se refiere a que no existe una clara distribución de las responsabilidades entre las entidades vinculadas. Para la política de víctimas, se requiere un conjunto de más de 39 entidades pertenecientes a 19 sectores del Estado colombiano, con responsabilidades diversas en materia atención, asistencia y reparación. Sin embargo, en la programación de metas de los instrumentos de la política se evidencia, una falta de correspondencia entre lo regulado y las herramientas programadas para cumplirlo. De acuerdo con el PMI, solo 4 entidades, de las 25 que tienen

● ● 111 Relatoría de la Veeduría Ciudadana al Mecanismo Amplio y Participativo. 31 de enero de 2018.

responsabilidades específicas, tienen indicadores asignados relacionados con las medidas de reparación integral.

A lo anterior se suma la multiplicidad de herramientas existentes que convergen en el AF para la implementación de las medidas de asistencia y reparación. Estas están poco articuladas entre sí, y afectan la manera de establecer y delimitar su efectividad al momento de garantizar los derechos de las víctimas, situación que redundando en un esfuerzo excesivo de planificación inter e intra institucional, pero que no logra evidenciar un ejercicio claro de articulación<sup>112</sup>.

Otro de los elementos está asociado a la capacidad de la UARIV para ejercer el rol de coordinación y articulación de los productos principales del sub-punto de reparación. La responsabilidad asignada para el cumplimiento de cada una de las metas reconoce el liderazgo técnico y experto que ha tenido la UARIV a lo largo de la implementación de la Ley, que se compila en los aprendizajes y capital institucional para acompañar a las víctimas en los procesos de reparación.

Sin embargo, también desconoce la complejidad que enfrenta la UARIV para articular y coordinar procesos con otros sectores. El rol de esta entidad, y su nivel jerárquico dentro de la estructura institucional, la ha consolidado como una unidad que orienta al trabajo técnico, pero con limitaciones para incidir frente a las otras carteras al momento de modificar y ajustar políticas o canalizar recursos y oferta. Esta situación se puede dilucidar en los niveles de cumplimiento de metas del PND que implican un esfuerzo fuerte y dinámico de coordinación de la UARIV con otras instituciones, situación que además implica riesgos para el cumplimiento de los objetivos del punto quinto del AF. Como se ilustra en la Tabla No.12, existe un bajo nivel de avance en los indicadores del PND, especialmente en aquellos que tienen una relación directa con las metas trazadoras del PMI en el pilar de reparación integral.

Tabla 12

Metas relacionadas entre el Plan Marco de Implementación y el Plan Nacional de Desarrollo					
PMI		PND 2014-2018			
Meta trazadora	Responsable	Indicador	Meta cuatrienio	Avance cuatrienio	Responsable
Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado	UARIV	Sujetos colectivos víctimas que cuentan con al menos dos medidas de reparación implementadas	210	37,3%	UARIV
		Planes de reparación colectiva con infraestructura para la reparación mejorada y/o construida	50	24%	DPS
		Sujetos de reparación colectiva étnicos que cuentan con consulta previa y han sido indemnizados	70	17%	UARIV

- ● 112 Dentro de estos Planes que hay convergencia entre la política de víctimas y lo pactado en el punto quinto del AF se encuentra: Planes de Acción Territoriales - PAT de las entidades territoriales, Planes Integrales de Prevención, Planes de Contingencia, Planes Integrales de Reparación Colectiva con enfoque reparador, Plan de rehabilitación psicosocial para la convivencia y la no repetición, Programas colectivos de retornos con enfoque territorial, Plan Nacional de Derechos Humanos, Programa de Asentamiento, retorno, devolución y restitución para pueblos y comunidades étnicas específicas.

Avance significativo en la reparación integral de las víctimas	UARIV	Víctimas que han avanzado en la reparación integral por vía administrativa durante el cuatrienio	920.000	42,4%	UARIV
		Víctimas acompañadas en su plan de reparación individual	1.440.000	65%	UARIV
		Alianzas estratégicas con entidades territoriales para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado	12	58,3%	Min Interior

Fuente: Sinergia – DNP, 31 de mayo de 2018.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

Finalmente, otro aspecto en cuestión es el referente a la capacidad presupuestal del Gobierno Nacional para cumplir con las obligaciones ya establecidas con las víctimas y con la puesta en marcha de los mecanismos de articulación de las mismas con el Acuerdo. Es así como, en materia de financiación, el MFMP 2017 indicativamente estableció \$4.3 billones para la implementación del punto quinto, lo cual corresponde al 3.3% de los recursos totales para la implementación del acuerdo. Dentro de las características de este costeo en relación con los objetivos y productos de la reparación integral no existe asignación para estas medidas, pues tal como señala el Gobierno Nacional éste *“no incluye la reparación individual como punto central, pues esto corresponde a la Ley 1448 de 2011 y es una política de Estado que se viene dando desde su promulgación”* (MHCP, p 227).

Lo anterior evidencia que los riesgos de la implementación de las medidas contenidas en el punto quinto, son consecuentes con las dificultades de la planeación de la política pública de víctimas y los niveles de desfinanciamiento que se han diagnosticado frente a la misma. Lo anterior, cobra relevancia ante los retos que supone el cumplimiento de lo pactado en La Habana, pues la cobertura y mejora de las medidas comprendidas en la política de reparación, se enfrenta ante la expectativa de un universo de víctimas más amplio en el marco del posconflicto, que supone adoptar las recomendaciones necesarias para la financiación plena y real de la política.

## La materialización de las medidas para la reparación integral

El AF estableció el desarrollo de actos tempranos de reconocimiento como acciones simbólicas que desarrollen el Gobierno, las FARC y/u otros sectores de la sociedad para reconocer la verdad y la responsabilidad de lo ocurrido. Estos actos se empezaron a desarrollar con anterioridad a la firma del Acuerdo Final, y como avance se evidencia el desarrollo de tres actos tempranos con la comunidad de Bojayá, la comunidad de la Chinita y los familiares de los diputados del Valle, durante la vigencia 2016. No obstante, para el 2017 y 2018 no se cuenta con actos de reconocimiento realizados, solo existe la gestión y acercamiento, liderados por la OACP para algunos casos priorizados como la comunidad Awá, la toma de Mitú y concejales de Rivera - Huila.

En este aspecto, llama la atención la baja implementación de los actos frente a la magnitud de las afectaciones ocasionadas por el conflicto armado<sup>113</sup>; aunque se reconoce la complejidad en la preparación de estos eventos y el acompañamiento que debe brindarse

- ● 113 Tal como lo evidencia el Centro de Memoria Histórica, las guerrillas, en particular las FARC, han perpetrado 238 masacres, al menos 854 ataques a poblaciones, 55 atentados terroristas, situación que dista con el desarrollo de los actos de reconocimiento

(tanto a víctimas como victimarios) el avance presentado no se compadece con las afectaciones ocasionadas.

Ahora bien, estos actos tempranos de reconocimiento pueden aportar de forma significativa a los procesos de verdad, justicia y reparación, y suponen retos importantes para su materialización. Resulta fundamental que las entidades líderes en la materia potencialicen dichos actos y aporten a los procesos de reparación ya existentes. Potencializar estas acciones, significativas para la complementariedad de la Ley de Víctimas, permite dar legitimidad al proceso de verdad, justicia y reparación y constituye una medida de satisfacción para las víctimas de las FARC y la sociedad en general.

De igual manera, el desarrollo de estos actos de reconocimiento y perdón deberán articularse a los casos que se impulsarán desde la JEP y la CEV, como punto de partida para la reconstrucción de la verdad histórica y el reconocimiento de la verdad judicial.

Así mismo, el AF señaló como una de las acciones el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva a partir de la incorporación de los Planes de Reparación Colectiva – PIRC a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, y la necesidad que estos últimos adoptaran el enfoque reparador para las víctimas y las comunidades afectadas. Además, lo pactado contempló el fortalecimiento de los PIRC en los territorios donde no hay PDET a través de la priorización de las iniciativas de las comunidades. Adicionalmente, el AF previó el fortalecimiento de la reparación colectiva a los grupos, organizaciones de mujeres, gremios económicos, sindicatos, partidos políticos, entre otros, que su afectación tuvo una injerencia de orden nacional.

Al respecto, aun cuando se han desarrollado algunas herramientas metodológicas, para fortalecer el proceso participativo de la construcción de los PIRC, es necesario darle mayor celeridad al Programa de Reparación Colectiva.

En lo que se refiere al avance de los procesos de reparación colectiva, a la fecha se encuentran identificados 614 sujetos de reparación<sup>114</sup>. De ellos, 368 corresponden a sujetos de comunidades étnicas, 207 son no étnicos y 39 corresponden a organizaciones, gremios y grupos. A su vez se identifica un alto porcentaje de coincidencia de los procesos de reparación colectiva con los municipios que se encuentra en zona PDET, particularmente 342 están en estos municipios, y de ellos 247 corresponden a sujetos étnicos, situación que evidencia una alta concentración, pues más del 70% de las comunidades étnicas se encuentran en los municipios de influencia PDET.

A partir de este panorama, se ha identificado que el nivel de implementación de los PIRC, no es significativo. De los 614 sujetos, 128 cuentan con PIRC aprobado, 50 están ubicados en municipio PDET y 78 en el resto del territorio nacional. Además, después de la firma del AF, para el año 2017 y lo corrido del 2018, sólo se lograron aprobar 9 planes, la aprobación más baja desde que inició la ejecución de esta política en el 2012.

Esta situación se explica por varios factores de diseño que impactan altamente el éxito del programa de reparación colectiva, dentro de los cuales cabe señalar: i) Los PIRC partieron de amplios diagnósticos participativos que fueron importantes para identificar las necesidades de la población, pero en ocasiones transcendían las medidas de reparación y el mismo marco normativo de la Ley de Víctimas. ii) La aprobación de los PIRC no contó con las instituciones responsables de su implementación, impactando la correspondencia

● ● 114 Datos UARIV, remitidos con fecha de corte 30 de abril de 2018.

de las medidas planteadas con la oferta y la capacidad institucional existente. iii) Los PIRC desde su diseño no vincularon el costeo ni las fuentes de financiación, limitando la gestión para su ejecución. iv) Las entidades responsables de su ejecución no siempre implementan sus acciones en los PIRC, en parte por la inexistencia de un marco jurídico que inste la focalización de la oferta en estas comunidades.

En lo que respecta a la definición del enfoque reparador y la incorporación de los PIRC a los PDET, se evidencian avances en el planteamiento conceptual de dicho enfoque. Lo anterior, a partir del reconocimiento de los territorios más afectados por el conflicto y la promoción de acciones que mejoren las condiciones de vida de las comunidades y la generación de nuevos liderazgos en ellas. Sin embargo, la implementación de este enfoque y la articulación PDET – PIRC en la práctica requiere un ejercicio de articulación efectivo. Ello demarca un reto fundamental tanto para la UARIV como para la ART en el proceso de construcción y ejecución de los PIRC y los PDET. Este ejercicio además implica una correspondencia entre lo concertado y las capacidades institucionales y financieras de las entidades responsables.

En materia de rehabilitación psicosocial, el AF contempló la creación y puesta en marcha del Plan de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no repetición de manera que en el largo plazo se busque la convivencia al interior de las comunidades incluyendo a las víctimas, a los exintegrantes de organizaciones paramilitares y a ex integrantes de las FARC en proceso de reincorporación. En cumplimiento de lo anterior, el MSPS, la UARIV, la ARN, y el Centro Nacional de Memoria Histórica – CNMH, estructuraron el programa que busca promover la construcción de convivencia, reconciliación y garantías de no repetición, a través de mecanismos de rehabilitación psicosocial y la atención en salud física y mental.

Bajo este propósito, se trazaron las líneas estrategias así: i) Lineamientos para la incorporación del Enfoque Psicosocial en los mecanismos del Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición –SIVJRNR. ii) El Fortalecimiento de la oferta de atención psicosocial particularmente el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas – PAPSIVI y iii) Estrategias Psicosociales comunitarias para la convivencia, la reconciliación y la no repetición.

Dicho plan presenta avances en la línea de la oferta de atención psicosocial a víctimas particularmente a través del PAPSIVI y otras estrategias complementarias. Sin embargo, los indicadores de seguimiento que se han planteado para esta medida de reparación aun presentan un nivel bajo de cumplimiento<sup>115</sup>. De otro lado, la implementación de todas las líneas del plan contemplado en el AF, que van dirigidas a víctimas, reintegrados y reincorporados, enfrenta un reto en cuanto a la disponibilidad de recursos presupuestales. Por un lado, la financiación de esta medida no es consistente. De acuerdo con la información reportada por el Ministerio de Salud, el costo estimado es de \$1.5 billones, mientras que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señala un costo de \$0.3 billones. De otro lado, la disponibilidad y fuentes de financiación para la implementación del Plan y sus diferentes estrategias no está determinada. Según la información aportada, la fuente de financiación dependería de las asignaciones presupuestales que se desarrollen en el marco del PGN.

● ● 115 La meta general descrita en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 es la atención de 490.000 víctimas que acceden a atención psicosocial, sin embargo, dicha cifra solo obedece aproximadamente al 7% de la población sujeta de atención del RUV. Por otra parte, la meta establecida en el documento Conpes 3726 era la atención de 3.000.000 hasta el año 2021, al respecto las dos entidades lograron atender a 580.664 personas únicas, lo que representa un avance del 19%, respecto a la meta CONPES.

## Identificación de riesgos

El análisis de la implementación del punto 5, Víctimas del conflicto armado, ha permitido identificar dos situaciones de riesgos asociadas al manejo de los recursos escasos (anexo 3):

- a. Al no contar con una ruta establecida para la reparación material de las víctimas con los fondos provenientes de la monetización de bienes entregados por las FARC, se pierde la oportunidad de llevar a cabo un proceso de reparación expedita una vez superados los inconvenientes relacionados con este proceso.
- b. Por último, la ausencia de articulación entre el punto 5 del Acuerdo Final y la Ley 1448 de 2011 implica una serie de riesgos fiscales. En primer lugar, podría generar presión fiscal sobre una ley ya desfinanciada. En segundo lugar, incrementa la carga mas no los recursos de las entidades con una limitada capacidad institucional. Y, finalmente, afecta la oportunidad de las intervenciones ante la imposibilidad de dar respuesta a los compromisos establecidos con una baja capacidad institucional.

## Punto 6: implementación, verificación y refrendación

El punto 6 presenta los distintos mecanismos para la ejecución y monitoreo de los compromisos del AF. Por este motivo, la puesta en marcha y adecuada ejecución de este punto constituye el andamiaje para la implementación del AF y puede influir en su éxito. La CGR analiza cada uno de los mecanismos propuestos en este punto, a través de tres de los componentes del ciclo de la política pública: (i) programación, (ii) implementación y (iii) evaluación y seguimiento.

En materia de programación, este capítulo se centra en el análisis del PMI, aprobado en marzo de 2018. Este instrumento busca garantizar la ejecución de todo lo acordado (políticas, normas, planes y programas) y facilitar su seguimiento, por lo que persigue dos objetivos principales: i) facilitar el seguimiento y verificación del AF y ii) servir de base para la elaboración del Plan Cuatrienal de Inversiones<sup>116</sup>.

En materia de implementación, el AF contempla tres tipos de vehículos de ejecución: financieros, normativos e institucionales. El primero se materializó a través de dos acciones. Por un lado, el Gobierno Nacional dispuso en el MFMP 2017 de seis fuentes distintas de financiación (como ya se analizó en el capítulo de financiación). Por otro lado, se creó y puso en marcha el FCP, cuyo fin es *reunir los recursos económicos aportados por la cooperación internacional, organismos multilaterales y el sector privado* (AF, 2016).

Por otro lado, el vehículo de implementación normativa se materializó a través del procedimiento legislativo especial para la paz o *fast track* a través de una modificación transitoria a la Constitución mediante el Acto Legislativo 01 de 2016. El propósito de este proceso legislativo especial, desarrollado durante la vigencia de 2017, fue garantizar el marco normativo necesario para la implementación de los acuerdos. Su puesta en marcha condujo a la aprobación de cinco actos legislativos, 96 normas expedidas, siete leyes<sup>117</sup>, 36 decretos ley y 48 decretos ordinarios. El análisis de este vehículo de implementación se hace a lo largo de los diferentes puntos del informe, por lo que no se incluye un acápite específico en este capítulo.

Finalmente, el vehículo de implementación institucional se materializa en la creación y puesta en marcha del andamiaje institucional requerido para el cumplimiento de todo lo acordado. Hacer posible la implementación del AF requiere de 63 instituciones del nivel nacional. Sin embargo, se necesitó crear tres nuevas instituciones, la especialización de seis entidades y modificaciones en la estructura de tres (tabla 13) (anexo 3).

● ● 116 Para la CGR, el plan cuatrienal para la implementación del Acuerdo Final equivale al componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones contemplado en el Acto Legislativo 01 de 2016 y el cual le asigna el mandato a la CGR de elaborar el presente informe.

117 Incluyendo la Ley 1806 de 2016 que trata de la refrendación (Plebiscito).

Tabla 13

Modificaciones del AF a instituciones del nivel nacional	
Requerimiento	Entidad
Creación	Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV)
	Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UBPD)
	Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)
Cambio y especialización	Agencia de Renovación del Territorio (ART)
	Agencia de Desarrollo Rural (ADR)
	Agencia Nacional de Tierras (ANT)
	Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN)
	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)
	Unidad Nacional de Protección (UNP)
Cambio de la estructura	DAPRE: Alta consejería para el Posconflicto
	CGR: Unidad Delegada para el Posconflicto
	FGN: Unidad Especial de Investigación

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de responsables del PMI.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

En materia de evaluación y seguimiento, el AF contempla la creación y puesta en marcha del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), que busca *contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del PMI y de los recursos invertidos* (AF, 2016). Por otra parte, *el AF contempla un componente de verificación internacional cuyo propósito es el de comprobar el estado y avances de la implementación, identificar retrasos o deficiencias, brindar oportunidades de mejoramiento continuo, así como contribuir a fortalecer su implementación*. Además, se contempla el seguimiento por parte de la CGR y el trabajo de la Misión de Verificación y Monitoreo de las Naciones Unidas (MV&M) en los puntos de reincorporación a la vida civil y las garantías de seguridad. El análisis de la CGR se enfoca en el esquema de seguimiento del Gobierno Nacional que, a la fecha, sólo ha producido informes parciales que no permiten hacer un seguimiento integral a la implementación.

## Mecanismos para la programación

El análisis de los elementos que componen el PMI permite concluir que esta herramienta no cuenta con la totalidad de los elementos para guiar la implementación del AF. El PMI debe incluir *objetivos, metas, prioridades e indicadores, recomendaciones de política y las medidas necesarias para la implementación de todos los acuerdos, así como su priorización y secuencia (cronograma) e instituciones responsables* con el ánimo de responder a dos objetivos: i) facilitar el seguimiento y verificación del AF y ii) servir de base para la elaboración del Plan Cuatrienal de Implementación<sup>118</sup>.

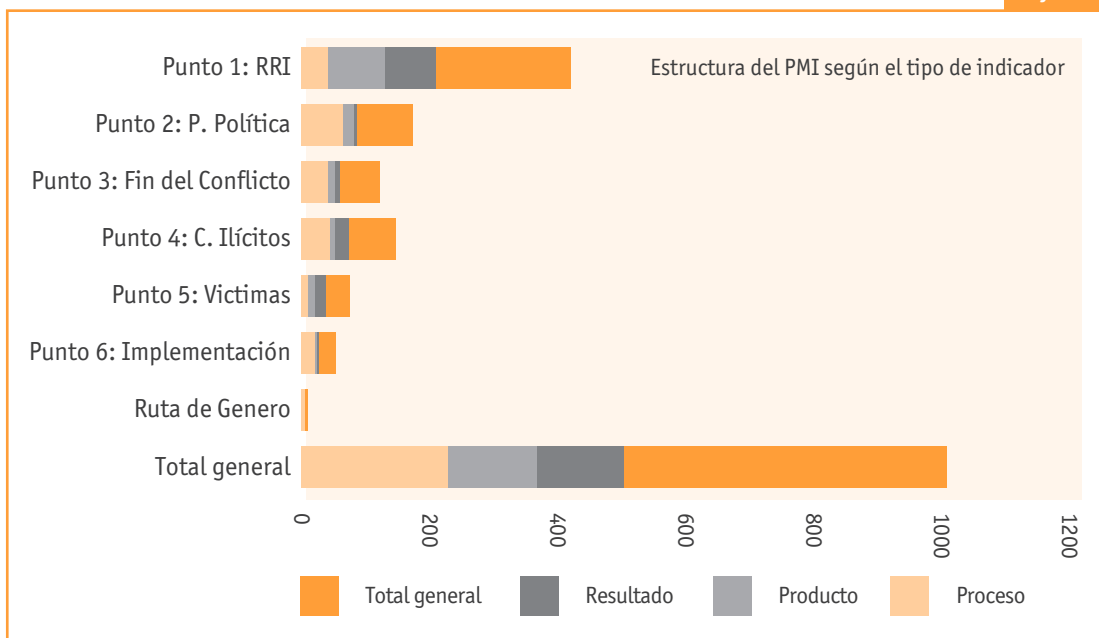
● ● 118 Para la CGR, el plan cuatrienal para la implementación del Acuerdo Final equivale al componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones contemplado en el Acto Legislativo 01 de 2016 y el cual le asigna el mandato a la CGR de elaborar el presente informe.

