



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

*Noviembre de 2016 a 30 de marzo de 2019,
con énfasis en la vigencia 2018*

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Contraloría General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor General de la República

Ricardo Rodríguez Yee
Vicecontralor General de la República (E)

Juan Carlos Gualdrón Alba
Jefe de la Unidad Delegada para el Posconflicto

Edición

Bernardo Brigard Posse
Camila Arbeláez Salinas
Francis Clarizza Vargas Díaz
Melissa Andrea Muñoz Gulfo
Julián Alfonso López Mora

Elaboración del Informe

Camila Arbeláez Salinas
Bernardo Brigard Posse
Luz Victoria Erazo Soler
María Isabel Galvis Suárez
Valeria Gómez Salazar
Juan Manuel Grueso Rodríguez
Claudia Patricia Goyeneche Báez
José Fernando Hernández
Julián Alfonso López Mora
Blanca Isabel Martínez Gaitán
Salvador Moreno Vásquez
Andrés Felipe Moreno Díaz
Angélica Esperanza Moyano Bonilla
Melissa Andrea Muñoz Gulfo
Aurelio Navarro Cuéllar
Óscar David Quiroga Traslaviña
Henry Andrés Rodríguez Morales
María Victoria Romero Velásquez
Francis Clarizza Vargas Díaz
Luis Camilo Vesga Chará

Equipo Unidad Delegada para el Posconflicto

Carolina Castaño Escobar
María Helena Jaimes

Corrección de estilo

Camila Arbeláez Salinas

Contraloría General de la República
Cr. 69 No. 44-35
PBX: 518 7000
Bogotá D.C., Colombia
Julio de 2019
www.contraloria.gov.co

La Contraloría General de la República agradece a:

Carlos David Castillo Arbeláez- Contralor Delegado para Economía y Finanzas

Luis Carlos Pineda Tellez - Contralor Delegado para la Participación Ciudadana

Soraya Vargas Pulido - Contralora Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva

Gabriel José Romero Sundheim - Contralor Delegada Para El Sector Agropecuario

Julio César Cárdenas - Contralor Delegado para el Sector Social

Walfa Constanza Tellez Duarte - Contralora Delegada para el Sector Medio Ambiente

Martha Angélica Martínez Piraquive - Contralora Delegada para el Sector Infraestructura Física, Comercio Exterior y Telecomunicaciones

David José Valencia Campo - Contralor Delegado para la Gestión Pública

Sebastián Montoya Mejía - Contralor Delegado para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Emilio Rueda López - Coordinador de la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías

Liliana Jaramillo – Directora Proyecto Océano CGR

Rossana Payares - Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Tania Marcela Hernández Guzmán - Directora del Centro de Estudios Fiscales CEF

Andrés Rojas Palomino - Jefe de Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

María Fernanda Rangel - Jefe Oficina Planeación

Juan Manuel Méndez - Director Despacho del Contralor

Beethoven Herrera Valencia - Profesor Emérito Universidad Externado de Colombia

María Paulina Riveros - Asesora de Despacho del Contralor

Andrea Elizabeth Granja Zambrano – Asesora Regiones Despacho del Contralor

Paula Andrea López Domínguez - Jefe de Unidad de Cooperación Nacional e Internacional

Claudia Cristina Serrano Evers - Unidad de Investigaciones Especiales de Lucha Contra la Corrupción

Honorables Congresistas:

Es del interés de la actual Administración de la Contraloría General de la República contribuir, desde el ámbito de sus competencias, al logro de la paz entre todos los colombianos. Ad portas de cumplirse el tercer año de implementación de los acuerdos de paz, nos adentramos en el seguimiento del cumplimiento de las responsabilidades fijadas a los diferentes sectores y entidades a quienes se les asignó tareas en el Plan Marco de Implementación.

Dadas sus responsabilidades institucionales, en particular, las incorporadas en el Acto Legislativo 001 de 2016, la Contraloría General de la República –CGR– debe elaborar y presentar informes al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Siendo los dos anteriores informes cruciales, ya que se enfocaron en el seguimiento a los dos primeros años de la implementación de lo acordado en La Habana, esta tercera versión del informe trae un nuevo método de seguimiento que instauramos en la Contraloría, para la vigilancia fiscal a los recursos destinados al posconflicto, durante el año 2018 y los primeros meses del 2019. Tienen en sus manos información determinante para conocer cómo los compromisos de implementación se hacen realidad en la puesta en marcha del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el cual el Gobierno nacional asigna partidas para el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz por 37,1 billones de pesos.

Este informe tiene el propósito de invitar a los colombianos para que conozcan de primera mano en qué se están invirtiendo los recursos para la paz, y puedan participar en la construcción de una Colombia que logre dejar atrás el flagelo del conflicto. Y, sobre todo, exhorta a los diferentes sectores públicos y privados a no desistir en la apuesta colectiva de la construcción de la paz, pese a los ingentes retos que se presentan.

La estructura general presenta una metodología definida por la Unidad Delegada para el Posconflicto de la CGR, que plantea, en un primer capítulo, un plan de análisis de los recursos, a partir de lo establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el comportamiento de las diferentes fuentes de financiación por vigencias. En un segundo capítulo propone un método de análisis de avances en la política pública del posconflicto, que pretende valorar el cumplimiento de lo pactado, de acuerdo con lo establecido en el Plan Marco de Implementación. Es así que aquí encontrarán un análisis del cumplimiento de los pilares por cada punto del Acuerdo Final, además de cada riesgo detectado, avance o retroceso,

que serán tenidos en cuenta para auditorías y acciones posteriores de control fiscal.

Desde el trabajo arduo de la Unidad Delegada para el Posconflicto, y de la interrelación con las Contralorías Delegadas Sectoriales, además de las reuniones concertadas con los diferentes sectores involucrados en el posconflicto, hemos recogido la información aquí consignada, seguros de que el papel de la Contraloría General de la República es fundamental para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Esperamos que el Informe sirva al Honorable Congreso de la República para el ejercicio de sus labores de control político en materia de la ejecución de la política de paz del actual Gobierno y para la fundamentación de los diagnósticos que soporten el diseño y aprobación de las nuevas normas de su competencia que sea necesario tramitar para la correcta ejecución del Acuerdo.

Por lo anterior, la Contraloría General de la República seguirá cumpliendo con sus responsabilidades, continuará adelantando el control y vigilancia fiscal sobre los recursos para la paz y el posconflicto, teniendo como eje central el determinar los resultados de su ejecución en la materialización de los derechos de todas las víctimas. Es lo mínimo que esperan los colombianos y su principal cuerpo de representación de nosotros y es lo que nos debemos exigir como Entidad Fiscalizadora Superior de nuestro dolido y querido país.

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Contenido

Siglas y abreviaciones	10
Introducción	13
Capítulo Financiero	18
Seguimiento a los recursos de la implementación del Acuerdo Final para el posconflicto	18
1. Metodología	19
2. Planeación del gasto	20
3. Seguimiento a la ejecución	27
a. Ejecución y Programación de Recursos por Fuente de Financiación..	28
4. Análisis de proyectos de inversión de PGN con aspectos de calidad del gasto	40
a. Identificación de recursos para la implementación del AF	41
b. Análisis de calidad del gasto de los proyectos de inversión del PGN .	43
c. Aproximación a la contribución de los productos al PMI del AF	46
5. Riesgos financieros para la implementación del Acuerdo Final .	48
Capítulo de Política Pública	51
Metodología	51
Punto 1. Reforma Rural Integral	55
1. Balance de la implementación del Punto 1	58
2. Balance de la implementación por Pilar	59
a. Planes Nacionales Sectoriales y Planes de Acción para la Transformación Regional	59
b. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	68
c. Infraestructura y adecuación de tierras	74
d. Salud rural.....	77
e. Educación rural.....	79
f. Vivienda y agua potable.....	84
g. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa.....	86

h.	Garantía progresiva del derecho a la alimentación	90
3.	Balance de cumplimiento e identificación de riesgos	92
Punto 2.	Participación política	96
1.	Balance de la implementación del Punto Dos	97
2.	Balance de la implementación por Pilar	100
a.	Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general y para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del acuerdo final.....	100
b.	Mecanismos democráticos de participación ciudadana.....	105
c.	Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.....	112
3.	Balance de cumplimiento e identificación de riesgos del punto 2 118	
Punto 3.	Fin del Conflicto	121
1.	Balance de la implementación del punto	122
2.	Balance de la implementación por pilar	124
a.	Cese al fuego y de hostilidades bilaterales y definitivas y dejación de las armas entre el gobierno nacional y las FARC.....	124
b.	Reincorporación de las FARC a la vida civil.....	125
c.	Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	135
3.	Riesgos identificados en el informe de evaluación de la implementación del punto	144
Punto 4.	Solución al problema de drogas ilícitas	146
1.	Balance de la implementación del Punto	147
2.	Balance de la implementación por Pilar	149
a.	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	150
b.	Prevención del Consumo y Salud Pública	163
c.	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. .	168
3.	Identificación de riesgos de política pública	175

Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto	177
1. Balance de la implementación del Punto:	178
2. Balance de la implementación de cada Pilar	181
a. Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición– SIVJRNR	
181	
b. Reparación integral para la construcción de paz.....	192
c. Derechos Humanos.	205
3. Identificación de Riesgos	207
Punto 6. Implementación, verificación y refrendación	210
1. Balance de mecanismos e instrumentos para la implementación	
211	
2. Balance de mecanismos e instrumentos para la implementación	
del AF por ciclo de política pública	213
a. Mecanismos para la formulación y programación.....	213
b. Mecanismos de Ejecución.....	216
c. Mecanismos para el seguimiento	226
Fuente: Elaboración UDP.....	228
3. Identificación de Riesgos	231
Implementación del Capítulo étnico del Acuerdo Final	233
1. Presupuesto para pueblos étnicos en la implementación del	
Acuerdo Final	235
2. Reforma Rural Integral	238
a. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	241
b. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	246
c. Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).....	247
3. Participación política	251
a. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política	
252	
b. Mecanismos democráticos de participación ciudadana.....	254

c.	Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	255
4.	Fin del conflicto	256
a.	Reincorporación de las FARC EP a la vida civil.....	257
b.	Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales.....	258
5.	Solución al problema de drogas ilícitas	260
a.	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	263
6.	Acuerdo sobre víctimas del conflicto armado	265
a.	Reparación integral para la construcción de Paz.....	267
b.	Incorporación del enfoque étnico en las nuevas instituciones del SIVJRN.....	271
c.	Derechos Humanos.....	272
7.	Riesgos identificados en la implementación del Capítulo étnico. 273	
Acciones de la CGR - UDP		275
Seguimiento a Ley de Víctimas y Decretos Leyes étnicos		275
Seguimiento territorial a través de la participación ciudadana – Convenio OEI de 2019.		275
OCÉANO – Central de Información Contractual		276
Conclusiones		277
Sobre el financiamiento del Acuerdo Final		277
Sobre la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI)		278
Sobre el fortalecimiento de la participación política		281
Sobre el fin del conflicto		282
Sobre la solución al problema de drogas ilícitas		284
Sobre la implementación del acuerdo para víctimas del conflicto armado		285
Sobre los mecanismos de implementación y verificación		287
Sobre la implementación del capítulo étnico del AF		288

Anexos 290

Siglas y abreviaciones

APC Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional
AF	Acuerdo Final.
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANTV	Autoridad Nacional de Televisión
APC	Agencia Presidencial de Cooperación.
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
CD	Comisión de Diálogo
CEA	Comisión Especial Análoga
CEP	Cuerpo Élite de la Policía
CEV	Comisión de Esclarecimiento de la Verdad
CHIP	Consolidador de Hacienda e Información Pública
CI	Cooperación internacional
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CIPRAT	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
CNE	Consejo Nacional Electoral
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final
CPEyC	Consejería para la Estabilización y la Consolidación
CGR	Contraloría General de la República
CNPRC	Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia
CNR	Consejos Nacional de Reincorporación
CTR	Consejos Territoriales de Reincorporación
COLDEPORTES	Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre
Confecámaras	Confederación de Cámaras
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDHH	Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECOMUN	Economías Sociales del Común
EO	Estatuto de la Oposición
ET	Entidades Territoriales
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
FCP	Fondo Colombia en Paz

FGN	Fiscalía General de la Nación
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
GAOML	Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley
GDO	Grupos Delincuenciales Organizados
IANPE	Instancia Alto Nivel de los Pueblos Étnicos
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible
MFMP	Marco Fiscal del Mediano Plazo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MEN	Ministerio de Educación Nacional
Min. Justicia	Ministerio de Justicia y el Derecho
Min. Minas	Ministerio de Minas y Energía
Min. Salud	Ministerio de Salud y Protección Social
MINTIC	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MW	Megavatios
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
PAI	Planes de Atención Inmediata
PAO	Plan de Acción Oportuna
PAPCOC	Plan de Acción Permanente contra Organizaciones Criminales
PAPSIVI	Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva
PISDA	Planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo
PLANEDH	Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos
PMI	Plan Marco de Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIICDI	Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
PNFV	Plan Nacional de Formación de Veedores
PNN	Parques Naturales Nacionales
PNS	Planes Nacionales Sectoriales
PPI	Plan Plurianual de Inversiones

RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento
RIAV	Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas
RRI	Reforma Rural Integral
RTNC	Radio Televisión Nacional de Colombia
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
SPI	Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión
SIRECI	Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes
SIVJNR	Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SNACDI	Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SPA	Sustancias Psicoactivas
SPI	Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión
SRC	Sujetos de Reparación Colectiva
SRCAP	Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz
SRCE	Sujetos de Reparación Colectiva Étnicos
SUIFP	Sistema Unificado de inversión y finanzas públicas
UAEO	Unidad Administrativa de Organizaciones Solidarias
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas
UEI	Unidad Especial de Investigación
UNGASS	Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas
UNP	Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
UNODC	Unidad Nacional de Protección
ZNI	Zonas No Interconectadas
ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado
ZTVN	Zonas transitorias Veredales de Normalización

Introducción

En atención a lo ordenado a la Contraloría General de la República (CGR) a través del Acto Legislativo 01 de 2016, se presenta este informe, en el cual se recogen los resultados del seguimiento a la ejecución de los recursos y al cumplimiento de las metas del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (PPI Paz)¹. En el análisis realizado se identificaron los avances principales en cada uno de los Puntos del Acuerdo Final (AF) y se detectaron los riesgos más relevantes tanto en materia de financiación y ejecución presupuestal, como en la implementación de la política pública y la garantía de los derechos de la población.

Para la construcción de este documento, se contó con fuentes de información propias y oficiales. Así como son los resultados de la coordinación intersectorial de las diferentes delegadas de la Contraloría General de la República, que tienen competencias de control frente a entidades fundamentales para la implementación del AF, las cuales han realizado intervenciones de control fiscal, vía auditorías o estudios sectoriales. Por otra parte, como insumo se incluyeron en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas (SIRECI), de la CGR, el reporte de tres instrumentos específicos: i) Solicitud de información sobre la programación y ejecución presupuestal del posconflicto para la vigencia 2018 entidades nacionales; ii) Avance de cumplimiento de los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI); y iii) Muestra de contratos vinculados al rubro presupuestal para entidades exclusivas de posconflicto. Adicionalmente, se implementó el marcador de posconflicto en el sistema *Consolidador de Hacienda e Información Pública* (CHIP), enfocado en recogerla información presupuestal del orden territorial.

Los resultados de este informe se presentan por cada uno de los Puntos y Pilares del AF, teniendo en cuenta una metodología propia de medición cuyo eje principal es la evaluación de los niveles de avance del PMI, en relación con los ciclos de política pública y las categorías de cadena de valor; además, en cada apartado se identificaron los riesgos asociados a la implementación y sus posibles impactos. Hay que tener en cuenta que dicha metodología es central en la construcción de este informe y pretende generar sistematicidad en el seguimiento y contar con una línea base del avance a partir de 2018. Así mismo se presenta análisis de los proyectos de inversión del Presupuesto General del

¹ Dado que el PPI de Paz fue aprobado recientemente mediante la Ley 1955 de 2019, este informe aborda el análisis general de dicho componente. El seguimiento a la programación y ejecución de los recursos se desarrolla frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017-2018. Así mismo el análisis de política pública se realiza respecto al Plan Marco de Implementación aprobado en 2017 por la CSIVI.

La Nación (PGN) con base a metodología de la CGR soportada en la lógica de cadena de valor.

Un primer capítulo está dirigido a analizar la programación y la ejecución de recursos para la paz durante las vigencias 2017 y 2018 y parte de 2019. En primer lugar, se analiza el estado de la planeación del gasto de la política del posconflicto conforme al I Marco Fiscal de Mediano (MFMP) 2017 y 2018 y el PPI Paz incluido el nuevo PND 2018-2022. Posteriormente, se presenta el seguimiento a la ejecución y programación de recursos asociados a la implementación del AF para el periodo 2017-2019, para cada una de las fuentes de financiación, y se presenta balance de la ejecución por punto del AF.

Finalmente, la sección cierra con un análisis sobre la calidad de la información de los proyectos de inversión del PGN con una aproximación de cómo están contribuyendo los productos financiados con esta fuente, en términos de proceso, resultado intermedio o resultado final a la implementación del AF.

Los principales riesgos detectados en la programación y ejecución son: i) La no cuantificación de la totalidad de los recursos necesarios para cumplimiento del AF; pues si bien, se incluyó el PPI de Paz en el PND 2018-2022, aún no se especifican los costos de todos productos esperados en el PMI; ii) El incremento del riesgo de financiación en tanto las fuentes programadas² para el cumplimiento del MFMP y el PPI Paz son de bajo control del Gobierno y aún no se evidencian los ajustes normativos necesarios frente al uso del SGP, ni se evidencian avances en la reforma a la Ley 715 de 2001. Así mismo, la programación queda sujeta a la efectividad del instrumento denominado "Hoja de Ruta" creado para la implementación de la política en donde concurrirán fuentes de financiación e instrumentos de planificación del AF.

La ejecución de recursos 2017-2018 y la programación 2019, señalan una baja concentración de recursos orientados al ordenamiento social de la propiedad y a la reducción del consumo de drogas ilícitas y su comercialización, llamando esto la atención sobre el posible impacto que tenga dicha distribución en relación con los objetivos planteados por el AF en las respectivas temáticas. Adicionalmente a lo señalado, existe una baja disponibilidad y calidad de los marcadores para la identificación y seguimiento de los recursos de posconflicto en las diferentes fuentes.

Con relación al PGN, si bien hay mejoras en la consistencia de los proyectos asociados al marcador del posconflicto, los niveles de subreporte siguen siendo altos, y las dificultades para cuantificar y territorializar los

² SGP y la Cooperación Internacional, los recursos propios de las ET.

productos del PMI constituyen retos importantes. El riesgo aumenta, al contemplar los recursos transferidos al Fondo Colombia en Paz (FCP), que quedan por fuera de los sistemas de seguimiento a la ejecución, situación que limita el control y su adecuado seguimiento.

El segundo capítulo presenta el balance de la implementación del AF en términos del ciclo de política pública para cada uno de sus puntos, detallando el avance por pilar, estrategia y principales productos del PMI. Finalmente, en el análisis de cada punto del AF, se encontrará una sección final en la que se estable el nivel de cumplimiento del PMI y los principales riesgos encontrados por la CGR.