Hasta marzo de 2018 fue aprobado el PMI, un año después de lo contemplado en el AF. Su aprobación, a cargo de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), era conducente a: i) la creación de un CONPES con los recursos indicativos para su implementación, ii) la modificación del PND y el Plan Plurianual de Inversiones vigentes y iii) su incorporación en los dos próximos PND. No obstante, ninguno de estos objetivos se han materializado hasta el momento.

El PMI es el resultado de un ejercicio de negociación entre distintas partes. Por este motivo su contenido responde a los acuerdos entre ellas. Sin embargo, no contiene todos los elementos técnicos requeridos en una herramienta de planeación. La metodología para su elaboración partió de la *identificación de la cadena de valor de cada una de las líneas de acción* del AF. Así, los 501 indicadores que lo conforman resultaron de la concertación entre entidades del Gobierno, el componente de las FARC en la CSIVI y las instancias de pueblos étnicos y de género que contempla el AF.

La pertinencia del PMI como herramienta de planeación es limitada. Su estructura evidencia cuatro falencias fundamentales en la definición de un instrumento de planeación: i) Existe un excesivo número de indicadores, de los cuales sólo el 26,8% son de resultados. ii) Los indicadores no están articulados entre sí de manera que se pueda señalar la cadena de valor que los soporta. Lo último se hace más evidente dado que hay una gran cantidad de indicadores de proceso que no se dirigen claramente a un producto o resultado. Así mismo, iii) algunos indicadores carecen de metas medibles, lo que quebranta una de las máximas en materia de diseño de indicadores: “aquello que no se mide no se hace”. iv) Y faltan criterios de progresividad para el cumplimiento de los indicadores.

Gráfico 20



Fuente: PMI-DNP.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

## Mecanismos para la implementación

### Fondo Colombia en Paz

El diseño del FCP le asigna un rol preponderante en el marco de la implementación del AF. No obstante, este no ha tenido la relevancia esperada como instrumento para la articulación y la coordinación institucional de los recursos del posconflicto. Se concibió con el objetivo general de servir como “instrumento para facilitar la articulación y coordinación institucional de las iniciativas e inversiones para la paz”<sup>119</sup>, para lo cual era necesario lograr tres metas específicas: i) definir un marco institucional para mejorar la operación y financiación del posconflicto, ii) mejorar la focalización geográfica y la priorización temática de las fuentes de recursos y iii) fortalecer el monitoreo y la evaluación del impacto de las inversiones realizadas<sup>120</sup>.

Sin embargo, según los escenarios del Gobierno Nacional, el Fondo canalizará el uso de \$26,3 billones en diez años (FCP, DNP y Min Hacienda, 2017). Esto es, \$2,6 billones en promedio por año; mientras que los recursos asignados en el MFMP son \$8,6 billones en promedio por año.

Los diferentes matices de esta pérdida de relevancia del Fondo se evidencian en dos momentos: su creación y operación. En materia de creación, hubo un cambio importante con la promulgación del Decreto 691 de 2017, con el cual el FCP pierde la función de seguimiento a las acciones e inversiones públicas, que queda en cabeza de la ACP con el control del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). Además, las proyecciones de recursos a administrar por el Fondo Colombia en Paz dejan por fuera fuentes de financiación definidas en el decreto de creación, como lo es el SGP. Así mismo, al cierre de este informe no se evidencian entradas de recursos provenientes de otras fuentes de financiación establecidas como el SGR y el impuesto al carbono.

En materia de operación, la menor importancia relativa del FCP se explica, en parte, por las debilidades en la programación y ejecución de los recursos del PGN, así como la incertidumbre sobre los montos de recursos de cooperación internacional a manejar por este. A diciembre de 2017, como resultado de un proceso poco organizado, se programaron \$816.832 millones y se ejecutaron \$220.876 millones. En 2018 se adicionaron recursos, y el monto a administrar ascendió a \$884.471 millones. No obstante, a marzo de 2017 solo se contrató 54%. Además, en febrero se realizaron traslados entre subcuentas superiores a 70% del monto disponible a administrar. Finalmente, se evidencia, en materia de cooperación internacional, que la subcuenta de contrapartida de cooperación del FCP no registra ningún movimiento de recursos.

Asimismo, el ámbito de acción del FCP se ve limitado por las características normativas de las fuentes de financiación establecidas. Desde agosto de 2017 al iniciar la operación del FCP como Patrimonio Autónomo (PA), los recursos disponibles para la financiación definen dos fases diferentes. La primera fase va hasta marzo de 2018, cuando el FCP se financia principalmente con el PGN. En la segunda fase, a partir de abril de 2018, se espera que los soportes financieros provengan del “Fondo Carbono”, el SGR y los recursos de coope-

● ● 119 Departamento Nacional de Planeación, Fondo Colombia en Paz, Documento CONPES 3850, versión aprobada, noviembre de 2015, p. 31.

120 *Ibidem*.

ración internacional (tabla 14). En estas dos fases no están contemplados los recursos del SGP porque su incorporación está sujeta a una modificación del régimen jurídico aplicable.

Tabla 14

Recursos esperados del FCP según fuente de financiación y subcuenta				
Cifras en miles de millones de pesos				
Año	Fondo Carbono (1)	SGR (2)	Cooperación (3)	Total
2018	686,0	413,7	1.379,1	2.478,7
2019	706,6	441,5	1.421,1	2.569,2
2020	727,8	451,1	1.445,6	2.624,5
2021	749,6	431,2	1.441,2	2.622,0
2022	772,1	392,7	1.418,9	2.583,8
2023	795,3	382,0	1.425,0	2.602,3
2024	819,1	382,6	1.443,2	2.644,9
2025	843,7	361,9	1.440,7	2.646,3
2026	869,0	359,6	1.457,4	2.686,0
2027	895,1	396,2	1.513,7	2.804,9
<b>Total</b>	<b>7.864,2</b>	<b>4.012,5</b>	<b>14.385,8</b>	<b>26.262,5</b>

Fuente: FPC, DNP y Min Hacienda, junio de 2017

(1) Ingresos que provienen del recaudo del impuesto nacional al carbono.

(2) Recursos 7% de regalías.

(3) Se estima el 25% de los recursos que entran anualmente por Cooperación.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

La dispersa apropiación de recursos por parte del FCP en la primera fase se tradujo en una baja ejecución en el 2017. En su primera fase, el FCP presentó una apropiación dispersa de recursos, una contratación inferior a la programada y muy atomizada, un alto grado de traslado de recursos entre las subcuentas y una falta de definición de un plan operativo para la articulación entre los distintos fondos de cooperación internacional.

Entre noviembre y diciembre de 2017 se hicieron tres transferencias del DAPRE al consorcio fiduciario por \$378.956 millones, \$225.876 millones y \$212.000 millones respectivamente, con lo que el FCP logró una apropiación definitiva al finalizar 2017 de \$816.800 millones. Para 2018 el DAPRE no apropió nuevos recursos en el PGN con destino al FCP. Sin embargo, en enero se realizó una adición por \$55.000 millones con los que pagó al consorcio \$45.000 millones en marzo. Lo anterior permitió al FCP contar en su primera fase con \$884.471 millones (tabla 15). De la apropiación en 2017, el 73% pasó como reserva y se pagó en la contabilidad presupuestal de la entidad en marzo de 2018 (tabla 16)<sup>121</sup>.

● ● 121 Es necesario aclarar que, en este proceso de ejecución presupuestal, los fondos sólo están disponibles para la administración y pago por parte del consorcio, cuando se registra el pago de la transferencia en la contabilidad presupuestal del DAPRE.

Tabla 15

Presupuesto del FCP en la primera fase según subcuenta						
Cifras en millones de pesos						
Subcuenta	PGN			Otras fuentes en 2018	Total	Participación (%)
	Monto 2017	Monto 2018	Subtotal			
Sustitución de cultivos	510.000		510.000	7.300	517.300	62,4
PDET (ART)	160.000	6.010	166.010		166.010	19,6
Reincorporación	40.530	41.102	81.632	1.500	83.132	5,0
Justicia Especial para la Paz	36.753	7.740	44.493		44.493	4,5
Agencia Nacional de Tierras	24.832	(6.552)	18.280		18.280	3,0
Primera infancia	20.000		20.000		20.000	2,4
Funcionamiento	10.346	7.512	17.858		17.858	1,3
Estrategia de Respuesta Rápida*	9.371	(1.683)	7.688		7.688	1,1
Sociedad de Activos Especiales (SAE)	5.000		5.000		5.000	0,6
Contrapartidas de cooperación		1.959	1.959		1.959	
Colombia Sostenible		2.751	2.751		2.751	-
<b>Total</b>	<b>816.832</b>	<b>54.129</b>	<b>875.671</b>	<b>8.800</b>	<b>881.720</b>	<b>100,0</b>

Fuente: FCP.

\* Presidencia Posconflicto.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

Tabla 16

Presupuesto del FCP							
Cifras en millones de pesos							
Base de registro	2017 vigencia	2018					
		Enero		Febrero		Marzo	
		Reserva	Vigencia	Reserva	Vigencia	Reserva	Vigencia
Apropiación definitiva	816.832		45.529		45.529		55.339
Compromisos	816.832	595.956	45.529	595.956	45.529	595.956	49.329
Obligaciones	220.876			146.200	14.789	595.956	45.529
Pagos	220.876			146.200	14.789	595.956	45.529

Fuente: SIIF.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

Luego del análisis de la contratación, resulta patente los inconvenientes para implementar los programas y proyectos previstos en cada subcuenta. El reporte de la contratación realizada por el FCP al finalizar el contrato fiduciario 124 de 2017 fue de \$516.958 millones. Esto significa que sólo el 58,4% de los recursos fueron destinados a la administración y pago de las actividades previstas en el FCP (tabla 17). Además, se evidencia una concentración del 94,1% del monto contratado en el 3% de los contratos realizados, principalmente destinados a la puesta en marcha de los procesos de sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito y a la estrategia de Proyectos de Pequeña Infraestructura Social y Comunitaria (PIC) que es parte de la subcuenta PDET. La CGR adelanta en la actualidad una auditoría de cumplimiento que permitirá determinar la sujeción de este proceso a la normatividad aplicable.

Tabla 17

Los procesos de contratación en la primera fase del FCP (agosto de 2017-marzo de 2018)				
Rango en millones de pesos	Contratos			
	Número	Participación %	Valor	Participación %
Menos de 100	986	95,3	21.912	4,2
101 y 300	9	0,9	1.348	0,3
301 y 500	3	0,3	1.387	0,3
501 y 1.000	8	0,8	5.716	1,2
Más de 1.000	29	2,8	486.595	94,1
<b>Total</b>	<b>1.035</b>	<b>100,0</b>	<b>516.958</b>	<b>100,0</b>

Fuente: SECOP.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

La restitución de aportes confirma el bajo nivel de los pagos efectivos del FCP en sus primeros meses de operación. El consorcio recibió para su gestión \$220.876 millones, su uso se distribuyó entre la restitución de aportes y el manejo en el portafolio. La restitución de aportes se hizo por \$113.499 millones, el 51,4% de lo recibido, a través de las subcuentas de sustitución y reincorporación, mientras que las demás subcuentas no registraron pago alguno y sus recursos se mantuvieron invertidos en TES o en bancos (tabla 18). El seguimiento del flujo de los recursos muestra, según el reporte del Consorcio, que en febrero de 2018 el valor administrado fue el mismo de diciembre, es decir \$220.876 millones, pero la restitución de aportes aumentó a \$182.800 millones. Sin embargo, sólo la publicación de la información financiera a marzo de 2018 permitirá determinar con exactitud el monto de los recursos que ingresaron al consorcio y fueron pagados.

Tabla 18

Restitución de aportes del FCP (diciembre 2017)				
Cifras en millones de pesos				
Subcuenta	Recursos para administración y pago	Restitución de aportes	Portafolios	
			Inversión	Bancario
<b>Sustitución</b>	94.870	83.958	4.120	6.792
<b>PDET</b>	55.549		54.881	668
<b>Reincorporación</b>	40.530	29.541	6.966	4.023
<b>Justicia Especial para la Paz</b>	1.561			1.561
<b>Agencia Nacional de Tierras</b>				
<b>Primera infancia</b>	13.004		12.900	104
<b>Funcionamiento</b>	10.346		10.138	207
<b>Estrategia de Respuesta Rápida</b>	16		6	10
<b>SAE</b>	5.000			5.000
<b>Sostenibilidad ambiental y desarrollo sostenible</b>				
<b>Cooperación</b>				
<b>Total</b>	<b>220.876</b>	<b>113.499</b>	<b>88.537</b>	<b>18.367</b>

Fuente: Recursos recibidos por el FCPen 2017- Fuente PGN.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

El creciente flujo de recursos entre subcuentas es un aspecto que requiere atención por sus posibles implicaciones en la eficiencia del proceso de administración y pago. El administrador fiduciario ha recurrido a los recursos de otras subcuentas para la realización de pagos<sup>122</sup>. Así, en febrero de 2018, se realizaron traslados entre subcuentas por cerca de \$127.000 millones, de ellos \$22.768 millones a título de préstamo y \$104.294 millones como devolución de préstamos. La explicación de esta situación hay que buscarla en la demora del DAPRE para transferir los recursos y/o la composición del portafolio del administrador fiduciario.

Falta claridad sobre el monto de recursos de cooperación internacional en el momento de la planificación. Mientras el MFMP 2017 contempla que para un plazo de 15 años los recursos de cooperación internacional ascenderán a \$11,6 billones, según los escenarios del FCP para la próxima década está previsto el ingreso de \$14,4 billones<sup>123</sup>. Además, los escenarios en cada uno de los distintos fondos muestran que la evolución de los recursos ha sido ajustada; en particular, en el caso del fondo administrado por el BID y en el Fondo Multidonante (tabla 19).

En el nuevo contrato fiduciario no se determina el monto de recursos y su costo de administración será mayor. El monto de recursos a administrar no se incluye dentro de las cláusulas del contrato de fiducia, sino que se encuentra definido en el análisis preliminar: el valor estimado de estos recursos es de \$1,5 billones<sup>124</sup>. Se infiere que el consorcio administrará los remanentes del contrato de fiducia 124 de 2017, una suma cercana a los \$358.000 millones. Las expectativas indican que a la suma anterior se adicionarían los ingresos por el impuesto al carbono (\$686.000 millones) y los provenientes del 7% del SGR (\$414.000 millones), con lo que se obtiene una cifra cercana a los recursos estimados a administrar en el nuevo contrato.

Si bien se espera que los recursos del SGR se manejen a través del OCAD-PAZ, el FCP incluye dentro de sus proyecciones el uso de recursos provenientes de esta fuente. (tabla 20). Los cambios que se introdujeron con el Acto Legislativo 04 de 2017 establecieron que, en los 20 años siguientes a su promulgación, un 7% de los ingresos del SGR se destinaría a financiar proyectos para la implementación del AF. Posteriormente, el decreto reglamentario expedido para el ajuste del presupuesto del bienio 2017-2018, se realizó un contra crédito de los recursos destinados para el ahorro pensional territorial de \$218.800 millones y para el Fondo de Ahorro y Estabilización de \$291.800 millones; con lo cual se dispondrá de \$510.000 millones destinados a la asignación para la paz. Se trata de recursos superiores a los inicialmente estimados por el FCP que ascendían a \$414.000 millones.

- ● 122 Es necesario aclarar que corresponden a movimientos financieros autorizados en el Manual Operativo del Fondo.
- 123 Una disparidad similar entre las dos fuentes mencionadas se presenta con el SGR.
- 124 El 27 de marzo de 2018 el DAPRE celebró un nuevo contrato de fiducia mercantil, cuyo plazo de ejecución es el 31 de diciembre de 2018. El contrato de fiducia mercantil 01 de 2018 con el Consorcio FCP 2018 integrado por tres sociedades fiduciarias públicas: Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. (Fiducoldex S.A.) (24%), Fiduciaria Central S.A. (Fiducentral S.A.) (13%) y Fiduciaria La Previsora S.A. (Fiduprevisora) (63%). El porcentaje entre paréntesis corresponde a su participación en el Consorcio PA FCP. La contraprestación por administrar los recursos fue una comisión mensual de 0,3% sobre los recursos que ingresen al Patrimonio Autónomo y no sería inferior a 445 SMMLV ni superior a 550 SMMLV. El valor del contrato es indeterminado, pero para efectos de las garantías contractuales se estimó en \$3.800 millones.

Tabla 19

EL FCP y los recursos de cooperación internacional (2018)

Fondo	Objetivos	Duración	Recaudo esperado (millones USD)		Reporte Gobierno Nacional		Ejecución (%)	
			ene-18	may-18	Compromisos de aportes	Desembolsos		Contratado
<b>Fondo Colombia Sostenible</b>	Promover la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad							
	Forjar y apoyar el desarrollo rural resiliente y bajo en carbono	15 años	600	400	211	38,5		0
	Apoyar la construcción de capacidades locales en áreas afectadas por el conflicto							
	Integrar el cambio climático en la agenda de desarrollo como un tema intersectorial							
<b>Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto en Colombia</b>	Apoyar la estrategia de estabilización del Gobierno en el corto y mediano plazo							
	Alistamiento para la implementación de los Acuerdos de Paz	2016 a 2019	300	85,5	85,5	82,7	67,2	56,4
	Estrategia de Respuesta Rápida							
<b>Fondo Fiduciario de la Unión Europea para la Paz</b>	Implementación temprana de los Acuerdos de Paz							
	Apoyar la implementación de los acuerdos de paz, durante las fases de recuperación temprana y estabilización, enfocándose principalmente en el desarrollo rural integral	Recibirá contribuciones hasta 2020	90*	90*	95,5	86,4	45,7	13,5
<b>Fondo del Banco Mundial para la Paz y el Posconflicto</b>	Mejorar el acceso de las entidades gubernamentales a la información, experiencias globales y financiación para apoyar la agenda del posconflicto							
	Creación de productos de conocimiento	3 años	6	7	7,1	7,1	5,8	2,5
	Provisión de asistencia técnica							
	Mejoramiento del acceso al financiamiento							

Fuente: APC Cíclope y FCP.

\* Euros.

\*\* En abril se instala articulación entre los Fondos Colombia Sostenible, Multidonante-ONU, Unión Europea, Banco Mundial y Fondo Colombia en Paz.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

Tabla 20

Las cifras de la reforma para la paz			
Cifras en millones de pesos			
Fuente	2017-2018	Promedio anual 2019-2036	Total 20 años
Destinar excedentes en el FONPET del SGT, a proyectos de inversión para la paz	215.377	150.000	2.850.000
Destinar 7% de los ingresos del SGR a la paz 2017-2036	510.722	398.054	7.675.694
Destinar el 70% de los rendimientos financieros del SGR a la paz		240.000	4.320.000
Saldos sin aprobar del FCTI para infraestructura de transporte	1.380.492		1.380.492
<b>Total</b>	<b>2.106.591</b>	<b>788.054</b>	<b>16.226.186</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

La subcuenta Colombia Sostenible expresa una compleja interacción entre la iniciativa Colombia Sostenible, el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto (FSA)<sup>125</sup>, el Impuesto Nacional al Carbono y el FCP. La Ley 1819 de 2016 estableció la destinación específica del Impuesto Nacional al Carbono al FSA<sup>126</sup>. Este se convirtió en el FCP, pero mantuvo su destinación para el manejo de la erosión costera, la conservación de fuentes hídricas y la protección de ecosistemas de acuerdo con los lineamientos que para tal fin establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En este sentido, aunque los escenarios del FCP señalan que en 2018 se esperan \$686.000 millones del Impuesto Nacional al Carbono, como ya se señaló, sus registros contables no reportan ingresos por esta fuente de recursos.

Por último, la gestión del FCP ha tenido repercusiones sobre el proceso de ejecución de los recursos. El estudio de trazabilidad de los recursos asociados (gráfico 21) (anexo 2) a la implementación del AF evidencia que la mayor virtud del Fondo reside en la posibilidad de atender diversas normatividades, dado su rol como patrimonio autónomo y receptor de múltiples fuentes de diverso origen. Sin embargo, esa misma virtud añadió procesos a la etapa de planeación del gasto (Panel A del gráfico 21), al momento de incluir la participación de otros actores como el MHCP, el comité directivo del Fondo, el DAPRE o el Gabinete de Posconflicto en procesos que ya venían realizando las entidades.

- ● 125 El FSA fue creado con la Ley 1769 en el artículo 116 como una cuenta sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La Ley 1815 en el artículo 130 le introdujo cambios en su finalidad y, además, lo adscribió a la Presidencia de la República y condicionó la asignación de recursos, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, luego de hacerse una previa solicitud formulada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- 126 El artículo 223 de la Ley 1819 sobre reforma tributaria definió que estos recursos se presupuestarían en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



El arreglo institucional actual desconoce el rol tradicional de algunas entidades estatales y su trabajo ya consolidado. Una muestra de lo anterior es que el PMI, para dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 1.1.9 del AF sobre la puesta en marcha un Sistema General de Información Catastral, Integral y Multipropósito, no incluyó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que ya cuenta con un sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial. Esto también resulta evidente con el cumplimiento del punto 6.1.5, el cual contempla la creación de un Sistema Integrado de Información, que se encuentra a cargo de la Dirección para el Posconflicto, desconociendo los aprendizajes de SINERGIA y SUIFP administrados por el DNP, el SECOP (que es la plataforma para la contratación en línea administrado por la Agencia Colombia Compra Eficiente) y el SIIF.

Otro ejemplo de este comportamiento es el punto 2.1.2.1 donde se define el establecimiento del SISEP que desconoce la creación y trabajo de las siguientes dependencias: Consejería Presidencial de Seguridad (Vicepresidencia), la Dirección de Política y Consolidación de la Seguridad (Ministerio de Defensa) y la Subdirección de Seguridad y Convivencia (Ministerio del Interior).

Además, se observa la exclusión de la experiencia del trabajo en el territorio de entidades como DPS, con sus subdirecciones para la Superación de la Pobreza (Programas de Gestión y Articulación de la Oferta y el de Acompañamiento familiar y comunitario) y la de Programas y Proyectos. Asimismo, estaría el DNP con su Subdirección Territorial, en especial la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional.

Hasta la fecha, las capacidades de las entidades territoriales han sido aprovechadas de forma muy limitada en la implementación del Acuerdo Final. Muestra de lo anterior es que las entidades territoriales no aparecen en el PMI, y que las pautas y orientaciones a los municipios y departamentos para la implementación no han sido sistemáticas. Esta falta de articulación no permite la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que son los ejes rectores del proceso de descentralización en Colombia.

Así mismo, se identificó la atomización de los ejercicios participativos en conjunto con la falta de articulación de estos. En el marco de la implementación del punto 1 del AF, se llevan a cabo al menos tres ejercicios participativos; a saber: PDET, a cargo de la ART, Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a cargo de la ADR<sup>127</sup>, y los Planes de Energización Rural Sostenible (PERS), a cargo del IPSE<sup>128</sup>. Además, está otro ejercicio participativo que son los PISDA en el desarrollo del punto 4. Lo anterior no sólo desgasta las entidades y la población en los territorios, sino que supone el desaprovechamiento de los recursos estatales.

De la misma manera, el establecimiento del FCP, una figura para aligerar los procedimientos administrativos y financieros, a pesar de la existencia de dos figuras similares y complementarias entre ellas: el Fondo de Programas Especiales para la Paz (Fondopaz) y el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP). Teniendo similares características estos fondos-cuenta, resulta patente un desconocimiento de la capacidad instalada de las instituciones existentes. Con referencia al FCP y el FIP queda nuevamente de manifiesto la ausencia de la capacidad instalada del DPS en la implementación del Acuerdo.

- ● 127 Artículo 45 del Decreto 902 de 2017. Participación comunitaria.
- 128 Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para Zonas No Interconectadas. Artículo 6º del Decreto 884 de 2017.

Por último, resulta clara una falta de liderazgo y articulación del arreglo institucional en el alto gobierno para la implementación del AF. La ACP se creó<sup>129</sup> con el objeto de *articular la visión de conjunto del Gobierno Nacional sobre el posconflicto con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y las otras entidades del Gobierno Nacional*. Lo anterior exigía de esta entidad una coordinación y articulación de una compleja estructura intersectorial a nivel nacional (ministerios, departamentos administrativos y agencias del nivel nacional), intergubernamental (para involucrar a las entidades territoriales) y abierta (para incorporar la cooperación internacional y el sector privado). De acuerdo con el estudio sobre la trazabilidad de los recursos, llevado a cabo por la CGR con apoyo del Centro Nacional de Consultoría<sup>130</sup>, esta función de articulación se cumple exclusivamente con los fondos de cooperación internacional. Asimismo se evidencia que el rol de ACP es ambiguo en el nivel nacional (por ejemplo: no tiene presencia en la dirección de algunas de las principales unidades ejecutoras del punto 1 como la ADR y ANT, piezas centrales en su cumplimiento) y prácticamente inexistente a nivel intergubernamental (las entidades territoriales no se sienten involucradas y no identifican canales de comunicación con este actor).

Así mismo, se muestra que el rol de articulación fue asumido por el “Gabinete de Posconflicto”<sup>131</sup>. Esta instancia creada informalmente sólo ha permitido la articulación entre las altas esferas del Gobierno, lo cual genera limitaciones en la ordenación del gasto entre los distintos niveles de ejecución nacional y territorial, situación que limita y complejiza la obtención de información concreta y creíble sobre la ejecución de recursos alrededor del AF.

## Mecanismos para la evaluación y el seguimiento

El AF contempla diversos mecanismos para el seguimiento y la verificación a la implementación de los compromisos. Estos mecanismos (gráfico 22), que buscan garantizar el cumplimiento de lo acordado, también responden a la necesidad de fortalecer la confianza entre las partes y de involucrar de una manera más amplia a la sociedad civil en el proceso de implementación del AF.

- ● 129 Creada por el Decreto 672 del 26 de abril de 2017, por el cual se modificó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- 130 Estudio de la trazabilidad de los recursos de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a la población víctima del conflicto armado en Colombia y a la política pública del posconflicto a través de la metodología *public expenditure tracking survey* (PETS) (CGR, 2018).
- 131 El 5 de febrero de 2017 el presidente de la República instaló el Gabinete de Posconflicto, con el objetivo fundamental de lograr una efectiva articulación de las entidades para el cumplimiento de los acuerdos.

Esquema de seguimiento al AF

Seguimiento al Acuerdo Final				
Responsable	Gob. Nal	Gob. Nal / FARC	Veedores internacionales	Sociedad Civil
Compromisos	SIIPO	CSIVI	Componente Internacional de verificación de la CSIVI Misión Política de verificación de las Naciones Unidas Componente de acompañamiento internacional	Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos Instancia Especial con mujeres Veedurías Ciudadanas
Actores Relevantes	Dirección posconflicto DNP	Gob. Nacional FARC – EP	Notables Secretaría Técnica Instituto Kroc ONU Comunidad Internacional	Pueblos NARP, Indígenas y Rrom (8 representantes) Siete mujeres propuestas por organizaciones de mujeres colombianas nacionales y territoriales
Fuentes de información	Sectores	Componente Internacional de verificación de la CSIVI Sociedad Civil	SIIPO Fuentes adicionales del instituto Kroc SIIPO/Vicepresidencia Depende del caso	Se desconocen las fuentes de información propias.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

A través del Acto Legislativo 01 de 2016, se adiciona a los entes de control: Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y CGR como responsables del seguimiento de la implementación del Acuerdo Final en el marco de sus competencias. El presente informe responde al cumplimiento de dicha función misional.

En el marco del análisis del ciclo de política pública, el mecanismo encargado de hacer seguimiento a lo contemplado en el AF es SIIPO. Dicho sistema busca cumplir dos objetivos: i) contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del PMI y de los recursos invertidos y ii) hacer los ajustes correspondientes para el cumplimiento de las metas.

El SIIPO fue creado a través del Decreto 1829 del 7 de noviembre de 2017. Su objetivo tal y como se contempla en el AF es el de *contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco para la Implementación del Acuerdo Final, así como las iniciativas adicionales del Gobierno Nacional tales como políticas, planes, programas, proyectos y recursos para el posconflicto, previniendo cualquier forma de corrupción y dando garantías a la ciudadanía para facilitar el control social y la veeduría ciudadana*. A pesar de lo anterior, a 16 meses de la firma del AF, la puesta en marcha de los ejercicios de seguimiento a cargo del Gobierno Nacional no permite un monitoreo integral de los avances asociados al posconflicto.

El SIIPO, a cargo de la ACP, revela severas limitaciones en su planeación y puesta en marcha. En primer lugar, los contratos asociados al desarrollo tecnológico del SIIPO<sup>132</sup> se firmaron en febrero de 2017, nueve meses antes de aprobado el decreto para su creación. A la fecha, la ACP no ha asumido la administración de las plataformas tecnológicas para la puesta en marcha del SIIPO, y estas se encuentran en el dominio del FCP. Sin embargo, lo anterior no ha sido un impedimento para solicitar a los sectores el reporte de información a través de la directiva presidencial 02 de 2018.

Ante la carencia de un sistema de seguimiento consolidado, los sectores se ven obligados a reportar información similar para distintos fines. De este modo, presentan por ejemplo los reportes de rendición de cuentas del Departamento Administrativo para la Función Pública (DAFP) y los reportes parciales de seguimiento elaborados por la ACP para el “Gabinete del Posconflicto”. Lo anterior les asigna a los sectores y entidades con responsabilidad en la implementación una carga administrativa innecesaria.

Finalmente, si se toma en cuenta que uno de los objetivos del SIIPO es hacer seguimiento a la implementación del PMI y que este último debería ser incluido en los PND subsiguientes, la competencia para su seguimiento corresponde al DNP. Este tiene la función misional otorgada por la Constitución<sup>133</sup> de hacer seguimiento a PND a través de su plataforma SINERGIA. Lo anterior no sólo implica un costo de oportunidad elevado para los recursos utilizados en la puesta en marcha del SIIPO, sino que impone una curva de aprendizaje innecesaria en la institucionalidad.

El Gobierno Nacional ha generado reportes de seguimiento de acciones concretas de implementación, así como reportes parciales de ejecución de recursos para algunas de las fuentes de financiación de la implementación. No obstante, la agregación de estos esfuerzos no permite el seguimiento integral de la implementación. Existen los reportes semanales sobre el funcionamiento del FCP, las marcaciones de los proyectos de inversión del PGN, el informe sobre garantías de seguridad publicado en mayo de 2018 y los informes de avance ante la comisión de notables que presenta el Vicepresidente de la República. No obstante, ninguno de estos reportes permite hacer un seguimiento integral a la implementación. Particularmente, no es posible asociar los recursos ejecutados y las acciones concretas contempladas en el PMI.

## Identificación de riesgos

El análisis de la implementación del punto 6, Implementación, Verificación y Refrendación, ha permitido identificar tres situaciones de riesgos asociados al manejo de los recursos escasos (anexo 3):

- a. En primer lugar, el hecho de que el PMI no establezca metas medibles y otros elementos requeridos para la planeación de la implementación del AF dificulta tanto el seguimiento al proceso como la asignación suficiente de los recursos requeridos para este fin. Esto puede conllevar presiones de gasto no identificados, pérdida de oportunidad

● ● 132 El primer contrato fue con Nexura Internacional S.A.S, el 20 de febrero de 2017, por \$686 millones y el segundo contrato fue con SYNERSYS LTDA., el 15 de febrero de 2017, por \$769 millones. Ambos contratos fueron llevados a cabo por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) con recursos de cooperación del Gobierno de Canadá.

133 Artículo 343 de la Constitución Política de Colombia; artículo 2.2.7.1.1.1. del Decreto 1082 de 2015.

en los insumos e incluso presiones sobre la capacidad de las entidades participantes en la implementación del AF.

- b. En materia de mecanismos de implementación, se muestra un rol disminuido del FCP en su función de articulación de los recursos para la implementación. Este hecho, junto con una baja capacidad de coordinación de la ACP, se traduce en la atomización de las acciones conducentes a la implementación, lo que dificulta el seguimiento a los recursos destinados. Asimismo, la limitada capacidad de coordinación por parte de ACP incrementa la probabilidad de duplicidad en las acciones de implementación entre las distintas instituciones encargadas.
- c. Por último, el desconocimiento de instrumentos existentes como SINERGIA, SUIFP y SIIF, así como el de las capacidades institucionales de otras entidades —como el FIP en materia de financiación, el DNP en lo pertinente a elaboración del PND, o el Ministerio del Interior en materia del manejo étnico—, aunado a la tendencia de crear nuevos instrumentos, como el SIPO, o nuevas entidades, como el FCP y la ART, conllevan mayores presiones de gasto (debido a sus cargas administrativas), de tiempo (relacionadas con los nuevos procesos y la consecuente curva de aprendizaje de las nuevas entidades) y sobre las capacidades institucionales (asociadas a la adaptación de las entidades existentes a los nuevos procesos y espacios de coordinación).

## Enfoques transversales

### Enfoque étnico

El AF contempla en su punto 6 la inclusión del enfoque étnico. Sobre los avances en este sentido se destacan dos temas. El primero tiene que ver con la instalación de la Instancia de Alto Nivel de Pueblos Étnicos, que fue una exigencia de los grupos étnicos. Sin embargo, actualmente tal instancia no cuenta con un plan unificado de trabajo con las entidades, debido a la escasa articulación que cada una de ellas tiene con la institucionalidad central del AF. Tampoco cuenta con las garantías de financiamiento para cumplir con su finalidad de hacer acciones de seguimiento.

El segundo tema tiene que ver con la incorporación del capítulo de transversalización del enfoque étnico en el PMI. Producto de las fuertes presiones de las organizaciones étnicas, el PMI incluyó metas trazadoras y 98 indicadores de seguimiento sobre cada uno de los puntos del AF. Este instrumento le permitiría al Gobierno Nacional realizar una planificación más rigurosa de sus acciones para el cumplimiento de lo acordado con los pueblos étnicos, así como tener control sobre los avances y las deficiencias. La potencialidad de lo incluido en el PMI en temas étnicos es mayor, al considerar que lo allí expuesto se precisó conjuntamente con los representantes de las comunidades y organizaciones.

Pero además de estos avances, la implementación debe responder cabalmente a todas las salvaguardas incluidas en el capítulo étnico del AF. Las principales son: i) respeto por el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa libre e informada, y el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición; ii) la incorporación del enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación, y iii) la imposibilidad de que ninguna de las acciones realizadas en el marco del AF vaya en detrimento de los derechos de los pueblos étnicos.

La incorporación del capítulo étnico en el AF fue tardía y sólo se logró tras la presión de organizaciones indígenas y afrocolombianas y de su participación a última hora en las reuniones de concertación de La Habana. Con el fin de tener incidencia antes del cierre de lo acordado, las organizaciones se vieron representadas a través de la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales<sup>134</sup>. El 24 de agosto de 2016<sup>135</sup>, esta comisión comunicó a la opinión pública que no tenía claridad sobre la incorporación del enfoque étnico en el AF y presionó para obtener respuesta de las partes en diálogo.

Finalmente, el 29 de noviembre del mismo año, los grupos étnicos comunicaron públicamente su respaldo al AF e instaron al Gobierno Nacional a dar celeridad a la implementación de los puntos más urgentes. Como resultado de las gestiones sociales para la incorporación del capítulo étnico, este partió del reconocimiento por parte del Gobierno Nacional y de las FARC-EP de las condiciones de injusticia, exclusión social y económica, el despojo de los

● ● 134 Creada por las organizaciones étnicas como una instancia nacional, autónoma, plural, decisoria, participativa y de auto representación.

135 <http://www.onic.org.co/comunicados-onic/1410-comunicado-oficial-comision-etnica-para-la-paz-y-la-defensa-de-los-derechos>.

territorios colectivos y la afectación por el conflicto armado sufrida por las comunidades indígenas, negras o afrocolombianas y Rrom.

Sin embargo, pese al logro de la incorporación del capítulo étnico en el Acuerdo, el 27 de diciembre de 2016 en Miranda (Cauca)<sup>136</sup> la Comisión Étnica volvió a reclamar al Gobierno, en esta ocasión por la no creación oportuna de la Instancia de Alto Nivel de Pueblos Étnicos, la cual fue creada posteriormente; y por el inicio de la fase legislativa sin la participación de los pueblos étnicos. Esta instancia, como se explicará en adelante, no surtió los procesos correspondientes de consulta.

Así, la lectura sobre la incorporación del capítulo étnico en el AF debe comenzar por reconocer el difícil acceso que, desde antes de la firma de lo acordado, tuvieron los sectores sociales y organizativos étnicos en el proceso, dificultad que posteriormente se reiteró con la ausencia de una estrategia del Gobierno Nacional, a través de las entidades responsables, para dar cumplimiento al capítulo étnico. Esta ausencia de estrategia se traduce en cuatro situaciones principales: i) la desestimación del costo de oportunidad de efectuar la consulta previa con las comunidades étnicas para expedir los instrumentos legislativos centrales para la implementación; ii) la ausencia de un costo estimado del cumplimiento del capítulo étnico; iii) la persistencia de debilidades fiscales de las entidades principales en el cumplimiento de las medidas para grupos étnicos, y iv) la ausencia de capacidad institucional para responder a los retos de la incorporación del enfoque étnico en planes y programas derivados del AF.

## La capacidad fiscal para la incorporación del enfoque étnico

El costeo de la implementación de cada punto del AF realizada por el MHCP no contempla una desagregación de recursos para implementación del capítulo étnico. Si bien en el marco de lo acordado con los grupos étnicos se estableció que las fuentes de financiación no involucrarían acuerdos previos en materia presupuestal entre el Gobierno y los pueblos indígenas y afrocolombianos, consignados en el PND vigente y demás políticas consultadas y concertadas, es claro que los recursos incorporados no obedecen a nuevas fuentes, ni están dirigidos a proyectos de inversión diferentes a los que ya estaban en marcha antes de la firma del AF.

Los proyectos de inversión que cuentan con recursos marcados como dirigidos al posconflicto (tabla 21), y que a su vez reportaron presupuesto dirigido a grupos étnicos, son proyectos elaborados en vigencias anteriores a la firma del AF, es decir, antes de 2017. Esto permite inferir que si bien estos proyectos cuentan con asignaciones para el posconflicto, no fueron necesariamente formulados para este escenario. De hecho, se trata de proyectos que históricamente han operado las diferentes entidades para dar cumplimiento a la oferta institucional tradicional. De estos proyectos, el 63% inició antes del año 2013 y el 27% antes del 2017.

● ● 136 <http://www.cric-colombia.org/portal/comision-etnica-para-la-paz-y-defensa-de-los-derechos-territoriales/>.

Tabla 21

<b>Proyectos de posconflicto con recursos para grupos étnicos y vigencias</b>	
<b>Sector / Entidad/ Proyecto</b>	<b>Horizonte del Proyecto</b>
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	
<b>Ministerio de Agricultura</b>	
<i>Subsidio para la construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional</i>	2014-2026
<i>Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural nacional</i>	2013-2026
<b>Agencia Nacional de Tierras</b>	
<i>Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional</i>	2013-2018
<i>Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional</i>	2013-2018
<b>Comercio, Industria y Turismo</b>	
<b>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</b>	
<i>Fortalecimiento a la política de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional a nivel nacional</i>	2013-2018
<b>Educación</b>	
<b>Ministerio de Educación</b>	
<i>Fortalecimiento de la política pública de educación inicial en Colombia</i>	2016-2018
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	
<b>Departamento para la Prosperidad Social (DPS)</b>	
<i>Implantación de un programa red de seguridad alimentaria (RESA) región nacional</i>	2005-2018
<b>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)</b>	
<i>Apoyo formativo a la familia para ser garante de derechos a nivel nacional</i>	2010-2018
<i>Prevención y promoción para la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia a nivel nacional</i>	2013-2018
<b>Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas</b>	
<i>Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional</i>	2013-2018
<i>Mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional</i>	2014-2018

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión.

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

De un conjunto de 89 proyectos marcados como de posconflicto, en la vigencia 2017, 14 de ellos apropiaron presupuesto para grupos étnicos por \$221.320 millones, 22.1% del total de recursos de los proyectos de inversión del posconflicto.

El 68% de los recursos se destinaron a la implementación de la RRI, los cuales en su mayoría (61%) correspondieron a acciones relacionadas con el desarrollo de soluciones energéticas para zonas no interconectadas, seguidas de acciones de fortalecimiento de la política de educación inicial, prevención y protección a la niñez (21%), una menor proporción de recursos dirigidos a la promoción de la vivienda de interés social (13%) y proyectos productivos y de seguridad alimentaria (5%).

Para la atención a víctimas del conflicto armado se destinó 32% de los recursos, los cuales se dirigieron a acciones relacionadas con participación, canales de atención a víctimas

y reparación colectiva; es decir, acciones propias del desempeño de las funciones de la UARIV. Y, finalmente, un 0,14% fue dirigido al punto 6 en materia de seguimiento a acciones de desminado.

Tabla 22

Presupuesto de inversión para el componente étnico en el marco del posconflicto							
Cifras en millones de pesos							
Punto del acuerdo	Subpunto del Acuerdo/ Entidad responsable	Vigencia 2017			Vigencia 2018		
		Apropiación del proyecto	Partición étnica	Compromisos del componente étnico	Apropiación del proyecto	Partición étnica	
Punto 1. Reforma Rural Integral	1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo				48.730	20,6%	
	ANT				48.730	20,6%	
	1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	116.844,1	78,5%	62,5%	-		
	IPSE	116.844,1	78,5%	62,5%	-		
	1.4. Desarrollo social: Educación rural	158.399,5	19,5%	93,7%	123.340	83,3%	
	ICBF	111.055,3	21,5%	99,8%	111.340	86,1%	
	Ministerio de Cultura	35.944,3	19,1%	72,6%	-		
	Ministerio de Educación	11.400,0	1,3%	100,0%	12.000	57,1%	
	1.5. Desarrollo social: Vivienda y Agua Potable	371.644,1	5,1%	100,0%	203.755	97,3%	
	Ministerio de Agricultura	371.644,1	5,1%	100,0%	203.755	97,3%	
	1.6. Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa	13.240,0	31,7%	100,0%	13.942	51,7%	
	Ministerio de Comercio	13.240,0	31,7%	100,0%	13.942	51,7%	
	1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación	62.231,8	5,6%	100,0%	65.000	61,5%	
	DPS	62.231,8	5,6%	100,0%	65.000	61,5%	
	Punto 5. Víctimas del Conflicto	5.4 Reparación integral para la construcción de paz	169.515,4	11,8%	78,3%	316.111	28,0%
		Unidad para las Víctimas	169.515,4	11,8%	78,3%	316.111	28,0%
		5.6 Derechos humanos	108.041,8	47,6%	37,4%	108.216	99,2%
ICBF		108.041,8	47,6%	37,4%	108.216	99,2%	
Punto 6.	6.2 Componente Internacional de verificación de la CSIVI	1.132,7	28,1%	59,5%	-		
	Presidencia	1.132,7	28,1%	59,5%	-		
<b>Total general</b>		<b>1.001.049,4</b>	<b>22,1%</b>	<b>67,0%</b>	<b>879.093</b>	<b>63,0%</b>	

Fuente: elaboración propia con base en información del SPI (30 de marzo de 2018).