En el primer apartado, sobre la reforma rural integral, aunque se presentan avances como la culminación de la fase de construcción participativa de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y la aprobación del Conpes 3958 de 2019³, aún subsisten riesgos, como la desarticulación entre los PATR como herramientas de planeación y los Planes Nacionales Sectoriales (PNS), estos últimos con un bajo nivel de formulación. En la misma vía, se identificó un déficit aproximado de \$34.5 billones en el costeo actual de los PNS formulados frente a lo programado en el MFMP.

Un segundo apartado del capítulo de política pública, presenta el balance de la implementación de las medidas para ampliar la democracia y garantizar la participación política. En este acápite reconoce el avance en la expedición de las normas necesarias para la implementación del Punto 2 del AF. Sin embargo, señala que la no promulgación de los marcos normativos como la ley de garantías y promoción de la participación ciudadana, el acto legislativo para la reforma política y la creación de las Circunscripciones Especiales de Paz ponen en riesgo el logro de los resultados requeridos para el fortalecimiento de la democracia. De igual forma, la carencia de recursos para implementar los medios electrónicos para la transparencia electoral implica rezagos importantes en las metas previstas para la modernización del sistema electoral.

La mayor preocupación señalada frente a las garantías de participación es el retraso en la conformación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y sus respectivas instancias de evaluación y seguimiento, lo cual limita la efectividad del Estado para garantizar la protección de los líderes sociales que participan en los diferentes escenarios de construcción de paz, más aún si se tienen en cuenta las cifras de homicidios de líderes sociales y exintegrantes FARC presentadas posterior a la firma del AF.

³ El cual presenta la política pública para implementar un sistema catastral multipropósito en el país.

El tercer apartado presenta los avances en materia de reincorporación social y económica, los cuales se relacionan con el cumplimiento de los pagos a los excombatientes en la fase de reincorporación temprana, la formulación de la política nacional de reincorporación social y económica y la financiación del partido FARC y su participación a través de las curules creadas para tal fin.

Así mismo, se señalan riesgos importantes frente a la disminución de recursos programados en 2019 para la reincorporación, frente al promedio ejecutado en las dos vigencias anteriores; la lentitud con la que se han venido aprobando las propuestas de proyectos productivos presentadas por los excombatientes; y el posible traslado o cierre de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, lo que podría tener afectación frente a las inversiones públicas realizadas en los espacios hoy existentes.

El cuarto apartado analiza la implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos, la prevención del consumo desde un enfoque de salud pública y la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. En este balance se destaca la formulación de la política integral para enfrentar el problema de las drogas ilícitas: Ruta Futuro. Sin embargo, existe un riesgo importante dada la reducción de los recursos del Punto 4 a un 2% del total de recursos programados en el AF. Adicionalmente, se requiere una atención prioritaria a la articulación de las políticas de formalización y sustitución en los territorios PNIS, en tanto el 32% de las familias PNIS no tienen seguridad jurídica sobre los predios que habita, lo que puede limitar las inversiones públicas en los proyectos productivos que permitirían la efectiva sustitución.

El quinto apartado presenta los avances en materia de reparación a víctimas, los cuales se centran en la creación y puesta en marcha de las nuevas instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, aunque se subraya que la falta de oportunidad en la disposición de recursos para el funcionamiento de las mismas podría afectar el cumplimiento de su misión. En este capítulo se reitera la ausencia de articulación entre el punto 5 del Acuerdo Final y la Ley 1448 de 2011. En este sentido, no se identifican recursos nuevos que hayan fortalecido la ejecución de las medidas de reparación priorizadas en el AF. Adicionalmente se llama atención sobre la necesidad de efectuar un ejercicio de costeo de los recursos necesarios para cumplir el compromiso estatal con la reparación a las víctimas del conflicto armado y especificar las metas que se cumplirán en el marco del AF, frente a los temas de reparación integral.

El sexto apartado evalúa el avance de los mecanismos de implementación y verificación. En este apartado, se resalta el dinamismo del sector privado para apoyar la implementación del AF y el acompañamiento de las Naciones Unidas

al proceso de implementación, verificación y seguimiento del AF. Ahora bien, se destaca la necesidad de ajustar el PMI en el marco de la CSIVI, en el cual se incluyan metas de largo plazo para cada uno de los indicadores y se especifiquen los responsables del cumplimiento sin que esto afecte el alcance de lo estipulado en el AF.

Por otra parte, se señala el no ingreso de 70% los recursos del impuesto al carbono al FCP, pese a su recaudo a través de la DIAN; así como las debilidades del FCP, en tanto de los \$37,1 billones del PPI Paz sólo se canalizarán a través de este instrumento \$3,9 billones. Finalmente, se llama la atención sobre la necesidad de tener avances más definidos en la implementación del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) para lograr un eficiente control y seguimiento de los avances del PMI en interoperabilidad con otros sistemas de información del Estado.

Finalmente, se incluye un apartado de seguimiento a los acuerdos realizados con los pueblos étnicos en el marco del AF y de la construcción del PMI, en el cual los principales avances se concentran en la consulta previa del SIVJRNR y la construcción participativa de los PATR. Se resaltan en este apartado la inexistencia de una programación de recursos específicos para el cumplimiento de las metas trazadoras étnicas, lo cual incide en dificultades para el seguimiento y monitoreo de los avances, así como la no asignación de recursos para pueblos étnicos en los puntos de participación política, reincorporación social y económica y sustitución de cultivos ilícitos. En este sentido, también se señala el riesgo de incumplimiento de las salvaguardas étnicas, debido a un bajo nivel de concertación y consulta previa de programas centrales del Acuerdo.

Posteriormente se tiene un tercer capítulo con los avances que la CGR ha venido haciendo al posconflicto. De manera puntual, se detalla el ejercicio de seguimiento a Ley de Víctimas y Decretos Leyes étnicos, seguimiento territorial a través de la participación ciudadana y el análisis de información contractual por medio de la Central de Información Contractual -OCEANO-.

Finalmente, el documento cierra con un capítulo de conclusiones en el que se sintetiza los principales avances y riesgos que se identificaron en el informe, los cuales se convierten en las contribuciones primordiales de la CGR al seguimiento del posconflicto.

Capítulo Financiero

Seguimiento a los recursos de la implementación del Acuerdo Final para el posconflicto

La CGR realiza seguimiento a la ejecución de los recursos y cumplimiento a las metas del AF⁴. En el presente capítulo se analiza la programación y ejecución de los recursos planeados por las diferentes fuentes dispuestas para la implementación, así como, su contribución a los productos y resultados del PMI Acuerdo Final (AF)⁵. Se inicia con la presentación de la metodología utilizada para el análisis y se continua con tres secciones, orientadas al análisis de la planeación del gasto, seguimiento a la ejecución de los recursos y análisis de proyectos de inversión del Presupuesto General la Nación (en adelante PGN) incluyendo aspectos de calidad del gasto.

Entre los principales avances en términos financieros, se destacan la promulgación de la Ley 1955 de 2019, con la que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo (PND), donde se incluyó en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para la Paz, la propuesta de tener un trazador presupuestal para la paz para hacer seguimiento a los recursos del PGN y definir una Hoja de Ruta con la que se puedan ajustar, coordinar y articular los instrumentos de implementación del AF. Adicionalmente, se destacan mejoras en la consistencia de los proyectos de inversión del PGN asociados al posconflicto frente al PMI, aunque prevalecen altos niveles de subreporte.

Con relación a los principales riesgos, se subrayan: i) la mitad de los recursos de financiación para el posconflicto están programados en fuentes de bajo control como lo son los recursos del sistema general de participaciones, las entidades territoriales, cooperación internacional y privados, lo que afecta la toma de decisiones y seguimiento del Gobierno nacional y los organismos de control. ii) la baja ejecución de los recursos programados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), que llegó a ser el 53% frente lo establecido para 2018; iii) persiste la baja disponibilidad y calidad de marcadores en los sistemas para identificar los recursos de la Paz; iv) aún no se cuantifican la totalidad de los costos asociados al AF; y, v) limitaciones para el control de los recursos transferidos al FCP y sus resultados, en tanto estos no se incluyen en los sistemas de seguimiento a la ejecución.

⁴ Según lo estipulado en el artículo 3ero del Acto Legislativo 1 de 2016.

⁵ La revisión de la contribución de la ejecución a los productos y resultados del PMI se realiza para los recursos del PGN, fuente de mayor dinamismo.

1. Metodología

Siguiendo la línea de análisis del informe de la Contraloría General de la República en 2018, en la primera sección, se revisa el estado actual de la planeación del gasto de la política del posconflicto. El análisis se hace con respecto a lo planteado en el MFMP 2017, MFMP 2018⁶ y el PPI para la Paz, incluido el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

En la segunda sección, se presentan los avances a la ejecución y programación conforme a los recursos asignados por fuente de financiación y punto del AF, respecto al MFMP 2017-2018. El método de identificación de recursos para cada fuente fue el siguiente:

Presupuesto General de la Nación (PGN): como mejora implementada por parte de la CGR, frente a las debilidades de la información existente sobre posconflicto relacionadas con subreporte de información asociada al marcador de la política transversal del posconflicto⁷ y la falta de marcador de los recursos de funcionamiento, se diseñó e implementó un formulario en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI⁸) para realizar seguimiento a los recursos PGN de la vigencia 2018 solicitando esta información a las entidades nacionales. Para la vigencia 2019 se tomó como base la programación de recursos en el SPI del SUIFP e información de programación de gastos de funcionamiento, enviada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) a la CGR.

Sistema General de Participaciones (SGP) y Recursos Entidades Territoriales (ET): dado que el Gobierno nacional no dispone marcador asociado al posconflicto para estas fuentes de financiación, la CGR verificó el estado de la programación y ejecución de recursos a través de la modalidad del posconflicto creada en la categoría presupuestal del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP⁹). Para el seguimiento, se definió gasto en posconflicto como todo aquel que se encuentre relacionado con el Plan Marco de Implementación (PMI) en municipios en los que se desarrolla el Programa de

⁶ Instrumento mediante el cual se costó la implementación del AF por un total de \$129,1 billones para un periodo de 15 años. Cabe resaltar, que el MFMP 2019 no incluyó seguimiento a los recursos de la implementación del AF.