Elaboración: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

Los 11 proyectos de posconflicto (tabla 21) se distribuyen en ocho entidades y concentran \$168.861 millones para grupos étnicos, lo que representa 19% del total de recursos

de estos proyectos para la vigencia 2018. Estos recursos se distribuyen en 50% para la implementación de la RRI y otro 50% para el punto 5 del Acuerdo, dirigido a víctimas del conflicto. Actualmente se ha comprometido 27% del presupuesto apropiado para estas comunidades, que es inferior a un 63% comprometido en el total de los proyectos. En el caso de los recursos dirigidos a la RRI, se tiene que el 52% se encuentra a cargo de la ANT y el restante entre ICBF, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio y DPS.

Sin embargo, a diferencia del fortalecimiento esperado, se ha dado una oscilación de los presupuestos de los proyectos de inversión dirigidos a grupos étnicos, un desequilibrio entre uno y otro y una disminución notable durante los últimos años<sup>137</sup>. En el caso de la ANT se trata de dos proyectos, uno dirigido a la dotación de tierras para indígenas y otro a la dotación de tierras para comunidades negras. En la actual vigencia, del total de recursos en cada proyecto, \$4.468 millones en el caso de los indígenas y \$418 millones en el caso de las comunidades negras fueron marcados específicamente para la implementación de la RRI. Pero este marcador no implicó una modificación de la cadena de valor de los proyectos ni una adecuación a los objetivos e indicadores del PMI, por lo que no es claro cómo se priorizará la inversión de estos recursos.

Además, los recursos asignados en los proyectos de dotación de tierras no corresponden a las necesidades ya costeadas. Según los cálculos realizados por la ANT<sup>138</sup>, sólo en el caso indígena el total de solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos que ya asciende a 716 casos en 647 municipios del país le costaría al Estado \$3,6 billones al ritmo fiscal de la entidad en este tema, y bajo el supuesto de que el presupuesto se mantuviese constante, implicaría un periodo de gestión institucional mucho mayor que el de la implementación del AF para dar cumplimiento a lo pactado.

Asimismo, para las víctimas del conflicto armado étnicas se dispone de \$84.957 millones, de los cuales 75% se concentra en dos proyectos: i) mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional e ii) implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional, los dos ejecutados por la UARIV. Respecto al primer proyecto, sus recursos se dirigen principalmente a las estrategias de atención, como dotación de Centros Locales de Atención, estrategias complementarias, servicios de atención telefónica y virtual y capacitación a funcionarios, acciones que no implican necesariamente medidas de reparación específicas para estas comunidades y el valor dirigido a grupos étnicos es determinado de manera proporcional a la participación de esta población en el total.

Sobre el proyecto de “Implementación de medidas de reparación individual y colectiva nacional”, es importante anotar que en él se encuentran los recursos dirigidos a la indemnización colectiva de las comunidades étnicas, los cuales ascienden a \$17.439 millones; sin embargo, según el costeo presentado por la entidad<sup>139</sup> sobre los recursos necesarios para indemnizar a estas comunidades, se estimó un total necesario de \$151.040 millones, los cuales deberían asignarse gradualmente por vigencia; esto implicaría, según la información reportada, que en el 2018 se requeriría un total de \$24.106 millones para este fin, 28% más de lo que en efecto fue asignado a esta medida durante la vigencia.

- ● 137 Para 2018 le fueron asignados a la ANT \$33.363 millones para comunidades indígenas (16% menos que en el 2015) y \$15.366 millones para comunidades negras (18% menos que en 2015).
- 138 Acta de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas del 23 de mayo de 2018.
- 139 Respuesta al oficio 2018EE0036815, solicitud de información sobre posconflicto.

Uno de los principales retos para la implementación del punto 5, en materia de atención y reparación étnica, será aclarar las posibilidades de financiamiento de los decretos leyes, dado que no se estableció un presupuesto inicial en el plan financiero de la Ley de Víctimas, más allá del costeo de las medidas de educación, salud y generación de ingresos por \$3.467 millones. Actualmente, el Gobierno Nacional, en atención al Auto 266 de 2017<sup>140</sup> de la Corte Constitucional, costeoó las medidas derivadas de dichos decretos en \$15,9 billones, sin que sea clara la posibilidad de su financiación y mostrando una clara diferencia frente al costeo inicial de las medidas señaladas.

## Incorporación del enfoque étnico por punto del Acuerdo Final

### *Punto 1: Reforma Rural Integral*

La RRI es el componente del AF más relevante para los pueblos étnicos. La mayor parte de indicadores del PMI se situaron en el seguimiento de las acciones necesarias para garantizar el ordenamiento social de la propiedad, es decir, en los temas que siempre han sido de carácter estructural para estas comunidades: formalización, constitución, ampliación, saneamiento y compra de predios; así como a aquellas dirigidas a la inclusión del enfoque étnico en la construcción de los PDET y el diseño de los Planes Nacionales de la Reforma Rural.

La importancia de las acciones que pueden desplegarse en materia rural con los grupos étnicos se asocia con los retos para superar las condiciones socioeconómicas en las que se encuentran estas comunidades en el país. Según el Censo Nacional Agropecuario, 69,8% de la población indígena y 53,5% de la población afrocolombiana que se encuentra en áreas rurales dispersas está en condición de pobreza, según el IPM. Este porcentaje supera el nacional, que es de 45,7%, lo que se explica, en particular, por los bajos indicadores en alcantarillado y logros educativos de estas poblaciones.

Así mismo, el acceso a servicios públicos en los territorios colectivos presenta insuficiencias notables. En los resultados del mismo censo, 22,4% de los territorios indígenas, así como los afrocolombianos, tienen acceso a acueducto y 56,2% tienen acceso a electricidad. Por último, en materia de infraestructura para el desarrollo de actividades rurales, solo 21,4% de las unidades de producción agropecuaria en territorios étnicos cuenta con algún tipo de infraestructura. Mejorar estos indicadores implicaría realizar acciones decididas, sostenidas y articuladas para el logro de la superación de la pobreza en territorios étnicos. Por otro lado, un diálogo permanente con las comunidades garantizaría optimizar la inversión de recursos públicos y evitar reprocesos para adecuar las acciones a la visión que tienen las comunidades sobre sus necesidades.

Sin embargo, a pesar de la relevancia de la RRI para las comunidades étnicas, la adopción de los instrumentos legales necesarios para lograrla se hizo, en algunos casos, sin la realización de la consulta previa con todas las comunidades étnicas.

Otro instrumento expedido para la implementación de la RRI que tampoco contó con la consulta de las comunidades negras o afrocolombianas fue el Decreto 870 de 2017, a través del cual se estableció el pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación. Este decreto no contempla mecanismo alguno que vincule el pago por servicios ambientales a dichas comunidades, pese a que, en sus territorios, estas, al igual

● ● 140 Respuesta al Auto 266 de 2017. Respuesta al oficio 2018EE0045735.

que las indígenas, suplen funciones de preservación y restauración de áreas y ecosistemas estratégicos. De igual forma, si bien el artículo 3º de este decreto estableció un periodo de seis meses para reglamentar lo correspondiente a procedimientos y normas para el pago por servicios ambientales a los pueblos indígenas, pasado un año de su expedición no hay ningún avance en la materia. La importancia que tiene el desarrollo de estas medidas tiene que ver con la alta presencia de bosques naturales en los territorios étnicos. Según el Censo Nacional Agropecuario, del área rural dispersa censada en territorios étnicos, 90,8% tiene cobertura de bosques naturales y 52,8% tiene prácticas de conservación del suelo.

Además de la expedición del bloque normativo, era necesaria la adecuación institucional de las entidades centrales en el desarrollo de la RRI; sin embargo, aún no son visibles las modificaciones institucionales que puedan asegurar un mejor desempeño estatal para cumplir con lo establecido. Un ejemplo es el de la ANT, que se encuentra concertando con la Comisión Nacional de Territorios Indígenas la forma en la cual priorizará la ejecución de los recursos destinados a la RRI, situación que, aunque permitirá una mejor interlocución con estos pueblos, deja claro que se requiere más tiempo para la adecuación institucional.

Por otra parte, en la respuesta dada por la Agencia a la CGR, se informó de la creación de la subcuenta de indígenas en el Fondo de Tierras, pero no de una similar para las comunidades afrocolombianas, como tampoco de acciones planeadas a corto plazo para suplir esta ausencia. Asimismo, en dicha subcuenta aún no se registra información debido a que aún se encuentra en trámite de aprobación el manual operativo para la administración de los bienes del Fondo de Tierras y, además, tampoco se tiene un número cierto de las hectáreas que la integrarán.

Otra falencia, que deberá ser superada por la ANT, es la articulación y coordinación con entidades que adelantan acciones de implementación del AF, principalmente con la ART, con la que actualmente sólo se llevan a cabo acciones operaciones de acompañamiento, pero no se cuenta con ningún marco formal de intercambio de información que permita superar la voluntad de sus funcionarios y reglar, a manera de planeación, una ruta conjunta de acciones en los municipios priorizados.

Asimismo, el Ministerio del Interior, entidad rectora en términos de interlocución y fortalecimiento de los pueblos étnicos, ha estado ausente en el proceso de implementación de planes y programas del AF con las comunidades. Es importante resaltar que este ministerio tiene una capacidad instalada para interlocutar con los grupos étnicos, así como una curva de aprendizaje importante en la concertación con estos. Sin embargo, ha sido notable su ausencia en el diseño de los procesos de construcción participativa de los PDET, así como el acompañamiento del mecanismo especial de consulta que estos requieren. La misma suerte ha corrido el PNIS, que actúa de manera independiente y autónoma sin que el ministerio cumpla con un rol acompañante.

Los avances que el Gobierno, a través de este ministerio, logró tener en la elaboración y puesta en marcha de los 34 Planes de Salvaguarda Étnicos<sup>141</sup>, los cuales fueron solicitados por la Corte Constitucional desde el 2004<sup>142</sup>, no han sido tomados como un punto de partida para los ejercicios participativos de los PDET. Por otra parte, los resultados actuales de la implementación de estos planes demuestran falencias heredadas en la planeación de los asuntos étnicos en la política pública, tales como la falta de articulación institucional, debilidades en la planeación presupuestal y acciones carentes de periodicidad.

- ● 141 Dichos planes recogerían las principales necesidades de las etnias indígenas más afectadas por el conflicto armado, así como dispondrían medidas de atención y fortalecimiento a las comunidades.
- 142 A través del auto 004 sobre medidas de prevención y protección a la población desplazada indígena.

Si bien 41% de los Planes se encuentran en fase de implementación, cerca de la mitad de estos no ha superado el 20% de implementación, mientras que en 59% no se han iniciado acciones diferentes a la construcción y concertación, todo esto luego de 14 años de intervenciones institucionales.

Por último, la ART subestimó, desde su creación, la importancia de contar con una estrategia territorial para abordar el tema étnico en el cumplimiento de su misionalidad. Esta entidad, recientemente creada, no incorporó en su planeación estratégica el componente étnico. Las falencias para tratar los temas étnicos se expresan en factores como: i) la no visibilización de una línea de trabajo de asuntos étnicos en el esquema institucional; ii) la no incorporación de acciones específicas a estas comunidades en su Plan de Acción Institucional de 2018; iii) la ausencia de un documento final, aprobado y socializado, sobre la implementación del Mecanismo Especial de Consulta con Grupos Étnicos<sup>143</sup>; iv) la ausencia de un módulo étnico en la caja de herramientas metodológicas para el diálogo en los núcleos veredales, y v) la ausencia de un grupo de profesionales permanente cuyo objetivo sea diseñar, implementar y hacer seguimiento al componente étnico en los PDET<sup>144</sup>.

Esta ausencia de priorización del tema étnico es contraria a la presencia que tienen los territorios étnicos en las zonas PDET. Al realizar un cruce entre los municipios priorizados y los territorios colectivos formalizados, se encuentra que 51% de los municipios PDET tienen presencia de resguardos constituidos y 81% tiene presencia de territorios de comunidades negras titulados. De igual manera los PDET representan una oportunidad para impulsar y fortalecer la política pública de atención a los pueblos étnicos, así como su acceso a bienes y servicios públicos. De un total de 190 territorios colectivos de comunidades negras titulados, 73% de ellos se encuentran en municipios de zonas PDET, y de un total de 733 resguardos indígenas constituidos, 42% de ellos se encuentra en zonas PDET.

Sin desconocer los avances en la concertación de algunas rutas<sup>145</sup>, la ART ha tenido que reaccionar y corregir en el terreno las debilidades institucionales que, aunque previsibles, le han generado dificultades para avanzar en las metas propuestas. Según lo estimado por la entidad, en las 16 subregiones PDET se han identificado cerca de 1.031 procesos étnicos (resguardos, consejos comunitarios, comunidades), los cuales tienen presencia en 82% de los municipios PDET<sup>146</sup>. Así la ART ha debido contratar, en primer semestre de esta vigencia, un número cercano a 90 personas para avanzar en el tema étnico, a través principalmente del apoyo de la ONU para alimentación, situación que, aunque ha sido sorteada, no fue prevista en la planeación realizada por la entidad.

En la misma vía, la ART optó por realizar una reunión de acuerdos<sup>147</sup> con la Instancia de Alto Nivel de Pueblos Étnicos, el 6 de marzo de 2018, en la cual se establecieron principios de relacionamiento, lineamientos generales de construcción de los PART y los PDET con pueblos étnicos, la presentación de la propuesta de ruta étnica, y el alcance del Mecanismo Especial de Consulta. Sin embargo, pese a los compromisos establecidos en el acta<sup>148</sup>, a la fecha sólo se realizó una reunión de balance el pasado 29 de mayo, en la

- ● 143 La ART allegó a la CGR un documento en construcción con fecha del 2 de octubre de 2017.
- 144 La ART cuenta con un solo funcionario con nombramiento provisional con responsabilidades sobre el tema étnico y debido a las necesidades imprevistas se realizó una reciente vinculación temporal de personas cuyo objeto se relaciona con la interlocución de la agencia con autoridades étnicas.
- 145 Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), Organización Zonal Indígena del Putumayo (OZIP) y dos agrupaciones del pueblo Barí (Norte de Santander).
- 146 Presentación ART en jornada de diálogo entre organizaciones y ART del 15 y 16 de mayo de 2018.
- 147 Acta de Acuerdo lanpe-ART del 6 de marzo de 2018.
- 148 Reunión lanpe-ART para definición de aspectos técnicos en el balance de las rutas operativas concertadas, reunión de articulación con el Ministerio del Interior y la Agencia Nacional de Tierras, reunión con la dirección de posconflicto para discutir temas presupuestales de los 16 planes sectoriales, desarrollo de la ruta y construcción de herramientas metodológicas para el diseño e implementación de los PDET, seguimiento periódico.

que se determinó que no existían garantías para el funcionamiento de la Alta Instancia, por lo que se debería realizar una reunión ampliada con otras entidades concernidas en el tema étnico para revisar las posibilidades de apoyo.

Como parte del seguimiento de la CGR a la implementación de los PDET, se realizó una visita de campo<sup>149</sup>, en la cual se pudo observar el desarrollo del Grupo Motor del municipio de San José de Uré (PDET-Sur de Córdoba). En este municipio hacen presencia las etnias Zenú, Emberá Dochama y comunidades negras. Según una clasificación realizada por la ART de diferentes modelos de participación de los grupos étnicos en la construcción de los PDET, se tiene que en este municipio se determinó una participación conjunta de población étnica y no étnica desde la fase sub-municipal; el mismo modelo se replica en 72 de los 170 municipios. Se observó que la inaplicación del Mecanismo Especial de Consulta con la comunidad Embera Dochama se debió a una lectura errada sobre los puntos de partida para abordar los temas étnicos. Concebir el enfoque étnico como un parámetro de carácter poblacional y no territorial, como se hizo en este caso, es un error ya superado por otras entidades que también tienen retos institucionales con estas comunidades.

Además, en dicha visita<sup>150</sup>, los líderes de la comunidad expresaron a la CGR su insatisfacción ante un forzado proceso de participación conjunta que había desconocido sus especificidades territoriales y culturales; también señalaron i) la ausencia del Mecanismo Especial de Consulta; ii) la vinculación de un traductor al final del proceso participativo; iii) el uso de lenguaje técnico no comprensible ni adaptable a la cosmovisión indígena, y iv) los tiempos insuficientes para la debida socialización comunitaria que hace parte de los usos y costumbres de la comunidad. Así las cosas, las deficiencias en la incorporación del enfoque étnico tanto en este caso, como en los demás municipios que replican el modelo, pueden implicar reprocesos, posibles demandas o trabas en las fases subsiguientes en la construcción del PDET.

Finalmente, respecto a la articulación entre los PDET en fase de diseño con otros instrumentos de política pública, es notable la ausencia de diálogo entre los procesos de reparación colectiva étnicos, los casos de restitución de derechos territoriales y los planes de retorno y reubicaciones de las comunidades indígenas y afrocolombianas. En conclusión, las debilidades institucionales de la ART para avanzar en el tema étnico advierten que los PDET, que tienen alta incidencia étnica, no cumplirán con la meta de ser terminados antes de agosto. Ejemplo de ello son el PDET de Chocó, la Sierra Nevada y Serranía del Perijá, Pacífico Medio, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Putumayo y Urabá Antioqueño, en los cuales la mayor parte de los municipios que los componen tienen pendiente a la fecha iniciar la ruta étnica de construcción participativa.

### **Punto 2: Participación política**

Son evidentes las falencias en la participación de comunidades étnicas tanto en instancias nacionales como territoriales. Respecto a la participación política, lo acordado se centró en garantizar la participación plena y efectiva de los representantes étnicos y de sus organizaciones en las instancias participativas creadas por el AF, entre ellas las Circunscripciones Especiales de Paz, cuya expedición normativa no logró contar con viabilidad en el Congreso.

Además, en el marco del AF se contempló la necesidad de garantizar la participación plena y efectiva de los representantes de las autoridades étnicas y sus organizaciones en las instancias de planeación participativa. En este sentido, resulta claro que aún es débil,

● ● 149 Visita de campo realizada por la UDP los días 24 a 26 de abril de 2018.  
150 Ibidem.

o en algunos casos nula, la integración de los representantes de las comunidades en los procesos participativos, tal como se manifestó con los PDET, con el PNIS o con el diseño del programa de reincorporación. A esto se suma que, en los proyectos de inversión dirigidos a posconflicto con apropiación de recursos para grupos étnicos, no se identifican partidas para este punto del acuerdo.

Dichas falencias se traducen en retos importantes de la política de implementación del Acuerdo. En especial si se tiene en cuenta que sólo a través de la participación de las comunidades y sus representantes en los procesos de coordinación, articulación y diseño, tanto institucional como de política pública, se logrará que el Gobierno nacional responda de manera eficaz a los problemas más sensibles para los pueblos étnicos.

### **Punto 3: Fin del Conflicto**

En el punto 3, el principal acuerdo fue la creación del Programa de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico. Los avances en esta materia serán claves, sobre todo si se tiene en cuenta que, según el censo realizado por la Universidad Nacional<sup>151</sup>, el 30% de las personas desmovilizadas de las FARC en el año 2017 se auto-reconoció como étnica, específicamente 18% como indígenas y 12% como afrocolombianos. Al indagar con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización sobre los avances en la inclusión del enfoque étnico en el programa de reincorporación, esta entidad señaló<sup>152</sup> que, de manera concreta, se había suscrito un convenio de cooperación con la OIM, para avanzar en la estructuración del componente indígena, y se había establecido un espacio de diálogo con el Consejo Nacional Afrocolombiano para la Paz; esto con el fin de acordar la metodología para la construcción conjunta de una propuesta de instrumento normativo que defina lineamientos en materia del enfoque étnico afrodescendiente, raizal y palenquero. Sin embargo, a la fecha es claro que la ruta de reintegración y reincorporación carece de enfoque étnico y que los avances en este proceso son aún incipientes.

Por otra parte, el hecho de que el Gobierno no realice concertaciones adecuadas con las comunidades que habitan los territorios en los cuales se instalaron en su momento las ZVTN —y que posteriormente fueron convertidas en ETCR— atenta contra los derechos de estas comunidades y supone un riesgo de acciones legales contra el Estado, además de demoras en la implementación.

A la fecha, existe un caso donde la comunidad indígena Yukpa del departamento del Cesar interpuso una tutela, en septiembre de 2016, con ocasión de la implementación de la ZVTN ubicada en el municipio de La Paz, Cesar, y la posible constitución de Zonas de Reserva Campesina en la Serranía del Perijá. Cabe resaltar que la comunidad gestionó, con anterioridad a la interposición de la tutela, un encuentro con los entes territoriales, solicitó por escrito al Gobierno Nacional la realización de la consulta, y escribió a Naciones Unidas informando de la situación presentada. Dentro de estas gestiones, la comunidad también solicitó información a la Procuraduría General de la Nación, que remitió documentos que daban cuenta de la decisión del Gobierno Nacional de no realizar consulta previa en las ZVTN<sup>153</sup>.

- ● 151 El censo a la población desmovilizada es un compromiso contemplado en el Acuerdo Final. Este fue llevado a cabo por la Universidad Nacional y sus resultados fueron publicados en julio de 2017.
- 152 Oficio de respuesta 2018ER0042579 del 27 de abril de 2015.
- 153 Sentencia T713 de 2017.

Finalmente, tras un número importante de actuaciones procesales de los demandantes, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional concluyó el desconocimiento del derecho fundamental a la consulta previa y solicitó realizar la consulta previa de dicha comunidad indígena respetando los estándares constitucionales e internacionales en el caso de la ZVTN y determinar la necesidad de consulta previa en el caso de la Zona de Reserva Campesina, hasta tanto se realicen los procesos de ampliación y saneamiento solicitados por la comunidad.

Este caso plantea la necesidad de una mayor concertación y comunicación de las diferentes instancias de gobierno con las comunidades étnicas a fin de, por una parte, no actuar contrario a sus derechos y, por otra parte, lograr una mejor planificación de sus actuaciones que le permitan implementar de manera oportuna y con plena seguridad jurídica los procesos propios para el cumplimiento del AF.

#### **Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas.**

El diseño del PNIS no surtió consulta previa con ningún pueblo étnico, lo cual si bien fue avalado por la Corte Constitucional<sup>154</sup>, en la implementación ha implicado que algunas comunidades no se hayan vinculado al programa. En primera instancia, la expectativa de consulta sobre el Decreto Ley 896 de 2017 que tenían los pueblos étnicos se plasmó en los indicadores del PMI; sin embargo, al no materializarse tal expectativa, algunas comunidades étnicas han objetado su participación, tal como lo manifiesta la Presidencia de la República en la respuesta al requerimiento realizado por la CGR<sup>155</sup>. Por otra parte, en el desarrollo del programa, la ausencia de una ruta de concertación, en este caso, tuvo un efecto visible sobre la adecuación de las estrategias territoriales de implementación, pues este no ha logrado profundizar en una construcción especializada del PNIS en los territorios colectivos, así como en las posibles soluciones que serían más adecuadas para generar impactos sostenibles que estén acordes con los modos de vida y organización social de las comunidades étnicas.

Asimismo, para la implementación del PNIS también debía darse aprobación al decreto que regulara el tratamiento penal diferencial para pequeños agricultores involucrados con cultivos de uso ilícito. Sin embargo, este no fue presentado en el *fast track* y deberá normarse en el proceso ordinario de aprobación en el Congreso.

En términos de la capacidad institucional para el logro de los objetivos en materia de sustitución de cultivos de uso ilícito en territorios étnicos, el PNIS no cuenta con una estrategia de trabajo específica para abordar, concertar una ruta de intervención, y realizar seguimiento a los territorios colectivos étnicos focalizados con cultivos de uso ilícito<sup>156</sup>. Tampoco cuenta con un equipo de profesionales que tengan dentro de sus funciones la implementación de una estrategia para incorporar el enfoque étnico, o la interlocución con estas comunidades. La hoja de ruta de intervención, el protocolo de actuación para la formalización de tierras en el PNIS, y el protocolo de atención a recolectores carecen de un componente étnico. Así, los avances en materia étnica son escasos. Tan sólo se reporta en fase de pagos por concepto de asistencia alimentaria al Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, en el departamento de Nariño. De esta forma, existen obstáculos notables para el cumplimiento de la meta trazadora del PMI, respecto a que a 2019 el 100% de

● ● 154 Expediente RDL 029.

155 Respuesta: Oficio 2018ER0044991 del 3 de mayo de 2018.

156 Según lo señalado por el Programa en la respuesta dada al requerimiento 2018ER0044991, el enfoque se limita a la socialización del PNIS con las comunidades. Además, en el documento de descripción de la ruta metodológica en el PNIS no especifican fases de intervención que incluyan el componente étnico.

los territorios étnicos focalizados deberán contar con planes de sustitución consultados e implementados con las comunidades.

La falta de estrategia institucional, en este caso, es contraria a la magnitud de la incidencia que esta problemática tiene en las comunidades étnicas. Según el Informe de Naciones Unidas sobre el monitoreo de los territorios afectados por cultivos ilícitos de julio de 2017, durante 2016 se dio un aumento de áreas sembradas de coca en resguardos indígenas de 32%, al pasar de 11.837 ha en 2015 a 15.665 ha en 2016, y en tierras de las comunidades negras del 45%, al pasar de 16.030 ha a 23.164 ha en 2016.

Los resguardos indígenas pertenecientes a la región Pacífico son los más afectados por el incremento y es donde mayor concentración de coca existe. En el caso de las tierras de comunidades negras, las que presentan una mayor afectación por coca, aportan 57% del total sembrado en las siguientes entidades territoriales: los consejos comunitarios de Alto Mira y Frontera, Pro Defensa del Río Tapaje, la Cordillera Occidental, Unión de las Cuencas del Isagualpí y Río Satinga, en el departamento de Nariño.

#### **Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto**

En el punto 5 se esperan avances decididos en los resultados de la política pública de víctimas. Sin embargo, los retos en la materia aún son significativos y requieren no sólo de una mayor capacidad fiscal, como ya se señaló, sino de una mayor articulación de los esfuerzos institucionales de las entidades del SNARIV, cuando se trata de poner en marcha los planes de reparación colectiva y los planes de retornos y reubicaciones. Actualmente se han identificado 614 sujetos de reparación colectiva, de los cuales 368 corresponden a comunidades étnicas. En cuanto al traslape con los municipios PDET, 67% (247) de las comunidades étnicas identificadas tienen presencia en dichos territorios. En esta medida, la articulación de las UARIV con la ART es un reto relevante para potenciar el cumplimiento del punto 5 del AF, dado que, a la fecha, de los 247 SRC étnicos en municipios PDET, 80% se encuentran en fases incipientes de la ruta como identificación o alistamiento.

Es importante señalar, primero, que, pese a que la mayor parte de los sujetos de reparación colectiva étnicos se encuentran en municipios PDET, aún no existe una coordinación formal entre la ART y la UARIV para responder a las necesidades de articulación de los PIRC y los PDET tal como indica el AF. Segundo, los resultados del programa son deficientes, pues tan sólo 3% de los planes se encuentra en la fase de implementación. Esto implica la necesidad de ajustes importantes y oportunos al Programa de Reparación Colectiva para optimizar los resultados y responder consecuentemente a las aspiraciones de reparación integral de las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado.

En el caso de los planes de retorno y reubicaciones, los retos son aún mayores. La UARIV no cuenta con una base de datos histórica o un sistema de información que permita conocer el estado de cada plan de retorno, las acciones implementadas y los compromisos pendientes en cada caso; así como tampoco existe un protocolo de retornos y reubicaciones con enfoque étnico. La gestión realizada por esta entidad se ha centrado en acciones poco articuladas que no han permitido consolidar una estrategia clara en una de las medidas que puede redundar en una mayor satisfacción en el marco de la reparación étnica, como lo es retornar a sus territorios.

De esta manera la implementación del punto 5 implicará una mayor articulación de las entidades en las acciones de reparación y restitución de derechos con los pueblos étnicos, así como un adecuado tratamiento y articulación de los temas étnicos tanto en la Justicia

Especial para la Paz, como en la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, espacios que serán decisivos para el resarcimiento de las comunidades a través del goce los derechos a justicia y a la verdad.

## Enfoque de género

La inclusión del enfoque de género en el AF es un hecho sin precedentes en la historia de las negociaciones de paz. A diferencia del enfoque étnico, que se toca de forma agregada en el capítulo 6 del AF, el enfoque de género se trata a lo largo de cada uno de los puntos del AF. Los compromisos en el AF relacionados con el enfoque de género se refieren a la inclusión de las mujeres de forma diferencial.

De esta manera, el PMI incluye una ruta para la incorporación del enfoque de género y 51 indicadores para su implementación. La ruta consiste en cinco pasos: i) la creación de una instancia de alto nivel contemplada en el AF, ii) la elaboración de un documento de lineamientos para la transversalización liderado por la Consejería Presidencial para la Equidad para la Mujer (CPEM), iii) la creación de espacios y mecanismos de interlocución entre la Instancia de Alto Nivel y la Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del AF; iv) unos esquemas de seguimiento de las medidas de género del PMI, incorporados en el SIIPO, y v) reportes de monitoreo de los avances en el proceso de transversalización del enfoque de género durante la implementación del AF.

A la fecha hay dos avances en la puesta en marcha de esta ruta: en primer lugar, el 28 de julio de 2017 se creó la Instancia Especial constituida para hacer seguimiento del enfoque de género desde la sociedad civil y garantizar la inclusión de los derechos de las mujeres en la implementación. Esta se creó después de un proceso de convocatoria pública con siete mujeres, cuatro provenientes de organizaciones territoriales y de víctimas, dos mujeres de organizaciones nacionales y una mujer en representación de organizaciones LGBTI. Esta instancia ha actuado en cumplimiento de hacer seguimiento a la incorporación del enfoque de género, entre estas las observaciones a los PDET, PNIS, PISDA y PAI y al PMI.

En segundo lugar, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) (2018) manifiesta que, desde febrero del presente año, se está llevando a cabo una consultoría que tiene como uno de sus objetivos: “[e]laborar lineamientos, que permitan a las entidades del orden nacional y territorial transversalizar el enfoque de género en la implementación de acciones establecidas en el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, alineado al Plan Marco de Implementación y al documento CONPES”<sup>157</sup>.

Además, el Gobierno Nacional cuenta con un borrador de decreto para “crear la Comisión Intersectorial para la incorporación del Enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final”<sup>158</sup>. Con este decreto se busca la coordinación y armonización de la implementación del enfoque de género y brindar lineamientos para su financiación y sostenibilidad.

- ● 157 Respuesta al requerimiento de información de la CGR al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República DAPRE (abril de 2018).
- 158 Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/convocatorias-consultas/consulta-comision-intersectorial-genero-180621-180715>.

La cooperación internacional, por su parte, ha jugado un rol preponderante conducente a la incorporación del enfoque de género de forma integral en la implementación. Además de la financiación de la consultoría ya mencionada, la cooperación internacional financia otros cuatro proyectos con este fin: tres a través del fondo de cooperación multidonante de las Naciones Unidas<sup>159</sup>, por US\$3.841.987, y uno a través del Fondo de la Unión Europea<sup>160</sup>, por un total de €6.875.000. El uso de la cooperación internacional como fuente de financiación de la incorporación de enfoques transversales ha sido una pieza fundamental para la consolidación de la paz en Colombia, ya que busca complementar el presupuesto necesario para sufragar los costos de la implementación del AF.

No obstante, la CGR encuentra retos significativos en la incorporación del enfoque de género en la implementación, que se señalan a continuación:

Los avances que hasta el momento ha logrado la RRI no son suficientes con respecto a la incorporación del enfoque de género. Las estrategias que contemplan algunos de los PNS deberán reflejar los avances en términos de participación femenina en las intervenciones asociadas a los pilares de: Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, Desarrollo social, y Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa. Al momento de realizar el presente informe aún están pendientes los lineamientos de los planes; por lo tanto, es prematuro dar cuenta de progresos reales. En seguimientos posteriores, la CGR deberá dar especial atención a la implementación asociada a este enfoque, y a los logros que se planean alcanzar según los postulados incluyentes del AF.

En el punto 3 sobre el fin del conflicto los avances han sido lentos. Con el fin de proteger a las mujeres, niños, niñas y adolescentes, y teniendo en cuenta los riesgos específicos a su integridad física, se crearon dos programas, uno para proteger a los miembros de las FARC-EP en transición a la vida civil, y el otro para proteger a comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género. Sin embargo, este último fue creado mediante decreto en abril del presente año, 16 meses después del inicio de la implementación del AF<sup>161</sup>.

De igual manera, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad estableció una comisión técnica con enfoques territoriales y de género, en la que las organizaciones de mujeres han pedido una mayor representación. Mujeres exmiembros de las FARC-EP<sup>162</sup> han elaborado su propia estrategia de reincorporación por conducto del Comité de la Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual, y la han presentado al Consejo Nacional de Reincorporación.

Para la incorporación del enfoque de género en lo relativo al punto 4, drogas ilícitas, se ha optado por convocar mesas que hagan recomendaciones. El AF llama al fortalecimiento de la participación de las mujeres en los procesos de concertación del PNIS y de sus actividades productivas. También expone la necesidad de abordar de forma diferenciada los efectos de la producción, comercialización y consumo de drogas ilícitas sobre las mujeres, particularmente en términos de violencia. En el marco de los PNIS, la DSCI de la ACP y de la CPEM diseñaron como estrategia un núcleo de trabajo con diferentes organizaciones del Estado, de organismos internacionales y de la sociedad civil para recoger recomendaciones.

- 159 Disponible en: <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/4CO00>.
- 160 El nombre del proyecto es Political and Economic Territorial Empowerment with a Focus on Rural Women (“Tejedoras de vida of Putumayo”).
- 161 Informe del Consejo de Seguridad, Naciones Unidas (27 de diciembre de 2017), p. 5: “la organización no gubernamental Somos Defensores denunció 90 asesinatos de dirigentes sociales y defensores de los derechos humanos (77 hombres y 13 mujeres) en el período comprendido entre inicios de año y el 30 de noviembre de 2017”.
- 162 Ibidem.

Se determinó que la vía para tener propuestas concretas y aplicables sería la incidencia directa en la hoja de ruta metodológica de intervención de los PNIS.

De igual manera, también fue necesario contar con las recomendaciones de otras instancias. Se propuso la realización de tres mesas de trabajo. Para mayo del presente año sólo se había realizado una de ellas<sup>163</sup>.

El punto 5 sobre las víctimas del conflicto reconoce un mayor grado de afectación de las acciones violentas hacia las mujeres e incorpora un enfoque diferencial y de género en el SIVJNR. En este punto, el mayor reto del Gobierno Nacional estará relacionado, por una parte, con dar cumplimiento a los autos expedidos por la Corte Constitucional (092/08, 098/13 y 009 de 2015), en los cuales se ha reiterado la afectación desproporcionada del conflicto armado sobre las mujeres en razón a su género y su vulnerabilidad<sup>164</sup> y la han considerado como una de las manifestaciones más críticas del estado de cosas inconstitucional. En este sentido, la comisión de seguimiento y monitoreo a la Ley 1448 señaló en su informe de 2017<sup>165</sup> la necesidad de contar con acciones mucho más coordinadas y de dar celeridad a los procesos de identificación del universo, de la puesta en marcha de los programas exigidos por el Auto 009 de 2015<sup>166</sup> y especialmente en dar celeridad a las investigaciones de la fiscalía sobre los casos expuestos en los anexos reservados de dichos autos. Todo esto en un ejercicio de concertación y acompañamiento de las mujeres líderes y sus organizaciones.

Además, la Instancia Especial de género ha alertado sobre las deficiencias del PMI y de la planeación presupuestal en materia de género. La Instancia Especial hizo recomendaciones a la CSIVI para incluir el enfoque de género en el PMI, lo que permitió pasar de 39 a 51 indicadores. Sin embargo, su recomendación de incluir metas trazadoras e indicadores de impacto para el cierre de brechas en materia de género no fue acogida. La Instancia Especial concluyó que no fue un ejercicio concertado con ella. La instancia también ha denunciado la ausencia de recursos destinados para la financiación de la propia instancia desde el Gobierno. Este se comprometió a tramitarlos por el Fondo Especial de Programas para la Paz de Naciones Unidas<sup>167</sup>.

Efectivamente, en materia de disponibilidad de recursos, la implementación del enfoque de género no cuenta con recursos específicos en el ejercicio de costeo llevado a cabo por el MHCP. Lo anterior no implica que no se estén adelantando esfuerzos para su incorporación. Por ejemplo, en el marco del CNR se está llevando a cabo la mesa de género para crear insumos a los programas y políticas en el marco de la reincorporación (ARN, 2018). Asimismo, en el caso de la Consejería Presidencial para la Equidad para la Mujer, entre enero de 2017 y marzo de 2018 las asignaciones de gasto de funcionamiento para atender

- ● 163 Mesa de trabajo del 3 de agosto de 2017, que contó con la Participación de Alianza de Mujeres Tejedoras de Vida del Putumayo, Banco Mundial, FARC-EP delegada de la CSIVI, Fundación Ideas para la Paz, Indepaz, LIMPAL, Mesa de Economía Feminista, ONIC, ONU Mujeres, Andean Information Network (AIN) y UNODC, entre otros.
- 164 La Corte ha reconocido patrones de afectación tales como la violencia sexual ejercida en el marco del conflicto, el reclutamiento forzado de menores, señalamientos o retaliaciones en razón de su vulnerabilidad, persecución y asesinatos selectivos debido al ejercicio de su liderazgo, despojo de sus tierras y su patrimonio, y pérdida del proveedor económico del hogar, entre otros.
- 165 Comisión de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011. Disponible en: [www.contraloria.gov.co/documents/20181/462047/Cuarto+Informe+Comisi%C3%B3n+de+Seguimiento+y+Monitoreo+al+cumplimiento+de+la+Ley+1448+de+2011/b2d461a7-b742-42fb-a47d-8aa89f7dab76?version=1.2](http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/462047/Cuarto+Informe+Comisi%C3%B3n+de+Seguimiento+y+Monitoreo+al+cumplimiento+de+la+Ley+1448+de+2011/b2d461a7-b742-42fb-a47d-8aa89f7dab76?version=1.2).
- 166 Creación e implementación de un programa de prevención del impacto de género mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado y el Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada.
- 167 Instancia Especial para Contribuir a Garantizar el Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final (Comentarios al Documento Plan Marco de Implementación, 27 de marzo de 2018).

los compromisos del AF se situaron en \$151.821.458<sup>168</sup>. No obstante, esto evidencia una falta de articulación entre los responsables de la asignación de los recursos y aquellos encargados de las acciones de implementación, lo que podría representar un riesgo de desfinanciación de dichas acciones.

Asimismo, resulta evidente una incorporación incipiente del enfoque en la implementación con una mención explícita en 4,41% de los proyectos de inversión del posconflicto. De los 68 proyectos de inversión financiados por PGN con vigencia de abril 2018, apenas 10 contienen una destinación presupuestaria para el tema de equidad de género. De este listado de proyectos, tres comprenden acciones conducentes a la implementación del AF y ninguno está enfocado en la incorporación del enfoque en la implementación de una forma integral.

## Enfoque territorial

El AF contempla explícitamente el desarrollo de un enfoque territorial que permita *reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socioambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad* (AF, 2016).

El enfoque territorial puede entenderse desde dos frentes: la participación de las entidades territoriales en la implementación y la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en los territorios. La CGR tiene conocimiento de acciones llevadas a cabo desde ambos frentes, aunque estas acciones no necesariamente sean contabilizadas como parte de la implementación.

Desde la perspectiva de las entidades territoriales, como se ha mencionado a lo largo del informe, estas han sido las grandes ausentes en el proceso de planeación para la implementación. Muestra de lo anterior es la falta de participación de las entidades territoriales en la elaboración del PMI, los bajos o nulos niveles de coordinación sobre las intervenciones en los territorios financiados con el PGN y la falta de consulta para la priorización de los municipios y departamentos asociados con los PDET, PNIS y ZVTN.

Aunque desde el nivel central no se han destinado nuevos recursos para el fortalecimiento de entes territoriales, estos participan del proceso de implementación con inversiones autónomas que no se contabilizan en la implementación del AF. Tras el trabajo de campo y las mesas de seguimiento llevadas a cabo por la CGR (2017-2018), se registran distintas acciones realizadas por las entidades territoriales; por ejemplo:

- Se instalaron 24 Consejos Departamentales de Reconciliación, Paz y Convivencia y el funcionamiento de Consejos y Mesas Territoriales de Reincorporación en 13 departamentos.
- El departamento de Antioquia cuenta con la Gerencia de Paz y Posconflicto y presupuestó para el año 2017 \$1.967 millones para acciones de seguridad y convivencia

● ● 168 \$119.249.166 se aforaron en 2017 y \$32.572.292 se apropiaron en 2018.

ciudadana acompañadas por la creación de un cuerpo de paz para siete municipios<sup>169</sup>. Para el año 2018 presupuestó \$955 millones para la construcción, formulación e implementación del Consejo Departamental de Paz y de los cuerpos de paz.