⁷ En el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión (SPI) del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP).

⁸ Rendición de información se solicita en el marco del artículo 32 de la Resolución 7350 de 2013, el cual establece que "La Contraloría General de la República podrá solicitar en cualquier tiempo a las entidades públicas del orden nacional, territorial o particulares que administren, manejen e inviertan fondos, bienes o recursos públicos, otra información diferente a la que se refiere la presente Resolución, que se considere necesaria para el cumplimiento de la misión del Organismo de Control".

⁹ Trabajo conjunto entre la Unidad Delegada para el Posconflicto y la Delegada de Economía y Finanzas. La codificación de la finalidad se fundamenta en PMI aprobado por la CSIVI, y consiste en un consecutivo que identifica a nivel de punto, pilar y estrategia del PMI los ingresos y gastos correspondientes.

Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), municipios con presencia de cultivos de uso ilícito y resto de municipios zona rural dispersa del país¹⁰. Para la programación 2019, se tomó como referencia lo reportado por las entidades del orden territorial en CHIP, con corte a 31 de marzo de 2019 en dicha categoría.

Sistema General de Regalías (SGR): el seguimiento se basó en reportes del aplicativo Gesproy del SUIFP Regalías en relación con los giros ordinarios del MHCP a las entidades territoriales, a través de OCAD PAZ y otros OCAD en proyectos alineados con la implementación del AF.

Cooperación Internacional: reportes de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC Colombia) con base en el Sistema de información CICLOPE.

Inversión Privada: seguimiento a instrumentos que dispone el Gobierno para incentivar inversión del sector privado en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), a partir de lo establecido en la Ley 1819 de 2016. En relación con los proyectos financiados a través del mecanismo obras por impuestos, se tomó el reporte enviado por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) a la CGR y en relación con las empresas creadas en el marco del incentivo tributario de deducción del impuesto, se tomó información de empresas vigentes en territorio ZOMAC, creadas entre 2018 y 2019 según registro Confecámaras validado con reporte de la DIAN.

En la tercera sección, se realiza un balance general sobre la disponibilidad de datos en los sistemas y marcadores habilitados para el posconflicto. Adicionalmente, esta sección presenta un análisis de la calidad de la información de los proyectos de inversión del PGN, con una aproximación sobre la contribución de los productos financiados a la implementación del PMI del AF. La definición de las variables analizadas se incluye en los anexos.

2. Planeación del gasto

De conformidad con el artículo 3 del acto legislativo 01 de 2016, se establece que, durante los próximos 20 años, "el Gobierno nacional incluirá en el PPI del PND, un componente específico para la paz, priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado (Acto Legislativo, 2016). Así mismo, determina que los recursos para el posconflicto deben ser adicionales

¹⁰Para el seguimiento la Contraloría Delegada para la Economía y Finanzas Públicas incluyó en sus capacitaciones de cierre de la vigencia 2018 un espacio para la explicación de la finalidad. Se desarrollaron diez (10) sesiones en seis (6) ciudades.

a los ya programados, y las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo, para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz.

Los instrumentos de planeación mediante los cuales se ha venido orientando la programación y ejecución del gasto de la política del posconflicto, desde la firma del AF han sido:

MFMP 2017 ajustado en 2018¹¹: instrumento mediante el cual se costeó la implementación del AF por un total de \$129,1 billones para un periodo de 15 años.

Documentos Conpes: 3850 de 2015 "Fondo Colombia en Paz", 3867 de 2016 "Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto" y, 3932 de 2018 "Lineamientos para la Articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los Instrumentos de Planeación, Programación Seguimiento a Políticas Públicas del Orden Nacional y Territorial".

Plan Plurianual de Inversiones para la Paz: recientemente incluido en Ley 1955 de 2019, mediante el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad"¹².

La Ley 1955 de 2019¹³: mediante la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia Pacto por la Equidad"¹⁴, incluye en su artículo 4 el PPI para la Paz, de forma transversal a los diferentes pactos que lo componen¹⁵, por valor de \$37,1 billones, que corresponden al 3% del costo total del PND, siendo este instrumento el referente de gasto para el presente cuatrienio.

En el PPI del nuevo PND 2018-2022, el Gobierno afirma que todos los sectores contribuirán a llevar la paz a todo el territorio nacional, por lo cual destinarán cerca de \$96 billones a través de la entrega de los bienes y servicios, y que de estos recursos se focalizarán \$37,1 billones para la construcción de paz, especialmente en los 170 municipios PDET priorizados mediante el Decreto 893 de 2017¹⁶.

Lo anterior deja de manifiesto que persisten los riesgos de financiación

¹¹ El MFMP 2019 no incluyó el seguimiento a los recursos de la implementación del Acuerdo de Paz.

¹² Cabe recordar que, aunque el pasado Gobierno se propuso formular el plan de inversiones para la paz antes de finalizar la vigencia 2017, este no se incluyó en parte por la no aprobación del proyecto de reforma de la Ley 152 de 1994. No obstante, en 2017 iniciaron las inversiones alrededor del AF. CGR (2018).

¹³ La presente Ley, aunque fue aprobada después del periodo de análisis del presente informe, es tenido en cuenta por la importancia coyuntural que implica.

¹⁴ Cabe recordar que, aunque el pasado Gobierno se propuso formular el plan de inversiones para la paz antes de finalizar la vigencia 2017, este no se incluyó en parte por la no aprobación del proyecto de reforma de la Ley 152 de 1994. No obstante, en 2017 iniciaron las inversiones alrededor del AF. CGR (2018).

¹⁵ El PND 2018-2022 está compuesto por 3 pactos estructurales (Legalidad, Emprendimiento y Equidad) 12 pactos transversales, y 10 regionales.

¹⁶ Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: PDET

identificados por la CGR (2018), dado que, a la fecha, en los instrumentos de planificación del gasto no se cuantifican la totalidad de los costos asociados a los compromisos del AF, debido a que, por ejemplo, la RRI tiene carácter Nacional y no es exclusiva a los 170 municipios priorizados para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), ni tampoco los costeos contemplan la totalidad de los Planes Nacionales de RRI¹⁷, entre otros aspectos¹⁸.

De los recursos priorizados en el PPI de Paz, se programó el 79% de los recursos, quedando pendiente por distribuir un 21%¹⁹. Estos \$37,1 billones del componente de paz, se encuentran en el marco de los diferentes pactos. Sin embargo, no se especifican las asignaciones presupuestales por programas y proyectos, tal y como lo estipula en el artículo 6 de la Ley 152 de 1994. El 98% de estos recursos se concentran en seis (6) pactos, siendo el pacto por la equidad el que concentra el mayor monto (49%), seguido por el pacto de la construcción de paz que contempla directamente \$10,4 billones, es decir un 28%.

Distribución PPI de Paz PND 2018-2022



Fuente: Elaboración UDP con base al PPI PND 2018-2022.

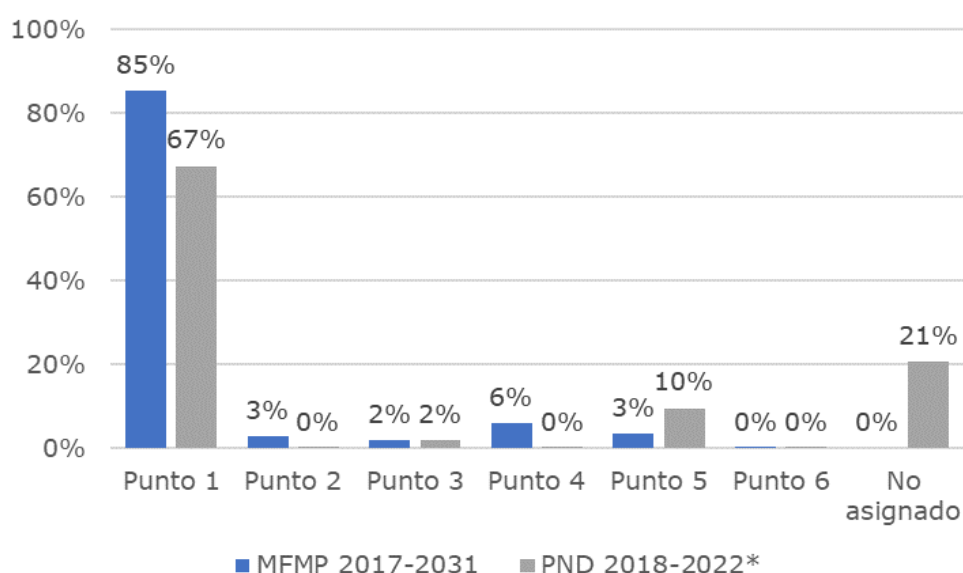
¹⁷ Este costeo no incluye los planes de Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, la Zonificación ambiental, el Plan de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación, ni el Plan de garantía progresiva del derecho a la alimentación. Además, el Plan de Salud sólo incluye gastos en infraestructura y dotaciones (CGR 2018).

¹⁸ Como se concluyó en el pasado informe se requieren recursos adicionales que van entre \$76,02 billones a \$110 billones en 10 años para cubrir el alcance definido en el AF de la RRI, y Política de Víctimas y Política de Reincorporación, así: i) El presupuesto excluye la implementación de políticas públicas fundamentales para la implementación de víctimas, antinarcóticos y de reincorporación (colectiva e individual), ii) El costo estimado adicional para la implementación de la política pública de víctimas asciende a \$115,6 billones (2016-2021), iii) El costo de la política de reincorporación social y económica asciende a \$0,47 billones por un período de 7 años 2017-2023 (CGR 2018).

¹⁹ Que corresponde a \$7,65 billones, de los cuales el PPI del PND 2018-2022 estima que \$2,8 billones se asignarán a través del OCAD Paz del SGR.