- El departamento del Valle del Cauca cuenta con la Secretaría de Paz Territorial y Reconciliación. También está implementando un Modelo Territorial de Paz<sup>170</sup> con la asistencia técnica del PNUD. La inversión en estos temas asciende, entre 2017 y 2018, a \$3.000 millones. En Cali se desarrolla la mesa de Cultura Ciudadana para la Paz, el Consejo Municipal de Paz y el Comité de Derechos Humanos. Estas iniciativas están siendo referente para otras ciudades del país.
- El departamento del Magdalena cuenta con la Oficina de Paz, Atención a Víctimas, Derechos Humanos y Posconflicto; el de Nariño con la Subsecretaría de Paz y Derechos Humanos; y el de Meta con la Secretaría de Víctimas, Derechos Humanos y Paz, que tiene una inversión de \$1.500 millones.
- El departamento de Guaviare aportó el diseño del Contrato Paz, el cual incluirá recursos departamentales por \$850 millones. Además la Gobernación propuso adjuntar al plan de acción 2018 veinticuatro proyectos por un valor total de \$493.473 millones.
- El departamento del Cauca ejecuta el proyecto Dinamizadores de Paz y Convivencia Ciudadana<sup>171</sup>, que cuenta con un contrato para apoyar la realización de encuentros municipales y regionales del fondo territorial de seguridad y convivencia ciudadana por \$65.190.000.
- El departamento de Córdoba promueve la cultura de la paz y la eliminación de las violencias basadas en género, fortaleciendo las iniciativas escolares de convivencia y paz en instituciones educativas del departamento.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, hay una limitada capacidad de incidencia a pesar de la participación activa en los espacios generados tras la firma del AF. Las Juntas de Acción Comunal y organizaciones de mujeres<sup>172</sup> manifestaron su preocupación sobre su no participación en los ejercicios de construcción de PDET en su etapa veredal o en la ejecución del programa 50/51. Asimismo, en un evento organizado por la Procuraduría General de la Nación con la ART y varias organizaciones de la sociedad civil, los participantes alertaron sobre el riesgo de exclusiones que podrían derivarse del sistema de representación piramidal en la ruta para la construcción de los 12 PATR que el Gobierno ha prometido para el final de esta administración. Esto resulta particularmente sensible en relación con la probable exclusión de mujeres en fases posteriores<sup>173</sup>.

La sociedad civil en los territorios también cuenta con importantes iniciativas de construcción de paz con la potencialidad de fortalecer el enfoque territorial del AF. Así lo revela por ejemplo la evaluación de los programas Laboratorios de Paz y Paz y Desarrollo<sup>174</sup>. Apoyarse en lo ya construido por individuos y organizaciones de la sociedad civil en los territorios es lo que vienen recomendando numerosos tanques de pensamiento que insisten en: “Reconocer la capacidad de acción política y las experiencias de desarrollo y paz promovidas por la sociedad civil”<sup>175</sup>. Tradicionalmente, la cooperación internacional ha

- ● 169 Gobernación de Antioquia. Departamento Administrativo de Planeación. Seguimiento al Plan de Acción 2017. Disponible en: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/planeaci%C3%B3n-institucional>.
- 170 Este modelo tiene seis componentes: 1. Nueva arquitectura institucional y comunitaria para la paz, 2. Víctimas del conflicto armado, 3. Reconciliación y sistemas locales de justicia formal y no formal, 4. Territorios sostenibles y productivos para la paz, 5. Educación y cultura, y 6. Derechos humanos.
- 171 Gobernación del Cauca (2017). Disponible en: <http://www.cauca.gov.co/noticias/gobernacion-fortalece-los-procesos-de-participacion-con-el-equipo-de-dinamizadores-de-paz>.
- 172 Relatoría general del evento (Universidad Nacional, 27 y 28 noviembre de 2017). Encuentro nacional de organizaciones y comunidades sobre los programas de desarrollo con enfoque territorial de la reforma rural integral (PDET).
- 173 Instancia de género y Sisma Mujer alertaron sobre necesidad de cuotas.
- 174 Evaluación de seguimiento a la línea de base de los programas Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz (DNP,2011).
- 175 Diez Propuestas para la Paz: Lecciones aprendidas para el diseño de la fase de implementación de acuerdos de paz. Fundación Berghof, IRG, Servicio Jesuita a Refugiados y CINEP/PPP.

sido la principal fuente de financiación de estas iniciativas. Así se muestra en la Hoja de Ruta 2018-2020 con la que la Unión Europea anunció un compromiso de €14,3 millones para financiar proyectos de la sociedad civil en 104 municipios colombianos localizados en zonas históricas de conflicto. El Gobierno Nacional, al llegar a los territorios a construir desde cero, no está aprovechando esta capacidad instalada<sup>176</sup>.

## Identificación de riesgos

Como resultado del análisis anterior, en lo corrido de la implementación, sobre la incorporación de los enfoques transversales, se han identificado tres situaciones que crean riesgos durante el manejo de los recursos escasos (anexo 3):

- a. La subestimación de la importancia de la concertación y de la consulta previa con las comunidades étnicas con respecto a las leyes que las afectan entorpece la construcción de legitimidad de las políticas públicas y la confianza comunitaria en las instituciones. Además, impide que el Gobierno, primero, tenga una aproximación más precisa a los problemas que debe resolver la política pública y, segundo, adecue sus intervenciones a las realidades particulares de las comunidades, de manera que la inversión pública sea más efectiva y se reduzca la necesidad de repetir procesos que puedan requerir nuevas inversiones.
- b. La falta de un costeo específico de la financiación del capítulo étnico y de la incorporación del enfoque de género puede afectar en el mediano plazo la capacidad del Gobierno Nacional para responder a la magnitud de los problemas de las comunidades étnicas y otros grupos poblacionales vulnerables en los territorios más afectados por el conflicto. También impide conocer las debilidades fiscales que deben ser cubiertas, así como las posibles estrategias para superarlas.
- c. La ausencia de una estrategia institucional que incorpore la capacidad instalada del Estado para coordinar los asuntos étnicos y de género en la política pública desconoce curvas de aprendizaje ya superadas y repite errores institucionales que han afectado otras políticas dirigidas a grupos étnicos, como la atención y reparación a víctimas. De esta ausencia de ruta clara para la implementación del capítulo étnico, resulta el escaso avance que ha tenido la incorporación del enfoque.
- d. La ausencia de coordinación entre las entidades territoriales y las entidades del nivel nacional puede limitar los alcances de la implementación en materia de disponibilidad y atomización de los recursos destinados a este fin, así como dificultar el seguimiento de la totalidad de las acciones conducentes a la implementación.
- e. La percepción de una incidencia limitada en las intervenciones para la implementación diseñadas en los espacios participativos mina la construcción de confianza entre la sociedad civil y el Estado y desestimula el uso de espacios participativos como instrumentos para el diseño de intervenciones de política.

● ● 176 La relatoría del encuentro nacional de organizaciones y comunidades sobre los PDET critica duramente el enfoque de participación de la ART al que califica de “lamentable”. De acuerdo al documento, “se entiende la participación en las comunidades PDET como asistencia pasiva sin aceptar ni permitir las discusiones ni la construcción de consensos”.

## Conclusiones sobre la implementación para el cumplimiento de metas del acuerdo final

Dieciséis meses después de la firma del AF, se evidencian avances en la implementación, correspondientes a \$4,9 billones ejecutados en la vigencia 2017. La CGR, en cumplimiento de sus funciones de hacer seguimiento a los recursos y resultados de la implementación del AF, reconoce que este es un esfuerzo de largo aliento. En este sentido, considera que la actual vigencia constituye un período fundamental para el establecimiento de las bases para el logro de los resultados acordados en el AF. Por lo tanto, a lo largo del documento se identifican posibles áreas de mejora en el proceso de implementación recogidas en las siguientes conclusiones.

La planeación para la implementación del Acuerdo Final presenta vacíos importantes. El de mayor relevancia es la ausencia de metas medibles en el PMI. Lo anterior dificulta la puesta en marcha de acciones articuladas para la implementación y el seguimiento a estas.

Se identificó que, para el caso de la RRI, los ejercicios participativos no cuentan con planes nacionales sectoriales que delimiten la oferta disponible de bienes y servicios. Lo anterior se agrava por los avances limitados en materia de acceso y formalización de tierras. En el caso del punto sobre drogas ilícitas, se evidencia una falta de estrategia de focalización asociada a la puesta en marcha de los componentes del programa de sustitución voluntaria: PNIS. Por su parte, los gobiernos territoriales no cuentan con lineamientos para la puesta en marcha de acciones articuladas a la implementación del AF. La CGR comprobó que se están desarrollando acciones en el territorio; no obstante, estas acciones no están alineadas al PMI.

Asimismo, son patentes las carencias en materia de articulación interinstitucional y en los distintos niveles gubernamentales. El rol de articulación fue asumido por el “Gabinete de Posconflicto”<sup>177</sup>. Esta instancia creada informalmente sólo ha permitido la articulación entre las altas esferas del Gobierno, lo cual genera limitaciones en la ordenación del gasto entre los distintos niveles de ejecución nacional y territorial, situación que limita y complejiza la obtención de información concreta y creíble sobre la ejecución de recursos alrededor del AF.

Además, la implementación del AF requiere de un esfuerzo de innovación social basado en la experiencia. El Gobierno Nacional cuenta con lecciones aprendidas que, de ser tenidas en cuenta, permitirían un uso más eficiente de los recursos, y, por lo tanto, una mejor implementación. La revisión de estudios y evaluaciones de política pública identificó que dichas lecciones han sido incorporadas de forma limitada en el diseño de las distintas intervenciones de la implementación. Particularmente, estas se concentran en el ámbito de la articulación entre diferentes políticas públicas o programas, así como la generación de capacidades en las instituciones.

La CGR identificó lecciones aprendidas para cada uno de los puntos del AF:

- ● 177 El 5 de febrero de 2017 el presidente de la República instaló el Gabinete de Posconflicto, con el objetivo fundamental de lograr una efectiva articulación de las entidades para el cumplimiento de los acuerdos.

### **Punto 1: Reforma Rural Integral (RRI)**

La evaluación del Plan Pacífico identificó la necesidad apremiante de construir regiones más integradas en materia comercial y económica, de manera que estas sean capaces de jalonar a los territorios que históricamente han estado apartados, y que construyan clústers de desarrollo en el marco de los esfuerzos que implica el posconflicto. De igual forma, la evaluación al Sistema General de Regalías permitió concluir que la inclusión social y productiva depende de un modelo de desarrollo económico que integre la periferia a centros económicos desarrollados. No obstante, el análisis de capacidad institucional de los municipios PDET muestra que, si bien la focalización de estos municipios responde a los criterios de vulnerabilidad de estos, no responde a sus necesidades de desarrollo económico.

Por su parte, la evaluación al Plan Nacional de Consolidación Territorial evidencia que la confianza en las instituciones del Estado es un factor determinante en el éxito de las intervenciones. Si bien la CGR reconoce el trabajo que la ART ha adelantado en el territorio, resulta preocupante que hasta el momento no se cuente con una estrategia consolidada para el fortalecimiento de capacidades institucionales que permita, en el largo plazo, mejorar la eficiencia de las entidades del Estado y, por lo tanto, la confianza en el desempeño de estas.

### **Punto 2: Participación política**

La primera medición de capital social llevada a cabo en Colombia revela que la participación ciudadana depende de la construcción o reconstrucción del tejido social ampliamente desgastado por la violencia en Colombia. Los avances hasta el momento se reflejan en el aumento en la participación en las elecciones desarrolladas en el 2018, lo cual muestra un fortalecimiento del tejido social nacional. No obstante, los riesgos en seguridad que se materializan en el asesinato a líderes sociales representan un detrimento a la reconstrucción del tejido social, lo que a su vez menoscaba la confianza en el Estado.

### **Punto 3: Fin del conflicto**

La evaluación de resultados de la política de reintegración social y económica muestra que los beneficios del programa de reintegración dependen de una exposición prolongada y continua a las actividades. Particularmente, identifica como factores de éxito y sostenibilidad del proceso el aumento de los niveles educativos y la generación de ingresos. Si bien los compromisos en el AF están enfocados en la prestación de servicios en materia de educación y en la estabilización económica de los excombatientes, a la fecha no se ha establecido una duración del proceso de reincorporación, lo cual tiene consecuencias en la definición de los costos asociados al proceso y en la sostenibilidad de las intervenciones diseñadas para lograr una reincorporación exitosa.

### **Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas**

Las evaluaciones al Plan de Consolidación Integral de la Macarena y al programa Familias Guardabosques dieron como resultado que las inversiones de infraestructura en los territorios intervenidos son necesarias para la sostenibilidad de proyectos de sustitución de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo. Asimismo, esta última evaluación evidencia que la tenencia de la tierra disminuye la probabilidad de siembra de cultivos ilícitos. No obstante, la puesta en marcha del PNIS muestra una falta de articulación entre las acciones de la RRI, conducentes a la prestación de bienes y servicios en los territorios intervenidos, y aquellas que se desarrollan en el marco del PNIS.

### **Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto**

La evaluación de retornos y reubicaciones señala la necesidad de simplificar los procesos asociados a los planes de retorno y reubicación de las víctimas, además de la importancia de mejorar la coordinación interinstitucional para la prestación de servicios a estas. Hasta el momento los arreglos institucionales alrededor de la implementación del punto 5 del AF no suponen una estructura organizacional con menores niveles de complejidad. Por el contrario, se observa que la implementación del AF podría sobrecargar la institucionalidad encargada de la implementación de la Ley de Víctimas.

Así mismo se identificó que los arreglos institucionales del AF suponen que los desafíos en materia de articulación y coordinación interinstitucional están superados. Sin embargo, la evidencia apunta a que las inercias sectoriales de la institucionalidad nacional y local han hecho lenta la implementación.

Este es el caso del Fondo Colombia en Paz, que si bien cuenta con parámetros flexibles para la contratación no regidos por la Ley 80 de 1993, sí cuenta con procesos complejos para la aprobación y ejecución de los recursos, como lo evidenció el estudio sobre trazabilidad de recursos del posconflicto realizado por la CGR con apoyo del CNC.

Hasta la fecha se notan avances en materia de creación y adecuación de las entidades encargadas del AF. No obstante, dichas instituciones se encuentran en un proceso de aprendizaje que está dejando por fuera a actores fundamentales para el éxito de la implementación como las entidades territoriales. En el marco de la RRI, tanto alcaldías como gobernaciones manifiestan su inconformidad<sup>178</sup> porque no han sido tenidos en cuenta. Este hecho amenaza la sostenibilidad de lo concertado con las comunidades, ya que, hasta el momento, estos no están obligados a incorporar las iniciativas entre sus planes y programas de política pública, dejando sin piso normativo los PATR. Además, esta falta de participación puede restringir la asignación directa de recursos para las iniciativas acordadas.

También se evidencia que el arreglo institucional desconoce la capacidad instalada de algunas entidades del Estado. Saltan a la vista al menos dos casos en los que esto es cierto: el DPS aparece con funciones limitadas en el marco de la implementación. Lo anterior desconoce su experiencia y capacidad instalada en el territorio, particularmente en el caso de las subdirecciones para la Superación de la Pobreza (Programas de Gestión y Articulación de la Oferta y el de Acompañamiento familiar y comunitario) y la de Programas y Proyectos. Así mismo, estaría el DNP con su Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas y Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, que cuentan con una vasta experiencia en materia de seguimiento al PND y al PPI respectivamente y han tenido una participación limitada en la puesta en marcha del SIIPO.

Finalmente, del arreglo institucional para la implementación resultan duplicidades entre instituciones y mecanismos ya existentes con los recientemente creados. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en el desarrollo de la RRI, para la cual se llevan a cabo proyectos productivos a cargo de la ADR, del MADR cabeza del sector y del DPS. Otro ejemplo es la creación del FCP cuyas funciones de administrador de fondos caben dentro del desarrollo de los objetos del Fondo Paz, a cargo de la OACP, y el Fondo de Inversiones para la Paz, a cargo del DPS.

● ● 178 La UDP realizó visitas a los territorios y consolidó información sobre la implementación del Acuerdo Final en los siguientes territorios: Valle del Cauca (6 y 7 de marzo), Cauca (13 y 14 de marzo), Córdoba (14 y 16 de marzo), Guaviare (20 al 24 de marzo), Antioquia (19 y 20 de abril) y Magdalena (6 y 7 de junio).

Las anteriores conclusiones, así como los soportes analíticos comprendidos en el presente informe, no sólo dan muestra de lo complejo que es la implementación de un acuerdo tan amplio y ambicioso como el AF, sino también del gran esfuerzo que a la fecha ha hecho el Estado colombiano. Lo anterior es el resultado de las acciones ampliamente reconocidas del Gobierno central y de otras acciones menos divulgadas de los gobiernos territoriales y la sociedad civil.

Este complejo escenario de posconflicto plantea grandes oportunidades de mejora para el Gobierno y el legislativo entrante. Dado el momento de la implementación, las entidades del Estado están a tiempo de mitigar los riesgos identificados en este informe y consolidar las bases para la implementación del AF en el mediano y largo plazo, de tal manera que redunden en la consolidación definitiva de la paz en Colombia.

## Anexo 1: proyectos de inversión asociados al posconflicto (PGN)

Pilar	Entidad	Proyecto	Recursos asociados Posconflicto (Millones de pesos)			
			\$Vigente	%	\$Compromisos	%
<b>Punto del Acuerdo: 1. Reforma Rural Integral</b>						
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	ADR	Asistencia y atención a la población víctima del desplazamiento con proyectos de desarrollo rural a nivel nacional	-	0%	-	0,0%
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	ADR	Apoyo al fomento de proyectos de pesca artesanal y acuicultura de recursos limitados a nivel nacional	-	0%	-	0,0%
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	ADR	Apoyo a la implementación de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario con enfoque territorial y de fortalecimiento de capacidades productivas y comerciales para la población rural a nivel nacional	52.000	14%	52.000	16,1%
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	ANT	Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional	382	0%	382	0,1%
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	ANT	Apoyo técnico administrativo y judicial para la formalización de predios y procesos agrarios a nivel nacional	13.694	4%	13.694	4,2%
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	ANT	Implementación de un programa de dotación de tierras y regularización de la propiedad a nivel nacional	26.159	7%	26.159	8,1%
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	ANT	Formulación de planes de ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional	65.624	18%	34.630	10,7%
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	ANT	Elaboración de planes de ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional	40.000	11%	34.514	10,7%
1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación	AUNAP	Actualización e implementación de medidas de administración y fomento del recurso pesquero y de la acuicultura a nivel nacional	200	0%	200	0,1%
1.5. Desarrollo social: vivienda y agua potable	MADR	Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural nacional	73.500	20%	73.500	22,7%

Pilar	Entidad	Proyecto	Recursos asociados Posconflicto (Millones de pesos)			
			\$Vigente	%	\$Compromisos	%
1.5. Desarrollo social: vivienda y agua potable	MADR	Subsidio para la construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional	88.904	25%	88.904	27,4%
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	MADS	Fortalecimiento de la capacidad de gestión del MADS para el ordenamiento ambiental del territorio y la coordinación del SINA a nivel nacional	6.270	100%	1.282	100,0%
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	UAE. Sistema de PNN	Administración de las áreas del sistema de parques nacionales naturales y coordinación del sistema nacional de áreas protegidas.	-	0,0%	-	0,0%
1.4. Desarrollo social: educación rural	MADR	Implementación del plan nacional de música para la convivencia, a nivel nacional y territorial	304	3%	304	3%
1.4. Desarrollo social: educación rural	MADR	Construcción, adecuación, mantenimiento, restauración y dotación de centros culturales a nivel territorial	4.992	45%	4.992	45%
1.4. Desarrollo social: educación rural	MADR	Implementación del plan nacional para las artes a nivel nacional	653	6%	653	6%
1.4. Desarrollo social: educación rural	MADR	Recuperación y preservación del patrimonio cultural de la nación a nivel nacional	5.081	46%	5.081	46%
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	MCIT	Fortalecimiento a la política de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional a nivel nacional	4.312	100,0%	4.312	100,0%
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	MinDefensa - Ejército	Adquisición de equipo de ingenieros fijo y de combate	34.500	96,2%	-	0,0%
1.4. Desarrollo social: educación rural	MinDefensa - Ejército	Capacitación de oficiales y suboficiales en técnica, táctica, estrategia militar y disciplinas complementarias del ejército nacional	1.375	3,8%	1.375	100,0%
1.4. Desarrollo social: educación rural	Coldeportes	Apoyo al desarrollo del programa de convivencia y paz en Colombia	-	0,0%	-	0,0%
1.4. Desarrollo social: educación rural	Coldeportes	Apoyo y fomento para el desarrollo de la recreación en Colombia	300	13,3%	300	13,3%
1.4. Desarrollo social: educación rural	Coldeportes	Apoyo y fomento para el desarrollo del deporte social comunitario en Colombia	1.950	86,7%	1.950	86,7%
1.4. Desarrollo social: educación rural	MEN	Mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media	9.451	16,6%	9.451	18,1%
1.4. Desarrollo social: educación rural	MEN	Fortalecimiento de la política pública de educación inicial en Colombia	40	0,1%	40	0,1%

Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos  
y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones

Pilar	Entidad	Proyecto	Recursos asociados Posconflicto (Millones de pesos)			
			\$Vigente	%	\$Compromisos	%
1.4. Desarrollo social: educación rural	MEN	Construcción, ampliación, mejoramiento y dotación de infraestructura educativa en niveles de preescolar, básica y media a nivel nacional	25.195	44,1%	25.195	48,1%
1.4. Desarrollo social: educación rural	MEN	Fortalecimiento para el acceso y la permanencia en la educación superior con calidad en Colombia	10.875	19,1%	6.159	11,8%
1.4. Desarrollo social: educación rural	MEN	Acceso con permanencia en la educación preescolar, básica y media para los niños, niñas adolescentes, jóvenes y adultos víctimas del conflicto, en situaciones de riesgo y/o emergencia	9.383	16,4%	9.383	17,9%
1.4. Desarrollo social: educación rural	MEN	Implementación de estrategias de acceso y permanencia en la educación preescolar, básica y media para la población vulnerable a nivel nacional	2.126	3,7%	2.126	4,1%
1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación	DPS	Implantación de un programa red de seguridad alimentaria (RESA) región nacional	2.000	2,6%	2.000	2,6%
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras 1.4. Desarrollo social: educación rural 1.5. Desarrollo social: vivienda y agua potable 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación	DPS	Implementación de obras para la prosperidad a nivel nacional (FIP)	67.299	87,2%	67.299	87,2%
1.4. Desarrollo social: educación rural	DPS	Prevención y promoción para la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia a nivel nacional	7.852	10,2%	7.835	10,2%
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	Mininterior	Fortalecimiento institucional para la descentralización en Colombia	300	100,0%	300	100,0%
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	Mininterior	Apoyo a la planificación y cualificación de la administración de justicia nacional	478	100%	477	100,0%
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	MME	Apoyo para la electrificación rural en zonas interconectadas en el territorio nacional	14.454	9,1%	14.454	9,2%
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	MME	Apoyo para construcción de proyecto de infraestructura eléctrica en las zonas no interconectadas en el territorio nacional	58.018	36,4%	58.018	36,8%