Al comparar la programación del PND con el MFMP 2017-2018, se resalta que la proporción de recursos orientados a la Reforma Rural Integral (RRI) es menor en 18,4%, que es el punto del AF que concentra la mayoría de los recursos. De igual forma, baja de manera importante la participación del punto 4 del AF, al pasar de un 6,1% a 0,01%. Por otra parte, la proporción de recursos asignados para el punto 5 en el PND aumenta, sin embargo, sigue siendo insuficiente frente a las necesidades de la política pública de víctimas, como se verá más adelante en el respectivo capítulo. Esta distribución por punto del AF evidencia un cambio de orientación del gasto frente a lo establecido en el MFMP, por lo que se espera que el Gobierno consolide y ajuste esta programación.

Programación del MFMP 2017 - 2018 Vs PND 2018-2022, por Punto del AF



Fuente: MFMP 2017, MFMP 2018, PPI PND 2018-2022

Conforme al artículo 281, de la Ley 1955 de 2019, la programación de los recursos para la paz dependerá de la efectividad del instrumento denominado “Hoja de Ruta”, creado para la implementación de la política de estabilización y, a través de la cual, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEyC) con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y ART, articularán los instrumentos derivados del AF, con los planes sectoriales y territoriales, en donde concurrirán los mecanismos de financiación y ejecución focalizados en las 16 subregiones PDET²⁰.

²⁰ Conforme a lo estipulado en el artículo 222 de la Ley 1955 de 2019, se espera que esta hoja de ruta cuente con un acuerdo de inversión y cronograma de ejecución anualizado por subregiones, en el cual se identifiquen los proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y recursos apropiados en las entidades competentes del orden nacional y en las entidades territoriales, de acuerdo con sus competencias y autonomía. Así mismo, se determina que los proyectos que se financien a través del OCAD Paz deben orientarse conforme a las inversiones previstas en la hoja de ruta y aquellos proyectos definidos como de impacto regional podrán ser gestionados a través de los pactos territoriales.

En línea con lo anterior, si bien el PND 2018-2022 menciona que optimizará los instrumentos de planeación existentes para asegurar la gobernanza del Fondo Colombia en Paz (FCP) y que se orientarán recursos del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) Paz a dicho instrumento, no se precisa como se articulará y optimizará el funcionamiento de este Fondo con la Hoja de Ruta. Cabe recordar, que la CGR (2018) evidenció que el FCP no ha logrado su fin en cuanto a facilitar la articulación y coordinación institucional de las inversiones asociadas a la Paz, dado que en él concurrirían las diferentes fuentes de financiación tal como lo estipuló el Conpes 3867 de 2016²¹ y el Decreto 691 de 2017²².

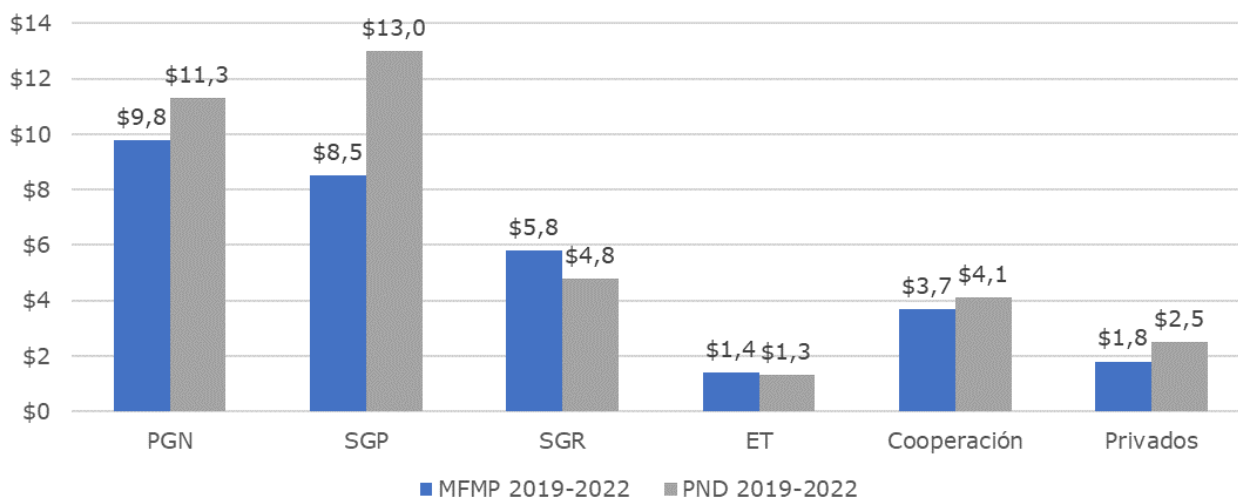
El *trazador presupuestal para la paz*, incluido en el artículo 222 de la Ley 1955, es un mecanismo que identificará la programación anual de cada vigencia de los gastos destinados para el posconflicto en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, que se presenta al Congreso anualmente, tanto para las partidas de funcionamiento como de inversión del PGN. No obstante, el instrumento se proyecta limitado, toda vez que no cubre todas las fuentes de financiación y el seguimiento a la ejecución queda supeditado únicamente a los rubros de inversión de PGN. De otra parte, tampoco se especifica como se llevará a cabo la programación y el seguimiento de los recursos que ingresan al FCP y que en la actualidad se encuentran fuera del alcance de los sistemas de seguimiento a la ejecución.

Al comparar la programación del gasto para el periodo 2018 a 2022, entre el MFMP de 2017 – 2018 que planeó \$31 billones y PPI de Paz del PND que programó \$37,1 billones, se evidenció un 19% adicional de recursos, siendo las principales fuentes de financiación en este escenario el SGP, la cual se incrementa en un 53% frente al MFMP y representa el 35% de los \$37,1 billones. El PGN que se incrementa en un 15% frente a lo costado, representando el 31% de la financiación PPI de Paz.

²¹ Según el Conpes 3867 de 2016 "Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto", el Fondo Colombia en Paz operaría como un patrimonio autónomo con régimen privado y actuaría como un fondo de fondos, articulando los demás fondos creados o que se creen con el propósito de financiar los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz, y se nutriría de diversas fuentes de recursos.

²² El objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, conforme al Plan Marco de Implementación del mismo y al componente específico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016, así como el proceso de reincorporación de las Farc a la vida civil, y otras acciones de posconflicto. Este fondo tiene como función, además, articular la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes.

Presupuesto para la paz en el cuatrienio 2018-2022 según el MFMP 2017-18 vs. PND 2018-2022



Fuente: Elaboración UDP con base al MFMP 2017-18 y PPI del PND 2018-2022.

Desde la perspectiva de la financiación del AF, el anterior escenario genera incertidumbre debido a que el Gobierno tiene un limitado control sobre el uso y focalización de fuentes tales como el Sistema General de Participaciones (SGP), los recursos propios de entidades territoriales, la cooperación internacional y la inversión privada, las cuales soportan el 50% del coste total del MFMP y el 56% del Componente de Paz del nuevo PND 2018-2022.

Como concluye el informe radicado al Congreso de la República por la CGR (2018), el *SGP* no representa una nueva fuente de ingresos para la implementación del AF. De hecho, esta fuente responde a destinaciones específicas determinadas por la Ley 715 de 2001, las cuales son inflexibles (Fedesarrollo, 2018) ya que los criterios existentes no favorecen la priorización y distribución de recursos a la población de zonas rurales y rurales dispersas en temas asociados al alcance del PMI. El PND 2018-2022 no evidencia cambios normativos o lineamientos que faciliten el uso del SGP²³, ni se evidencian avances en la reforma a la Ley 715 de 2001.

Para el caso de los *recursos de las entidades territoriales*, estos están sujetos a la autonomía de los gobiernos locales, en donde los criterios de costo eficiencia de las intervenciones públicas no necesariamente incentivan la priorización de las zonas rurales y dispersas. No obstante, se espera que en

²³Si bien el SGP dispone de un 11% de libre destinación, para el caso de los 170 municipios priorizados, éstos por su baja capacidad de ahorro y generación de ingresos, estos municipios en general usan esta asignación para sostener sus gastos de funcionamiento.

cumplimiento del artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016 y el nuevo PND²⁴, ante el actual escenario de cambio de gobiernos locales, estos incluyan en sus planes de desarrollo rubros específicos para la paz.

En relación con la *Cooperación Internacional*, esta fuente mantiene su participación en PND 2018-2022 frente a MFMP 2017-2018, sin embargo, el aporte de estos recursos depende de la voluntad de la comunidad internacional y su gobernanza es limitada²⁵, sumado a lo anterior estos recursos no ingresaron al FCP.

En cuanto la *inversión privada*, el MFMP 2017 estimó que esta fuente aportaría 6,4% del AF, basado en el cálculo de los dividendos de la implementación²⁶. Entre tanto el PPI de Paz del PND 2018-2022 programa \$2,5 billones, un 39% por encima del MFMP 2017 para este periodo. Como lo estima el MHCP, la dinámica de esta fuente depende de la reducción efectiva del conflicto y del éxito de la implementación del AF en el territorio.

Los instrumentos de los que dispone el Gobierno para incentivar el aporte del sector privado se derivan de los incentivos tributarios en ZOMAC de la Ley 1819 de 2016²⁷. El artículo 285, de la Ley 1955, amplía el alcance de las obras permitidas a financiar mediante este mecanismo incluyendo las dirigidas hacia la implementación de los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR).

En cuanto al *PGN* y el *SGR*, fuentes de mayor control por parte del Gobierno, estas representan el 51% del coste total del MFMP y el 44% del PPI de Paz del PND 2018-2022.

Sin embargo, como lo estableció el MFMP 2017, en general la financiación del AF se trata de un ejercicio de priorización y reasignación del gasto; excepto

²⁴El párrafo tercero del artículo 281 menciona "Los proyectos contemplados en la Hoja de Ruta se implementarán en articulación con las entidades nacionales y territoriales. Para el caso de las entidades territoriales estas gozaran de plena autonomía legal para alinear sus instrumentos de planeación a lo previsto en la Hoja de Ruta y a los lineamientos dados por la Alta Consejería de la Estabilización y la Consolidación." (Ley 1955, 2019).

²⁵3. Según el CNC 2018, 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. 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 poseen los mismos contenidos temáticos.

²⁶El 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.

²⁷ Se plantea: i) una tarifa progresiva del impuesto a la renta a partir del 2017 y por 10 años, que varía de acuerdo con el tamaño de la empresa creada, la cual estará obligada a cumplir con unos requisitos mínimos de inversión y de generación de empleo y una ii) compensación de impuestos por obras financiadas y ejecutadas por los contribuyentes, aprobadas por la Agencia para la Renovación del Territorio ART, previo visto bueno del DNP, en los sectores de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública o construcción y/o reparación de infraestructura vial en municipios ZOMAC, estrategia conocida como "obras por impuestos"

para el caso del SGR, fuente a la que se le creó una asignación específica para la paz, a través del Acto Legislativo 4 de 2017²⁸. Para el caso del PGN, según el MFMP 2017, sólo se contemplaron recursos exclusivos cercanos a \$1,8 billones para financiar las necesidades más urgentes de la implementación de los acuerdos en 2017. Lo anterior impone un enorme reto de coordinación por parte del nivel Nacional, para lograr engranar las inversiones sectoriales que aportaran a la implementación y la materialización del gasto a través de esta fuente en los territorios.

Con lo anterior se concluye, que la programación del gasto asociado a la implementación no es precisa, lo que se constituye en un riesgo para hacer seguimiento y monitoreo detallado a la ejecución de los recursos de la política de posconflicto.

Adicionalmente, se resalta el limitado control sobre el uso y focalización de fuentes de financiación, tales como: SGP, recursos propios de entidades territoriales, la cooperación internacional y la inversión privada; las cuales soportan el 50% del costo total del MFMP y el 56% del Componente de Paz del nuevo PND 2018-2022.

En relación a las apuestas planteadas en el PND, se destaca la existencia del PPI de Paz, la Hoja de Ruta y el trazador presupuestal para la paz, como instrumentos que posiblemente permitirán mejorar aspectos en la planeación del gasto. Sin embargo, la CGR destaca la importancia de presentar celeridad en la implementación de estos instrumentos, en especial la hoja de ruta y el trazador presupuestal.

3. Seguimiento a la ejecución

Esta sección toma como referente de seguimiento a la ejecución el costeo presentado por el Gobierno, a través del MFMP 2017 ajustado en 2018²⁹, ya que durante el periodo de análisis del presente informe³⁰, aún no se contaba con el Componente de Paz en el PPI del PND. No obstante, como se menciona en la sección anterior, el PPI de Paz se incluyó mediante la Ley 1955 de 2019 y a partir de dicho componente, el Gobierno orientará sus inversiones para el cierre de la vigencia 2019 y en la programación 2020.

De acuerdo con los cálculos de la CGR, presentados en la siguiente gráfica, hasta el momento en ninguno de los años de implementación se ha ejecutado la totalidad de los recursos programados. Lo que hace necesario que el Gobierno

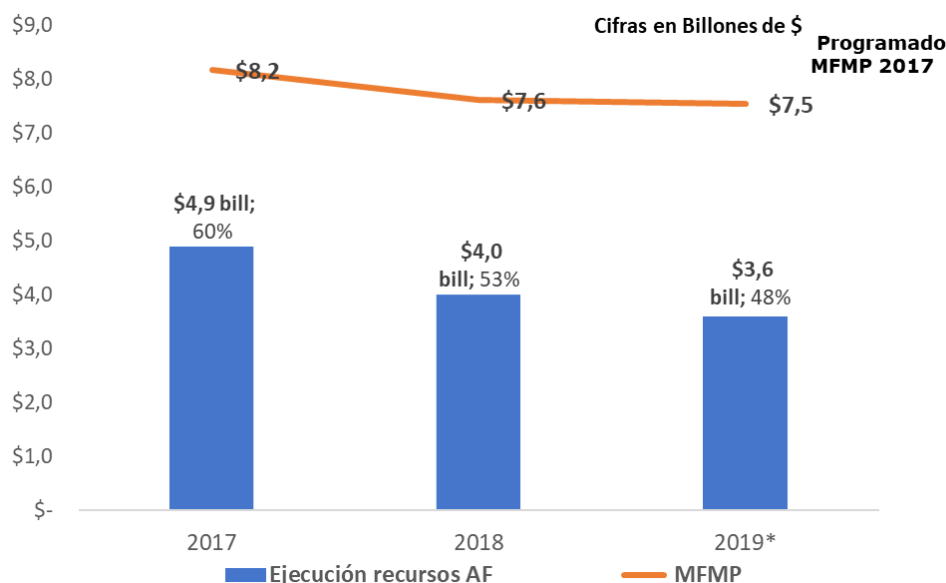
²⁸ Se crea asignación Paz. Estos recursos provienen del 7% del ingreso del SGR, rendimientos financieros del SGR, excedentes del FONPET provenientes del SGR, y traslado de recursos sin aprobar del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

²⁹ El documento MFMP 2019 no incluyó seguimiento a los recursos de la implementación del Acuerdo de Paz.

³⁰ 1 de enero de 2018 a 31 de marzo de 2019.

durante los próximos periodos, incremente sus niveles de programación y ejecución para cumplir con la meta de financiación de \$129,5 billones, valor acordado para implementar los objetivos del AF a través de inversiones nacionales y en zonas prioritizadas durante el periodo 2017-2031.

Ejecución vs. programación MFMP 2017-2018-Programación 2019



*Programación 2019. Sujeta a Cambios.

**Cálculos UDP de la CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GESPROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas vigentes en territorios ZOMAC).

a. Ejecución y Programación de Recursos por Fuente de Financiación.

Para el año 2017, el Gobierno reportó en el MFMP 2018 una ejecución de \$6,9 billones, dos billones por encima del cálculo de la CGR (2018). La diferencia presentada se debe a que no fue posible atribuir la ejecución reportada del SGP y los recursos propios de las entidades territoriales a la implementación del AF por parte del Gobierno, toda vez que, como se señaló anteriormente, estas fuentes no contaban con normatividad o lineamientos que permitieran redireccionar el uso de los recursos a las necesidades de la implementación del posconflicto (CGR, 2018).

El anterior escenario no cambió en 2018, como se evidencia en la siguiente tabla que muestra la programación y ejecución por fuente para cada año, se verifica que el porcentaje de ejecución del SGP y los recursos de las entidades territoriales para las dos vigencias fue menor al 4%, a pesar de los esfuerzos de la CGR para recoger información territorial con la finalidad de posconflicto en el CHIP.

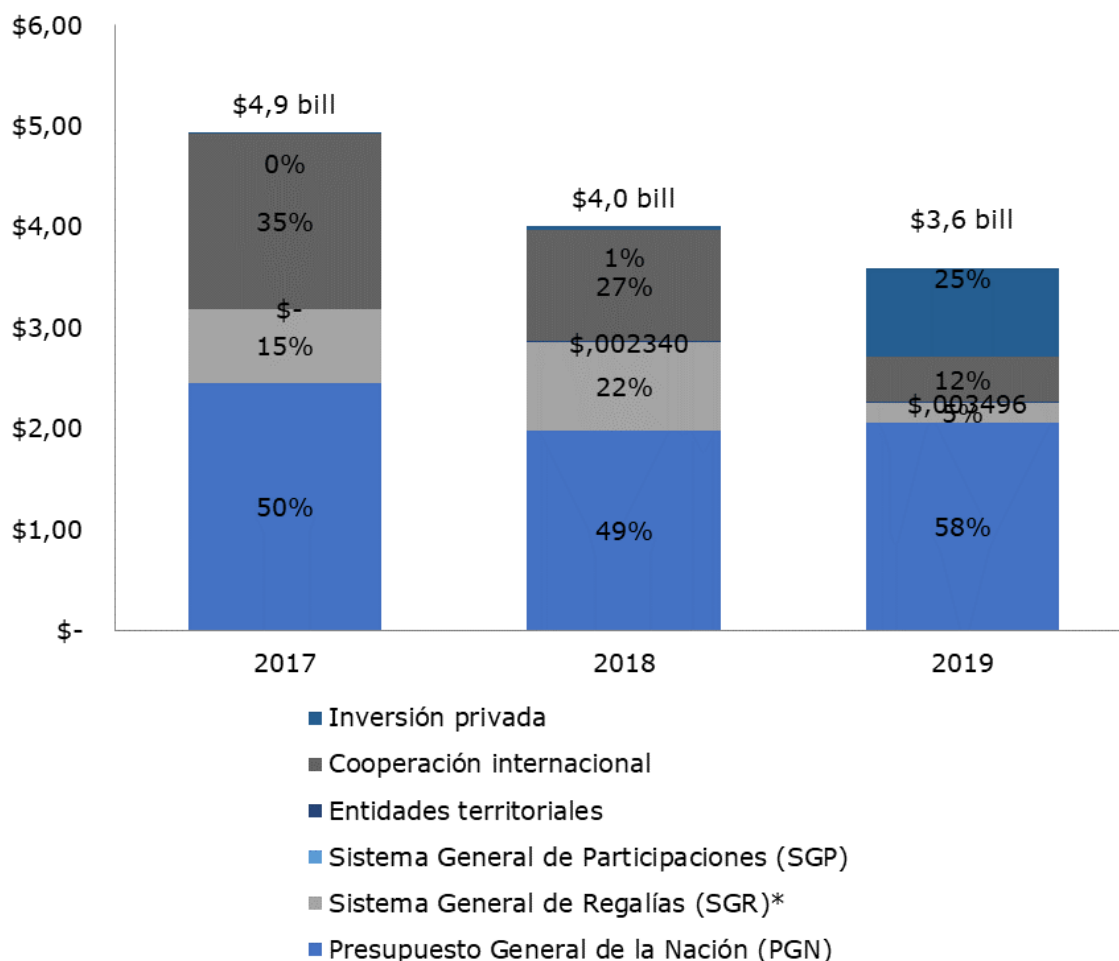
Ejecución vs programación MFMP 2017-2018. Programación 2019 por fuente