Pilar	Entidad	Proyecto	Recursos asociados Posconflicto (Millones de pesos)			
			\$Vigente	%	\$Compromisos	%
1.4. Desarrollo social: educación rural 2.3 Promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad 5.6 Derechos humanos	MME	Construcción e implementación del programa de formalización minera	468	0,3%	468	0,3%
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	IPSE	Desarrollo de soluciones energéticas sostenibles para la ampliación de cobertura en las zonas no interconectadas del país	71.631	45,0%	71.631	45,4%
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	IPSE	Diseño y estructuración de proyectos energéticos en las ZNI a nivel nacional	1.036	0,7%	1.036	0,7%
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo 1.3. Desarrollo social: salud 1.4. Desarrollo social: educación rural 1.6. Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa 2.3 Promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad. 6.1 Mecanismos de Implementación y verificación 6.4 Herramientas de difusión y comunicación	IPSE	Implementación del plan estratégico sectorial para la eliminación del uso del mercurio de la actividad minera en el territorio nacional	12.018	7,5%	10.528	6,7%
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	MinMinas	Mejoramiento de la calidad de vida de los mineros de subsistencia en el territorio nacional.	1.661	1,0%	1.661	1,1%
1. Reforma Rural Integral - 1.6. Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa	DNP	Fortalecimiento de la planeación y coordinación de las políticas e inversión pública para la gestión del desarrollo territorial a nivel nacional	101	100,0%	-	0,0%

Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos  
y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones

Pilar	Entidad	Proyecto	Recursos asociados Posconflicto (Millones de pesos)			
			\$Vigente	%	\$Compromisos	%
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	ART	Implementación de actividades de desarrollo económico de familias, comunidades y territorios afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito y conflicto armado	41.400	39,7%	40.776	39,9%
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras 1.3. Desarrollo social: salud 1.4. Desarrollo social: educación rural 1.5. Desarrollo social: vivienda y agua potable 1.6. Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación	ART	Implementación de actividades de fortalecimiento institucional, social y comunitario en zonas afectadas por el conflicto armado y por los cultivos de uso ilícito	17.653	16,9%	17.406	17,0%
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	ART	Implementación de obras de pequeña y mediana infraestructura para el desarrollo de los territorios afectados por el conflicto armado y cultivos de uso ilícito	45.216	43,4%	43.957	43,0%
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	FONTIC	Ampliación del programa de telecomunicaciones sociales	158.208	100,0%	158.208	100,0%
1.6. Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa	Unidad Organizaciones Solidarias	Desarrollo de emprendimientos solidarios a través de negocios inclusivos a nivel nacional	905	7,0%	905	7,1%
1.6. Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa	Unidad Organizaciones Solidarias	Desarrollo socio-empresarial de las organizaciones solidarias en Colombia	1.160	8,9%	1.160	9,1%
1.6. Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa	Mintrabajo	Diseño y promoción de los procesos de formalización laboral en el territorio nacional	59	0,5%	59	0,5%
1.6. Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa	Mintrabajo	Fortalecimiento de mecanismos de análisis y de herramientas para apoyar el diseño y monitoreo de la política del mercado de trabajo a nivel nacional y local	493	3,8%	493	3,9%
1.6. Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa	Mintrabajo	Fortalecimiento del desarrollo de las políticas de empleo en el marco del trabajo decente en el territorio nacional	488	3,8%	487	3,8%

Pilar	Entidad	Proyecto	Recursos asociados Posconflicto (Millones de pesos)			
			\$Vigente	%	\$Compromisos	%
1.6. Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa	Mintrabajo	Fortalecimiento del diálogo social y la concertación a nivel nacional	-	0,0%	-	0,0%
1.6. Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa	Mintrabajo	Implantación de un fondo de solidaridad pensional subcuenta de subsistencia	5.984	46,1%	5.984	46,8%
1.6. Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa	Mintrabajo	Incremento de la efectividad de la inspección, vigilancia y control ejercida por el Ministerio de Trabajo a nivel nacional	3.000	23,1%	2.810	22,0%
1.6. Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa	Mintrabajo	Promoción y desarrollo de los derechos fundamentales del trabajo en la aplicación del trabajo decente en el territorio nacional	878	6,8%	878	6,9%
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	INVIAS	Mantenimiento mejoramiento y conservación de vías, caminos de prosperidad, a nivel nacional	5.000	100,0%	4.962	100%
1.5. Desarrollo social: vivienda y agua potable	MVCT	Apoyo financiero para el desarrollo de las políticas estratégicas del sector de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional	24.185	100%	24.171	100%
<b>Punto del Acuerdo: 2. Participación Política</b>						
2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana 6.1 Mecanismos de Implementación y verificación	DAFP	Desarrollo de la capacidad institucional de las entidades públicas del orden territorial	-	0,0%	-	0%
2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana 6.1 Mecanismos de Implementación y verificación	DAFP	Mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad institucional para el desarrollo de políticas públicas a nivel nacional	257	100%	257	100%
2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	ANH	Fortalecimiento de la gestión articulada para la sostenibilidad del sector de hidrocarburos	1.779	20,6%	1.779	26,4%
<b>Punto del Acuerdo: 3. Fin del Conflicto</b>						
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	PONAL	Adquisición y compra de terrenos, construcción, reconstrucción, ampliación, adecuación, remodelación y dotación de estaciones de policía	22.000	7,1%	-	0,0%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MinDefensa - Ejército	Adquisición de munición	2.838	0,9%	2.635	1,7%

Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos  
y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones

Pilar	Entidad	Proyecto	Recursos asociados Posconflicto (Millones de pesos)			
			\$Vigente	%	\$Compromisos	%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MinDefensa - Ejército	Adquisición de equipo de sistemas	4.000	1,3%	4.000	2,6%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MinDefensa - Ejército	Adquisición de equipo y material de comunicaciones	5.000	1,6%	4.893	3,2%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MinDefensa - Ejército	Adquisición de material técnico de inteligencia	6.146	2,0%	6.144	4,0%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	PONAL	Adquisición y mantenimiento de armamento, accesorios y equipos para la preservación de la seguridad nacional	14.000	4,5%	13.752	8,9%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MinDefensa - Ejército	Adquisición y renovación de municiones de artillería región centro-oriente	150	0,0%	146	0,1%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MinDefensa - Ejército	Adquisición y renovación material de guerra	15.168	4,9%	14.959	9,7%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MinDefensa - Ejército	Ampliación, reubicación y mejoramiento de las instalaciones de los cantones militares ubicados en Bogotá	10.473	3,4%	-	0,0%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	PONAL	Construcción, adecuación y dotación de las instalaciones de investigación criminal a nivel nacional	9.784	3,1%	9.784	6,3%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MinDefensa - Ejército	Construcción, ampliación, consolidación, remodelación, reconstrucción, mantenimiento y/o dotación de las unidades estratégicas del ejército a nivel nacional	22.222	7,1%	-	0,0%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	PONAL	Construcción, reconstrucción, ampliación, adecuación, mantenimiento y dotación comandos de policía a nivel nacional	78.000	25,1%	-	0,0%

Pilar	Entidad	Proyecto	Recursos asociados Posconflicto (Millones de pesos)			
			\$Vigente	%	\$Compromisos	%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MinDefensa - Ejército	Construcción y mejoramiento ambiental para las instalaciones del ejército a nivel nacional	2.412	0,8%	-	0,0%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MinDefensa - Ejército	Fortalecimiento de las capacidades de comando y control del ejército nacional	4.000	1,3%	3.942	2,5%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	PONAL	Fortalecimiento del proceso de credibilidad y confianza en la policía nacional	3.000	1,0%	-	0,0%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MinDefensa - Ejército	Implementación de la unidad de ciberdefensa del ejército	3.000	1,0%	3.000	1,9%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MinDefensa - Ejército	Mantenimiento mayor de armamento.	8.064	2,6%	7.917	5,1%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MinDefensa - Ejército	Mantenimiento mayor de comunicaciones	4.792	1,5%	4.686	3,0%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MinDefensa - Ejército	Mantenimiento mayor de instalaciones-unidades del ejército	9.612	3,1%	-	0,0%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MinDefensa - Ejército	Mantenimiento mayor de equipo aeronáutico	75.688	24,3%	75.688	48,9%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MinDefensa - Ejército	Mantenimiento mayor de equipo de ingenieros fijo y de combate	3.500	1,1%	-	0,0%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MinDefensa - Ejército	Mantenimiento mayor de vehículos blindados	3.500	1,1%	3.099	2,0%

Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos  
y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones

Pilar	Entidad	Proyecto	Recursos asociados Posconflicto (Millones de pesos)			
			\$Vigente	%	\$Compromisos	%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MinDefensa - Ejército	Mejoramiento de sistema de acueducto- alcantarillado de unidades del ejército	3.494	1,1%	-	0,0%
3.3 Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	Mininterior Y Justicia	Fortalecimiento a las entidades territoriales y nacionales para la prevención y atención pacífica de los conflictos sociales que afectan la convivencia ciudadana en el territorio nacional	200	100,0%	200	100,0%
<b>Punto del Acuerdo: 5. Víctimas del conflicto</b>						
5.4 Reparación integral para la construcción de paz	MCIT Gestión General	Asistencia para la incorporación del enfoque diferencial de diversidad y de acción sin daño en planes, programas y proyectos en entidades de estado y de gobierno nacional	600	100,0%	600	100,0%
5.4 Reparación integral para la construcción de paz	Unidad de Víctimas	Mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional	32.000	74,2%	5.139	31,6%
5.6 Derechos humanos	ICBF	Apoyo formativo a la familia para ser garante de derechos a nivel nacional	10.995	25,5%	10.995	67,7%
5.4 Reparación integral para la construcción de paz	Unidad de Víctimas	Apoyo, participación y visibilización de las víctimas	-	0,0%	-	0,0%
5.4 Reparación integral para la construcción de paz	Unidad de Víctimas	Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional	103	0,2%	103	0,6%
5.6 Derechos humanos 5.4 Reparación integral para la construcción de paz 5.6 Derechos humanos	Mininterior Y Justicia	Fortalecimiento a la capacidad institucional de las entidades territoriales en el marco de la política pública de víctimas y del posconflicto a nivel nacional	700	100,0%	700	100,0%
5.1 Justicia y verdad	Mininterior Y Justicia	Apoyo al fortalecimiento del diseño, ejecución, difusión y articulación de los mecanismos de justicia transicional a nivel nacional	515	84,3%	515	84,3%
5.1 Justicia y verdad	Mininterior Y Justicia	Mantenimiento, sostenibilidad, soporte e interconexión del sistema de información interinstitucional de justicia transicional a nivel nacional	96	15,7%	96	15,7%
5.4 Reparación integral para la construcción de paz	Minsalud	Fortalecimiento institucional y comunitario para la atención psicosocial y salud integral a víctimas del conflicto armado	-	0,0%	-	0,0%

<b>Pilar</b>	<b>Entidad</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Recursos asociados Posconflicto (Millones de pesos)</b>			
			<b>\$Vigente</b>	<b>%</b>	<b>\$Compromisos</b>	<b>%</b>
5.4 Reparación integral para la construcción de paz	Minsalud	Implantación de proyectos para población en condiciones especiales a nivel nacional-atención a la población desplazada	-	0,0%	-	0,0%
6.1 Mecanismos de implementación y verificación	MME	Construcción e implementación del programa de formalización minera	370	60,3%	370	60,3%
6.2 Componente Internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final	Presidencia	Fortalecimiento y sostenibilidad de las capacidades institucionales y territoriales para la implementación de la política de acción integral contra minas antipersonal	35	100,0%	35	100,0%

Fuente: Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) / Elaboración: Contraloría General de la República.

## Anexo 2: principales nodos con riesgos de fugas en las rutas de ejecución de los recursos del posconflicto

(Se basa en los resultados de la aplicación de la metodología “Public Expenditure Tracking Survey”)

<i>Rutas de ejecución de los recursos</i>	<i>Ciclo de ejecución de los recursos</i>				
	<i>Priorización</i>	<i>Planeación</i>	<i>Contratación</i>	<i>Ejecución</i>	<i>Monitoreo</i>
<b><i>Ruta 1: Proyectos ejecutados a través de ejecutor nacional</i></b>	Los esfuerzos por parte de entidades sin recursos adicionales se ven como un resultado de voluntad política.	Las entidades territoriales indican que rara vez se les incluye en las fases de ejecución de recursos.  No incluir las entidades territoriales en la planeación conlleva el riesgo de que el proyecto planeado no sea prioritario e incluso pertinente dadas las necesidades de la población	NA	Descoordinación en los tiempos de entrega de dos proyectos de dos entidades que se requieren al mismo tiempo. Se suele desconocer la institucionalidad y capacidad de los municipios para la ejecución del proyecto.	Algunas entidades no entienden cuál es su rol en el posconflicto. Esto dificulta la capacidad de hacer un seguimiento integral.

Rutas de ejecución de los recursos	Ciclo de ejecución de los recursos				
	Priorización	Planeación	Contratación	Ejecución	Monitoreo
<p><b>Ruta 2:</b> Proyectos ejecutados por un ejecutor nacional a través de un operador</p>	<p>Los esfuerzos por parte de entidades sin recursos adicionales se ven como un resultado de voluntad política.</p>	<p>Las entidades territoriales indican que rara vez se les incluye en las fases de ejecución de recursos.</p>	<p>Funcionarios de entidades territoriales identificaron casos donde operadores de cooperación como administradores de los recursos cobraban altas tasas. Es posible que estas tasas no sean inapropiadas, pero requieren mayor transparencia.</p>	<p>Descoordinación en los tiempos de entrega de dos proyectos de dos entidades que se requieren al mismo tiempo.</p>	<p>Algunas entidades no entienden cuál es su rol en el posconflicto. Esto dificulta la capacidad de hacer un seguimiento integral.</p>
		<p>No incluir las entidades territoriales en la planeación conlleva al riesgo que el proyecto planeado no sea prioritario e incluso pertinente dadas las necesidades de la población</p> <p>Cuando el operador es de cooperación internacional limita la capacidad de transmitir el conocimiento y dejar capacidad instalada en los territorios.</p>	<p>Hay riesgos de que se presenten presupuestos por encima del costo real del proyecto.</p> <p>Las alcaldías reportaron dos tipos de problemas en la ejecución a través de operadores<sup>1</sup>: Alto grado de subcontratación en donde se percibe fugas de recursos. Los territorios perciben que, en la regionalización, los recursos se agotan y terminan ejecutándose programas de muy bajo impacto.</p>	<p>Se suele desconocer la institucionalidad y capacidad de los municipios para la ejecución del proyecto.</p> <p>Las alcaldías reportaron dos tipos de problemas en la ejecución a través de operadores: Alto grado de subcontratación en donde se percibe fugas de recursos. Los territorios perciben que, en la regionalización, los recursos se agotan y terminan ejecutándose programas de muy bajo impacto.</p>	
<p><b>Ruta 3:</b> proyectos ejecutados con recursos del posconflicto</p>	<p>Los recursos que se usan para el posconflicto no vienen de una bolsa específica que reúna aquellos recursos que se usarán para implementar el Acuerdo. No existen canales de comunicación para que las entidades territoriales, privados o actores de cooperación accedan a recursos del posconflicto a través de esta ruta. La instancia de aprobación de qué proyectos se ejecutan a través de esta ruta es el Gabinete de Posconflicto, lo cual centraliza la toma de decisiones.</p>	<p>Las entidades territoriales indican que rara vez se les incluye en las fases de ejecución de recursos.</p>	<p>Funcionarios de entidades territoriales identificaron casos donde operadores de cooperación como administradores de los recursos cobraban altas tasas. Es posible que estas tasas no sean inapropiadas, pero requieren mayor transparencia.</p>	<p>Descoordinación en los tiempos de entrega de dos proyectos de dos entidades que se requieren al mismo tiempo.</p>	<p>Algunas entidades no entienden cuál es su rol en el posconflicto. Esto dificulta la capacidad de hacer un seguimiento integral.</p>
		<p>No incluir las entidades territoriales en la planeación conlleva el riesgo de que el proyecto planeado no sea prioritario e incluso pertinente dadas las necesidades de la población.</p> <p>Cuando el operador es de cooperación internacional limita la capacidad de transmitir el conocimiento y dejar capacidad instalada en los territorios.</p>	<p>Hay riesgos de que se presenten presupuestos por encima del costo real del proyecto.</p> <p>Las alcaldías reportaron dos tipos de problemas en la ejecución a través de operadores<sup>2</sup>: Alto grado de subcontratación en donde se percibe fugas de recursos. Los territorios perciben que, en la regionalización, los recursos se agotan y terminan ejecutándose programas de muy bajo impacto.</p>	<p>Se suele desconocer la institucionalidad y capacidad de los municipios para la ejecución del proyecto.</p> <p>Las alcaldías reportaron dos tipos de problemas en la ejecución a través de operadores: Alto grado de subcontratación en donde se percibe fugas de recursos. Los territorios perciben que, en la regionalización, los recursos se agotan y terminan ejecutándose programas de muy bajo impacto.</p>	

<i>Rutas de ejecución de los recursos</i>	<i>Ciclo de ejecución de los recursos</i>				
	<i>Priorización</i>	<i>Planeación</i>	<i>Contratación</i>	<i>Ejecución</i>	<i>Monitoreo</i>
<b>Ruta 4:</b> <b>proyectos</b> <b>ejecutados con</b> <b>recursos del</b> <b>posconflicto</b> <b>a través</b> <b>del Fondo</b> <b>Colombia</b> <b>en Paz</b>	El Fondo no ha alcanzado todas las funciones con las que fue conceptualizado inicialmente. Se esperaba un rol importante en la articulación y coordinación de todas las fuentes. Los recursos que se usan para el posconflicto no vienen de una bolsa específica que reúna aquellos recursos que se usarán para implementar el Acuerdo. No existen canales de comunicación para que las entidades territoriales, privados o actores de cooperación accedan a recursos del posconflicto a través de esta ruta. La instancia de aprobación de qué proyectos se ejecutan a través de esta ruta es el Gabinete de Posconflicto, lo cual centraliza la toma de decisiones. No es claro para los actores cuál es el criterio según el cual algunos proyectos los ejecutan los sectores responsables y otros lo hace el Fondo.	Las entidades territoriales indican que rara vez se les incluye en las fases de ejecución de recursos.  No incluir las entidades territoriales en la planeación conlleva al riesgo que el proyecto planeado no sea prioritario e incluso pertinente dadas las necesidades de la población  Cuando el operador es de cooperación internacional limita la capacidad de transmitir el conocimiento y dejar capacidad instalada en los territorios.	Funcionarios de entidades territoriales identificaron casos donde operadores de cooperación como administradores de los recursos cobraban altas tasas. Es posible que estas tasas no sean inapropiadas, pero requieren mayor transparencia.  Hay riesgos de que se presenten presupuestos por encima del costo real del proyecto.  Las alcaldías reportaron dos tipos de problemas en la ejecución a través de operadores: Alto grado de subcontratación en donde se percibe fugas de recursos. Los territorios perciben que, en la regionalización, los recursos se agotan y terminan ejecutándose programas de muy bajo impacto.	Descoordinación en los tiempos de entrega de dos proyectos de dos entidades que se requieren al mismo tiempo.  Se suele desconocer la institucionalidad y capacidad de los municipios para la ejecución del proyecto.  Las alcaldías reportaron dos tipos de problemas en la ejecución a través de operadores: Alto grado de subcontratación en donde se percibe fugas de recursos. Los territorios perciben que, en la regionalización, los recursos se agotan y terminan ejecutándose programas de muy bajo impacto.	Algunas entidades no entienden cuál es su rol en el posconflicto. Esto dificulta la capacidad de hacer un seguimiento integral. Los sectores responsables apoyan los proyectos del Fondo desde la planeación y monitoreo, lo cual lo hace una figura muy similar a si él mismo hubiera solicitado sus recursos y ejecutado a través de un operador.