Fuente	Total MFMP 15 años	MFMP para 2017	Ejecutado 2017	% Ejecución 2017	MFMP para 2018	Ejecutado 2018	% Ejecución 2018	MFMP para 2019	Prog. 2019	% Prog. 2019
PGN	46,6	2,9	2,45	84%	2,4	1,98	84%	2,2	2,06	96%
SGP	37,8	2,7	0	0%	1,9	0,002	0,10%	1,9	0,003	0,20%
SGR	19,7	1	0,74	76%	1,9	0,88	45%	1,8	0,18	10%
Entidades territoriales	5,5	0,5	0	0%	0,4	0,02	4%	0,4	0,02	4%
Cooperación internacional	11,6	1,1	1,73	158%	1	1,09	105%	1	0,44	44%
Privados	8,3	0	0	100%	0	0,05	100%	0,3	0,88	352%
Total	129,5	8,2	4,9	60%	7,6	4	53%	7,5	3,6	48%

Fuente: Cálculos UDP de la CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GESPROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras. I) PGN 2018: rendición en SIRECI, SPI del SUIFP y SIIF Nación. ii) SGP y ET: reporte en el CHIP, modalidad posconflicto creada en la categoría presupuestal. iii) Cooperación internacional: base de proyectos de cooperación alineada al posconflicto enviada por APC. iv) Inversión privada: de ART según avances de obras por impuestos, reporte de ART, y empresas creadas y vigentes en territorios ZOMAC, según reporte de Confecámaras.

Al revisar en la siguiente gráfica la distribución por fuente de los recursos ejecutados para cada vigencia, se identifica que el PGN, la Cooperación y el SGR son las fuentes que más han aportado en la ejecución durante las vigencias 2017 y 2018.

Distribución de recursos ejecutado por fuente para cada vigencia



Fuente: Cálculos UDP de CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GESPROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas vigentes en territorios ZOMAC).

Ahora bien, al revisar en detalle cada una de las fuentes se identificó que durante la vigencia 2018, el PGN aportó la mitad de la ejecución total y registró \$1,98 billones de ejecución frente a \$2,4 billones programados en el MFMP, para una ejecución acumulada 2017-2018 de \$4,43 billones (84% de ejecución de esa fuente). En 2019 se registró una apropiación de \$2.06 billones frente a \$2.2 billones del MFMP.

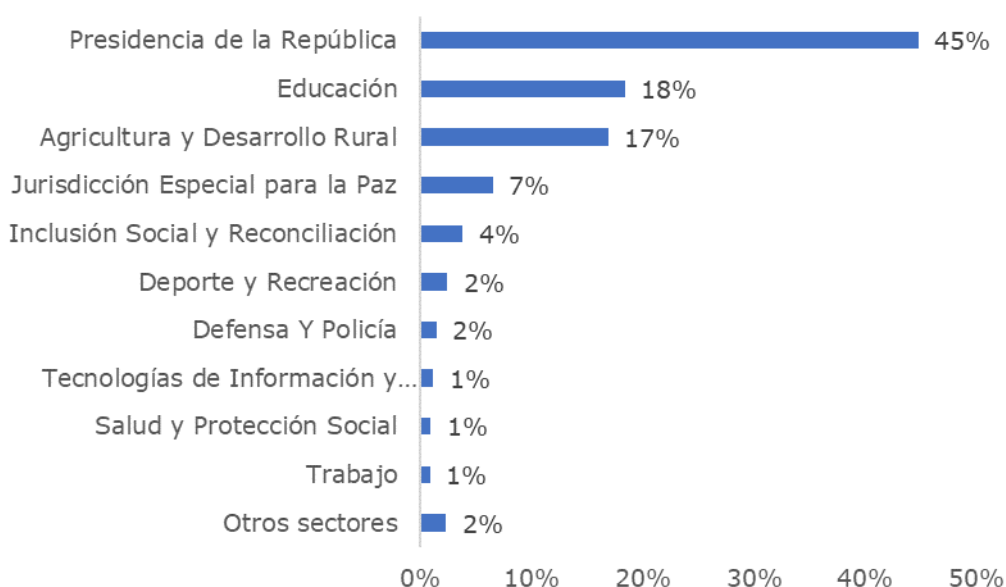
Se destaca que, de los \$1,98 billones ejecutados en 2018 a través del PGN, \$1,64 billones se derivaron de 78 proyectos de inversión, de los cuales \$0,69 billones corresponden al proyecto de Distribución "Apoyo a Programas y Proyectos en el Marco del Posconflicto a Nivel Nacional" del DAPRE. Los recursos de este proyecto de inversión se comprometieron en 2018, quedaron en rezago y fueron transferidos al FCP durante la vigencia 2019.

Por otra parte, se registró una ejecución de \$0,34 billones del PGN, derivados de gastos de funcionamiento, de los cuales \$0,15 billones corresponden a transferencia de funcionamiento del DAPRE al FCP, para un total de \$0,84 billones transferidos a este fondo, que corresponde al 42% del PGN en 2018.

El total transferido a FCP durante el periodo 2017-2019 alcanza los \$1,9 billones, de los cuales con corte mayo de 2019 se han comprometido \$1,6 billones, es decir un 28% de lo ejecutado a través del PGN. El detalle de ejecución de los recursos transferidos al FCP se presentan más adelante cuando se aborde el punto 6 "del AF.

En relación al PGN, los sectores más dinámicos en la ejecución 2018 fueron: Presidencia, Educación, Agricultura y Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Esto se explica por los resultados de ejecución de entidades como: DAPRE, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura y Agencia de Renovación del territorio y JEP (Se anexa ejecución por entidad).

Ejecución recursos 2018 por sector



Fuente: Cálculos UDP de CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP

La *Cooperación Internacional* aportó cerca de la tercera parte de los recursos ejecutados en las vigencias 2017 y 2018, registrando \$2,8 billones en proyectos, según información enviada por APC Colombia y el sistema CICLOPE. Sin embargo, dado que estos aportes no ingresaron al FCP como estaba previsto, no han surtido una articulación directa hacia la implementación, y a la fecha no se cuenta con reportes de ejecución física de los proyectos financiados³¹. En 2019, APC Colombia reporta recursos en ejecución a través de proyectos de cooperación internacional por valor de \$0,44 billones. Se espera que esta dinámica aumente al cerrar la vigencia 2019.

El *SGR* por su parte, aportó un 18% de la ejecución acumulada, en proyectos alineados con el PMI durante 2017-2018. Estos recursos apoyaron 321 proyectos por valor de \$1,62 billones, de estos, el 65% se aprobaron a través del OCAD PAZ y el porcentaje restante a través de otros OCAD.

Los proyectos del *SGR* principalmente financiaron el sector transporte, al destinar el 92% de los recursos girados. Del total de proyectos aprobados, 121 se encuentran en ejecución por valor \$0,63 billones. Cabe resaltar que la dinámica de esta fuente es posible gracias al Acto Legislativo 04 de 2017, que modificó la asignación del *SGR*, promoviendo nuevos recursos para que las entidades territoriales adelanten inversiones asociadas al AF. En 2019, a través del *SGR* bienio en programación, se registran \$0,18 billones en proyectos alineados hacia el posconflicto asociados a los OCAD Paz y otros OCAD.

Se espera que el *SGP*, muestre mayor dinamismo en próximas vigencias, cuando se den las reformas de ley requeridas, que habiliten recursos hacia el posconflicto y cuando inicie la implementación de las iniciativas PDET en los territorios priorizados. Así mismo, se espera que la dinámica de los aportes de las ET se incremente con los Planes de Desarrollo de los nuevos gobiernos locales.

Finalmente, en cuanto *inversión privada*, se superaron las expectativas frente al MFMP, destacándose el dinamismo reflejado en 2019 con \$0,88 billones, como consecuencia del mecanismo de obras por impuestos y de las empresas creadas en territorio ZOMAC, derivadas del incentivo de deducción al impuesto a la renta de la Ley 1819 de 2016³². A través del mecanismo de obras por impuestos, según información enviada a la CGR por la ART, se viabilizaron 65 proyectos a través de 33 empresas vinculadas por valor de \$0,47 billones durante los años 2018 y 2019, en los sectores de acueducto y alcantarillado (18%), educación (14%), energía (2%), trabajo (2%) y transporte (64%).

³¹En el capítulo que se aborda el punto 6 "Implementación, Verificación y Refrendación" se amplía la información relacionada con los proyectos de cooperación internacional.

³² 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.

Ecopetrol aporta el 38% del total, siguiéndole EPM (13%), Cenit transporte de hidrocarburos (8%), Empresa de Energía del Pacífico (5%), Parex Resources de Colombia (5%) y Mineros (4%).