<i>Rutas de ejecución de los recursos</i>	<i>Ciclo de ejecución de los recursos</i>				
	<i>Priorización</i>	<i>Planeación</i>	<i>Contratación</i>	<i>Ejecución</i>	<i>Monitoreo</i>
<b><i>Ruta 5: proyectos de la comunidad que usan recursos propios como contrapartida</i></b>	El principal cuello de botella en esta ruta es la dificultad de los territorios de hacer propuestas técnicamente viables. Esta limitación se agrava cuando los recursos a los que están aplicando de PGN son de un concurso o licitación. En estos casos, los municipios más pequeños pueden verse opacados frente a municipios más grandes.	NA	NA	NA	NA
<b><i>Ruta 6: Contratos Plan para la Paz3</i></b>	La figura del Contrato Plan para la Paz busca corregir el cuello de botella de la ruta anterior al incluir en la mesa de negociación a los sectores, nación, gobernación y alcaldías para definir, antes de firmar el contrato paz, los proyectos que se cobijarán bajo esta figura, sujeto a la contribución de una contrapartida de 40% por parte de los territorios y con el apoyo de personal del DNP instalados en el territorio para apoyar a los funcionarios locales en el desarrollo de las propuestas y para monitorear los proyectos.	NA	NA	NA	NA

<i>Rutas de ejecución de los recursos</i>	<i>Ciclo de ejecución de los recursos</i>				
	<i>Priorización</i>	<i>Planeación</i>	<i>Contratación</i>	<i>Ejecución</i>	<i>Monitoreo</i>
<b><i>Ruta 7: Proyectos ejecutados con recursos de los fondos multidonantes para el posconflicto</i></b>	<p>Las entidades territoriales perciben que los recursos de cooperación internacional se destinan en ocasiones en proyectos de bajo impacto que no son sostenibles por sí solos4.</p> <p>Los proyectos a los que se asocia la cooperación en los territorios son tradicionalmente programas de capacitación. La limitación ante estos es que se dan primordialmente en la cabecera con los mismos grupos poblacionales, y en ocasiones con los mismos contenidos temáticos.</p>	NA	<p>Las alcaldías reportaron dos tipos de problemas en la ejecución a través de operadores5:</p> <p>Alto grado de subcontratación en donde se percibe fugas de recursos. Los territorios perciben que, en la regionalización, los recursos se agotan y terminan ejecutándose programas de muy bajo impacto.</p>	NA	NA

Fuente: Centro Nacional de Consultoría -CNC-/ Contraloría General de la República

## Anexo 3: identificación de riesgos fiscales de la implementación del Acuerdo Final

Componente	Tema de análisis	Principio de control fiscal	Riesgo		Recurso		
			Nombre	Descripción	Dinero	Tiempo (oportunidad)	Capacidad institucional
Financiamiento	Planeación de gasto	Eficacia	Plan Plurianual de inversiones para la paz	A la fecha el Gobierno nacional no cuenta con el componente de Paz del Plan Plurianual de Inversiones	No es posible conocer la totalidad de los costos y gastos asociados a la implementación del AF		Ante la ausencia de un componente de paz del Plan Plurianual de inversiones se genera el riesgo que las entidades no cuenten con los recursos necesarios para la implementación y cumplimiento de los compromisos en el AF
Financiamiento	Planeación de gasto	Eficiencia y eficacia	Articulación con políticas públicas complementarias	Es difícil señalar cómo se articularán todas las políticas públicas complementarias a la implementación del Acuerdo Final		La falta de articulación entre PP complementarias al AF representa un riesgo en materia de sostenibilidad de las acciones de implementación	La falta de articulación entre PP complementarias al AF representa un riesgo que las entidades responsables no desarrollen la capacidad necesaria para la implementación
Financiamiento	Planeación de gasto	Eficiencia y eficacia	Recursos insuficientes	El análisis comparado de cada uno de los pilares con los estimados de la Misión de transformación del campo y los planes sectoriales dejan en evidencia unos costos mayores a los contemplados en el MFMP	La no coincidencia de las diferentes estimaciones da cuenta de un desconocimiento de las necesidades reales de los territorios rurales del país		

Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos  
y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones

Componente	Tema de análisis	Principio de control fiscal				
		Riesgo	Recurso			
		Nombre	Descripción	Dinero	Tiempo (oportunidad)	Capacidad institucional
Financiación	Disponibilidad de recursos	Eficacia	Recursos con control limitado y orientación de recursos	El MFMP ha identificado un alto nivel de recursos provenientes de fuentes de las cuales el gobierno posee poco control, como son el SGP, los recursos propios de los entes territoriales y los recursos de inversión privada.	La falta de control sobre las fuentes de financiación genera un riesgo sobre la disponibilidad de los recursos para la implementación, así como la atomización estos	La falta de control sobre las fuentes de financiación pone en riesgo la oportunidad de las acciones a financiar con los recursos provenientes de dichas fuentes
Financiación	Uso de recursos	Eficacia	Baja capacidad de ejecución	Las capacidades reales de ejecución de las entidades participantes en la implementación afectan la apropiación de recursos destinados para este fin, cercana a los \$23,8 billones		Ante la ausencia de una estrategia para el fortalecimiento de dichas capacidades, la implementación del Acuerdo Final corre un riesgo de pérdida de apropiación cercana a los \$23,8 billones.
Financiación	Uso de recursos	Eficacia	Limitados sistemas de control de calidad	Se evidencia un subreporte de información por parte de las entidades de ejecución de recursos.	El subreporte de información sobre la ejecución no permite conocer la totalidad de los recursos disponibles para la implementación.	El subreporte de información de ejecución no permite la adecuada asignación de recursos necesarios para la implementación. La falta de claridad de los lineamientos para el reporte de los recursos ejecutados se traduce en una limitada capacidad institucional para el reporte de la información.
Punto 1	Focalización	Eficiencia y eficacia	Focalización de municipios	Los 170 municipios inicialmente escogidos son altamente complejos, lo cual podría retrasar el alcanzar los objetivos esperados de corto plazo	El diseño de las intervenciones focalizadas exclusivamente en los municipios priorizados, sin articularlas con otros ejes nodos que incentiven el desarrollo económico, implica mayores costos asociados a la consecución de resultados en los municipios PDET	El diseño de las intervenciones focalizadas exclusivamente en los municipios priorizados, sin articularlas con otros ejes nodos que incentiven el desarrollo económico, implica un mayor periodo de tiempo para la consecución de resultados en los municipios PDET

Componente	Tema de análisis	Principio de control fiscal					
		Riesgo	Recurso				
		Nombre	Descripción	Dinero	Tiempo (oportunidad)	Capacidad institucional	
Punto 1	Sincronización	Equidad	Falta de sincronización al momento de la planeación de las intervenciones	Los ejercicios sectoriales y de los gobiernos locales no han sido considerados a profundidad por la ART, dando lugar a reprocesos de información e identificación de necesidades ya reconocidos por los ministerios, alcaldías y gobernaciones	La duplicidad de procesos de identificación de las necesidades en los territorios implica un uso de recursos excesivo en acciones con fines similares	La duplicidad de procesos de identificación de las necesidades en los territorios de forma descoordinada implica futuros reprocesos para poder cumplir lo acordado, además de posibles modificaciones a la planeación	La falta de sincronización puede crear mayores expectativas a las que la capacidad del Estado pueda cumplir. Existe, además, el riesgo de que esta fase inicial de los PDET quede en simples diagnósticos y listas de necesidades que no podrán ser resueltas. Este escenario se da como consecuencia de la falta de articulación y planeación descrita anteriormente, pone de manifiesto el eventual escenario en que, una vez más, lo concertado no se materializa, sino que se queda en buenas intenciones, y algunas obras de pequeña envergadura incapaces de lograr una transformación e integración radical de estos territorios con el resto del país
Punto 2	Garantías de seguridad	Eficacia	Oportunidad en las acciones	Los avances relacionados con la puesta en marcha del SISEP son mayoritariamente normativos		Los avances mayoritariamente normativos relacionados con el SISEP pueden representar retrasos en la prestación de los servicios de seguridad esperados para la participación política	
Punto 3	Reincorporación	Eficiencia y eficacia	Medidas de reincorporación	No es clara la sincronización entre las medidas de sostenibilidad económica contempladas en el Acuerdo, específicamente con la estructuración y financiación de proyectos productivos	Riesgo de extensión de la asignación básica de los desmovilizados por un tiempo mayor al previsto		

Componente	Tema de análisis	Principio de control fiscal				
		Riesgo	Recurso			
		Nombre	Descripción	Dinero	Tiempo (oportunidad)	Capacidad institucional
Punto 4	PNIS - Focalización	Eficiencia y eficacia	Selección de beneficiarios	El PNIS adelanta acciones en 51 municipios de los 188 que poseen cultivos ilícitos, lo que representa 52% del área cultivada	En el mediano plazo se pueden presentar en aumentos en los costos de implementación del programa para dar cubrimiento a la totalidad de familias cultivadoras y el total de municipios con presencia de cultivos ilícitos	
Punto 4	PNIS - Focalización	Eficiencia y eficacia	Criterios de focalización de beneficiarios	El PNIS en su fase de concertación colectiva firmó con 123 mil familias, pero en su fase individual sólo firmó con 62 mil familias. Además con el proyecto de Ley de Tratamiento Penal Diferencial pone en riesgo el tamaño de la hectárea a considerar por familia	La ausencia de criterios claros de focalización de los beneficiarios puede traducirse en una falta de legitimidad del PNIS, así como en la ejecución de acciones de forma retrasada en los municipios más afectados por los cultivos ilícitos.	
Punto 4	PNIS - Condiciones para las economías lícitas	Eficacia	Articulación con políticas públicas complementarias	El PNIS prevé la elaboración de los PISDA, ejercicios metodológicamente parecidos a los PDET que no se han llevado a cabo de forma coordinada por los 46 municipios PDET que se desarrollan en municipios PNIS	La duplicidad de procesos de identificación de las necesidades en los territorios de forma descoordinada implica futuros reprocesos para poder cumplir lo acordado, además de posibles modificaciones a la planeación	

Componente	Tema de análisis	Principio de control fiscal	Riesgo		Recurso		
			Nombre	Descripción	Dinero	Tiempo (oportunidad)	Capacidad institucional
Punto 5	Bienes para la Paz	Eficacia	Insumos a destiempo	A la fecha no se ha definido el modo de operación de la reparación material de los bienes de las FARC			La ausencia de una ruta de reparación colectiva no permite llevar a cabo un proceso de reparación expedita una vez superados los inconvenientes relacionados con el proceso de monetización de los bienes de las Farc
Punto 5	Política de víctimas	Eficacia	Articulación con políticas públicas	El costeo de la implementación del AF no contempla recursos para el fortalecimiento de las medidas de reparación integral contempladas en la ley de víctimas	La ausencia de recursos disponibles para financiar las medidas de reparación integral contempladas en la ley de víctimas genera presión fiscal sobre una ley ya desfinanciada		La ausencia de recursos disponibles para financiar las medidas de reparación integral afecta la oportunidad de las intervenciones ante la imposibilidad de dar respuesta a los compromisos establecidos
Punto 6	Programación	Eficacia y eficiencia	Herramientas limitadas para la programación e implementación del AF	El Plan Marco de Implementación (PMI) no cuenta con la totalidad de los elementos para guiar la implementación del Acuerdo Final	Las carencias en el PMI dificultan el seguimiento a la implementación y en particular la asignación suficiente de los recursos requeridos para este fin, pudiendo traer consigo presiones sobre gastos no identificados		La falta de metas anualizadas en el PMI representa un riesgo sobre la oportunidad de los insumos y acciones conducentes a la implementación del AF
Punto 6	Mecanismos de la implementación	Eficacia y eficiencia	La coordinación y articulación para la implementación del Acuerdo Final ha sido limitada	Se evidencia un rol disminuido del Fondo Colombia en Paz en su función de articulación de los recursos para la implementación y una baja capacidad de coordinación de la ACP	Una limitada coordinación de las acciones de implementación se traduce en la atomización de los recursos destinadas para los mismos, lo que dificulta su seguimiento.		La limitada capacidad de coordinación por parte de ACP incrementa la probabilidad de duplicidad en las acciones de implementación entre las distintas instituciones encargadas

Componente	Tema de análisis	Principio de control fiscal					
		Riesgo	Recurso				
Punto 6	Mecanismos de evaluación y seguimiento	Eficiencia y eficacia	Nombre	Descripción	Dinero	Tiempo (oportunidad)	Capacidad institucional
						Desconocimiento de la capacidad estatal existente previa al Acuerdo Final	A la fecha, el Gobierno Nacional no cuenta con un sistema de seguimiento a la implementación consolidado

Elaboración: Contraloría General de la República.

- 1 Los operadores corresponden a contratistas (personas naturales o jurídicas) encargadas de la ejecución de los proyectos en los territorios. Estos pueden ser contratados por agencias gubernamentales o agencias de la cooperación internacional.
- 2 Los operadores corresponden a contratistas (personas naturales o jurídicas) encargadas de la ejecución de los proyectos en los territorios. Estos pueden ser contratados por agencias gubernamentales o agencias de la cooperación internacional.
- 3 En el desarrollo del trabajo de campo no se identificaron proyectos que se estén ejecutando bajo la figura del Contrato Plan para la Paz. Los hallazgos se fundamentan en el diseño de la herramienta y los procesos que iban adelantando las gobernaciones.
- 4 Entrevistas a funcionarios de entidades territoriales seleccionadas en el marco del estudio sobre trazabilidad de recursos.
- 5 Los operadores corresponden a contratistas (personas naturales o jurídicas) encargadas de la ejecución de los proyectos en los territorios. Estos pueden ser contratados por agencias gubernamentales o agencias de la cooperación internacional.

## Referencias

Agencia de Renovación del Territorio (29 de mayo de 2018). “Misión y Visión”. Disponible en: [http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/acerca\\_de\\_la\\_entidad/misin\\_y\\_visin](http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/acerca_de_la_entidad/misin_y_visin)

Agencia de Renovación del Territorio (2018). Presentación Procuraduría. Bogotá: Agencia de Renovación del Territorio.

Agencia de Renovación del Territorio (2018). Ruta PDET Etapa: Construcción de los PATR. Bogotá: Agencia de Renovación del Territorio.

Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2018). La reintegración en Colombia, “La reintegración en Colombia. ‘Una oportunidad lo cambia todo’”. Disponible en: <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Cifras/Hoja%20de%20datos.%20Marzo%20de%202018.pdf>

Agencia Presidencial de Cooperación (2017). *Informe de Gestión 2017*. Disponible en: [https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/informe\\_de\\_gestion\\_2017\\_ok.pdf](https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2017_ok.pdf)

Aguirre, K., Álvarez, E. y Pardo, D. (2015). *Desarme de la FARC: Claves y propuestas para un proceso viable, exitoso y transparente*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Álvarez, E., Pardo, D. y Cajiao, A. (2018). *Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Arregocés, A., Jola, A. F., Quintero, D. M. y Velázquez, L. D. (2010). “Bases para el análisis de la eficiencia y la efectividad de la inversión pública en Colombia”. *Archivos de Economía*, 391. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/391.pdf>

Cámara de Representantes (2 de febrero de 2017). Proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017: Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026.

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (15 de febrero de 2018). Panel Municipal del CEDE. Disponible en: <https://datoscede.uniandes.edu.co/microdatos-detalle.php/263/panel-municipal-del-cede/?lang=es>

Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). *Basta Ya. Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de la República de Colombia (31 de mayo de 1994). Ley 134 de 1994: Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

Congreso de la República (10 de junio de 2011). Ley 1448 de 2011: Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia (6 de julio de 2015). Ley 1757 de 2015: Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

Congreso de la República (23 de mayo de 2017). Acto Legislativo 03: Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Congreso de la República de Colombia (s.f.), Proyecto de Ley Estatutaria 099 de 2017: Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana.

Contraloría General de la República (2017). *Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones: Resultados y perspectivas en los sectores de Salud y Educación*. Bogotá: Contraloría General de la República de Colombia.

Contraloría General de la República (2017). *Los OCAD y la gestión por proyectos. Evaluación del Sistema General de Regalías*. Bogotá: Contraloría General de la República de Colombia.

Contraloría General de la República (2018). *Auditoría Financiera: Agencia de Renovación del Territorio (Vigencia 2017)*. Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario. Bogotá: Contraloría General de la República de Colombia.

Contraloría General de la República (2018). Auditoría Financiera: Agencia Nacional de Tierras, ANT (Vigencia 2017). Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario. Bogotá: Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República (2018). *Lupa al Posconflicto*. Bogotá: Contraloría General de la República de Colombia.

Defensoría del Pueblo (2017), Informe Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación – Reincorporación para la paz (Informe técnico) Recuperado de [http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe\\_ETCR.pdf](http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe_ETCR.pdf).

Defensoría del Pueblo (2018) Alerta Temprana 026-18: Situación de Riesgo para Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/03/AT-N%C2%B0-026-18-Defensores.pdf>.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (26 de mayo de 2015). Decreto 1084 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

Departamento Administrativo de la Presidencia (15 de septiembre de 2017). Decreto 1535 de 2017, Reglamenta la recepción, administración y los mecanismos y términos para permitir la transferencia de los bienes al patrimonio autónomo de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 903 de 2017 y el Decreto 1407 de 2017.

Departamento Nacional de Planeación (2010). Evaluación de resultados de la Política de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados al margen de la ley en Colombia (Informe Final Ajustado) Bogotá, D.C, Colombia: Departamento Nacional de Planeación – Unión Temporal Econometría Consultores – SEI S.A.

Departamento Nacional de Planeación (2012). CONPES 3726, Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2014). Guía Metodológica para el Seguimiento y Evaluación a Políticas Públicas. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2015). CONPES 3850, Fondo Colombia en Paz. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2015). CONPES 3867, Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2015). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2017). Seguimiento SGR. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/SeguimientoSGR.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2017). *Guía para la Clasificación de Recursos Para La Política Transversal de Paz y Posconflicto en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas – SUIFP*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2017). *Nueva Medición del Desempeño Municipal (MDM). Primer informe de resultados: Resultados 2016*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2017). *Evaluación de operaciones y de resultados de la política de retornos y reubicación*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2018). *Plan Marco de Implementación: Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (15 de febrero de 2018). Sistema de Información del Formulario Único Territorial. Disponible en: <http://sisfut.dnp.gov.co/Sisfut/>.

Econometría Consultores (2009). *Evaluación al Plan Pacífico*. Bogotá: DNP.

Econometría Consultores (2011). *Evaluación del sistema operativo del Plan Nacional de Consolidación Territorial*. Bogotá: DNP.

Econometría Consultores (2014). *Levantamiento de la línea de base de los fondos de desarrollo y compensación regional*. Bogotá: DNP.

*El Tiempo* (27 de mayo de 2018). “Colombia vivió las elecciones más seguras”. El Redacción Justicia. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/colombia-vivio-las-elecciones-mas-seguras-223160>

Fedesarrollo (2018). Descentralización y Finanzas Territoriales. Debilidades Institucionales del SGP y del SGR - Resumen Ejecutivo.

Fondo de Programas Especiales para la Paz (2016). Contratos celebrados en 2016. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/fondopaz/Documents/FondoPaz-Contratacion-2016.pdf>

Fondo de Programas Especiales para la Paz (2017). Contratos celebrados en 2017 (cuadro). Disponible en: Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/fondopaz/Documents/FondoPaz-Contratacion-2017.pdf>

Gobierno Nacional (2016). Informe de respuesta a la Corte Constitucional, Auto 373 orden tercera. Bogotá.

Gobierno Nacional (2017). Informe de respuesta a la Corte Constitucional, Auto 474 de 2017. Bogotá.

Junguito, R., Perfetti, J., & Delgado, M. (2017). *Acuerdo de paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal*. Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (28 de mayo de 2017). Decreto 893 de 2017, Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: PDET.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2017). “Capítulo 5: Necesidades de Inversión para la Implementación del Acuerdo de Paz y sus Necesidades de Financiamiento”. En: *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). Capítulo 6: Seguimiento, Necesidades y Fuentes de Inversión para la Implementación del Acuerdo de Paz. En: *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). Informe de Rendición de Cuentas OCAD PAZ: Comprendido entre 15 de septiembre y 31 de diciembre de 2017. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ministerio de Justicia y del Derecho (2009). Directiva Presidencial No. 1. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.

Ministerio del Interior (3 de febrero de 2017), Decreto Ley 154 de 2017: Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito ante el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

Ministerio del Interior (26 de mayo de 2017). Decreto Ley 885 de 2017: Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

Ministerio del Interior (17 de abril de 2018), Decreto 660 de 2018, Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios y se dictan otras disposiciones.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2017). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá.

Organización de las Naciones Unidas (2 de abril de 2018). *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. Disponible en: <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1808244.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (2018). Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (brochure) Recuperado de [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/va\\_e-book\\_brochure\\_mision\\_de\\_verificacion.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/va_e-book_brochure_mision_de_verificacion.pdf)

Presidencia de la República (7 de diciembre de 2016). Decreto 2027 de 2016, Por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación.

Presidencia de la República (29 de mayo de 2017). Decreto Ley 895 de 2017: Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

Presidencia de la República (7 de junio de 2018). Decreto 982 de 2018: Por el cual se suprimen unos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR- y se dictan otras disposiciones.

Presidencia de la República (2018). *Balance General*. Cartagena.

Presidencia de la República (23 de mayo de 2018). *Presentación Balance Implementación. Alta Consejería para el Posconflicto*. Bogotá.

Senado de la República (1 de febrero de 2017). Proyecto de Ley Estatutaria 03 de 2017: Por medio del cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes. Bogotá.

Universidad Nacional de Colombia (2017). *Caracterización comunidad FARC-EP: Resultados generales: Censo socioeconómico UN-CNR 2017*. Disponible en: <http://www.reintegracion.gov.co/es/sala-de-prensa/SiteAssets/Presentaci%C3%B3n%20rueda%20de%20prensa%20Julio%206%202017.pdf>