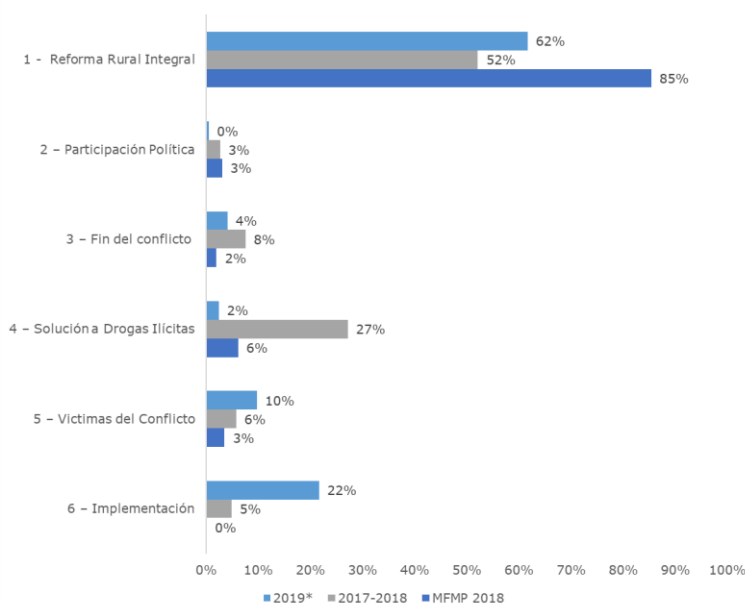
De los 65 proyectos, se encuentran en ejecución 17 proyectos, de los cuales se ejecutaron \$0,03 billones en 2018, el resto de proyectos están pendientes de iniciar. Cabe anotar que, los recursos de este mecanismo corresponden al pago de impuestos y multas que las empresas las invierten y ejecutan en iniciativas que viabiliza la ART, en lugar de girar a la DIAN.

Según información enviada por Confecámaras se encuentran vigentes 2.348 empresas en 232 municipios ZOMAC, la cuales reportaron un total de activos de \$0,46 billones. El 96% de estos recursos corresponden a empresas creadas en 2019. Los principales municipios beneficiados fueron Yotoco -Valle del Cauca (9%), Florencia -Caquetá (9%), La Jagua -Cesar (5%), Bolívar -Valle del Cauca (5%), Tello -Huila (4%), Apartadó -Antioquia (4%) y Tibú -Norte de Santander (3%), entre otros.

b. Ejecución 2017-2018 y Programación 2019 por Punto y Pilar del AF

La mayor parte de los recursos ejecutados durante las vigencias 2017 y 2018 se asociaron en un 52% al Punto 1 y 27% al Punto 4. En 2019 la programación de recursos modifica esta tendencia, asociando el 62% al Punto 1, 22% al Punto 6 y el 10% al Punto 5.

Ejecución de Recursos 2017-2018, Programación 2019 frente a Costo Total MFMP 2018 por Punto del AF



Fuente: Cálculos UDP de la CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GESPROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas vigentes en territorios ZOMAC).

Cabe recordar que, el MFMP 2017 ajustado en 2018 costó el Punto 1 en \$110,6 billones para ser ejecutados durante 15 años, valor que representa el 85% del costo total del AF, que se enfocó hacia los 170 municipios priorizados. El punto 4 fue el segundo con mayor recurso programado, por el MFMP, como lo muestra la siguiente tabla.

Ejecución vs programación MFMP 2017-2018. Programación 2019 por Punto AF

Punto del Acuerdo	Total Programado 15 años		Avances Ejecución y Programación		
	MFMP 2017	MFMP 2018	2017	2018	2019*
1. Reforma Rural Integral	110,6	110,6	2,5	2,1	2,2
2. Participación Política	4,3	3,9	0,2	0,1	0,0
3. Fin del Posconflicto	1,9	2,5	0,6	0,1	0,1
4. Drogas Ilícitas	8,3	7,9	1,3	1,1	0,1
5. Víctimas	4,3	4,5	0,3	0,2	0,3
6. Implementación	0	0,1	0,1	0,3	0,8
TOTAL 2017-2019	129,5	129,5	4,9	4,0	3,6

Fuente: Cálculos UDP de la CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GESPROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas vigentes en territorios ZOMAC).

El Punto 1 para las vigencias 2017-2018, muestra una tendencia de inversiones orientadas hacia infraestructura y adecuación de tierras, educación, vivienda y producción agropecuaria. No se observa ejecución de recursos significativa en relación al ordenamiento social de la propiedad y la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

Algunos aspectos a tener en cuenta sobre la ejecución de los \$4,6 billones durante 2017 y 2018 del Punto 1, son la siguientes:

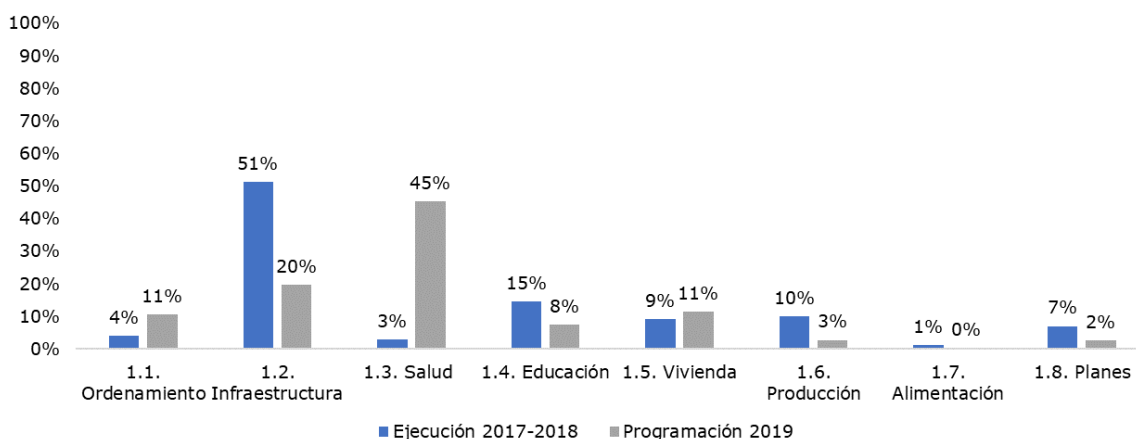
- \$2,38 billones se ejecutaron en el pilar de infraestructura y adecuación de tierras, lo cual equivale al 27% de todos los recursos ejecutados del AF y 52% del Punto 1. De estos recursos, \$1,5 billones corresponden proyectos del sector transporte, financiados a través del SGR, y \$0,84 billones a inversiones del PGN³³.
- 41% de la ejecución se concentró en los pilares de educación rural, vivienda, producción agropecuaria y economía solidaria, y PATR. Los principales proyectos de inversión fueron ejecutados por el Ministerio de Educación, ICBF, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Trabajo,

³³Orientadas hacia: i) la ampliación de telecomunicaciones sociales ejecutado por MINTIC, ii) proyectos de infraestructura eléctrica y desarrollo de soluciones energéticas sostenibles para la ampliación de cobertura en zonas no interconectadas a cargo de Ministerio de Minas y el IPSE, y iii) proyectos de infraestructura social a cargo de Prosperidad Social y la Agencia de Renovación del Territorio (Se Anexa Ejecución por Entidad).

Ministerio de Comercio, Ministerio de Cultura, y la Agencia de Renovación del Territorio. (Se Anexa Ejecución por Entidad).

- Los menores niveles de ejecución del punto 1, se asociaron a los pilares de ordenamiento social de la propiedad, salud y garantía progresiva del derecho a la alimentación, llegando a concentrar entre ellos apenas el 8% de los recursos ejecutados durante 2017 - 2018.

Distribución de los recursos ejecutados 2017 - 2018 y lo programado 2019 por los pilares del Punto 1 del AF



Fuente: Cálculos UDP de la CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GES PROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas vigentes en territorios ZOMAC).

La programación en 2019 concentra el 45% de los recursos del Punto 1 en el pilar de *Salud*. Sin embargo, es importante señalar que esta concentración del gasto se asocia a un solo proyecto de inversión “Apoyo Integral a la Primera Infancia” del ICBF, a través del cual se programa cerca de \$1 billón. Llama la atención que dicho proyecto si bien presta servicios en las zonas rurales, hace parte de la oferta tradicional de esta entidad, sin que se oriente exclusivamente a los fines de la RRI. Más relevante aún es el hecho de que este proyecto representó el 61% del total de recursos de inversión del AF en 2019³⁴.

Se destaca el bajo nivel de recursos orientado hacia el ordenamiento social de propiedad, lo que evidencia un riesgo estructural para el cumplimiento del alcance del Punto 1, debido a que, en el acceso y la formalización de la tierra, se deriva el aumento de la productividad del campo y la disminución de brechas de pobreza.

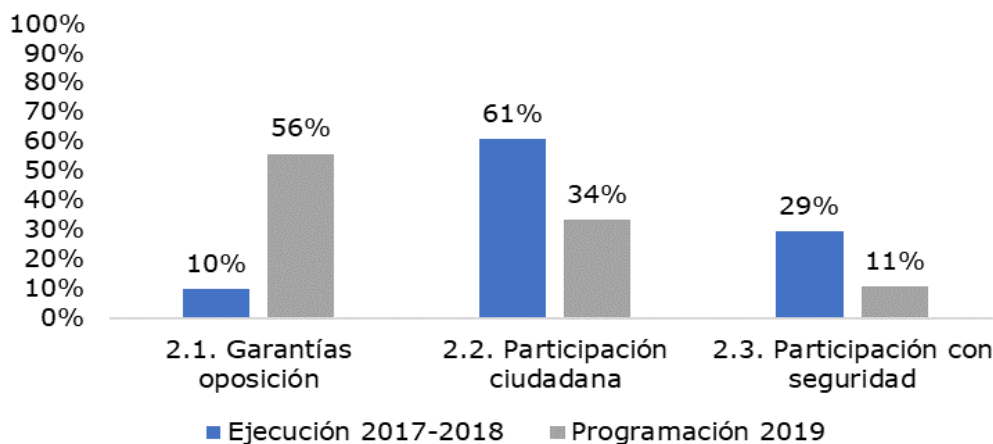
El **Punto 2** fue costado en el MFMP 2017 en \$4,3 billones, que corresponde al 3% de los recursos programados en el MFMP. Sobre la ejecución de los \$0,23 billones durante 2017 y 2018 del Punto 2, se resalta lo siguiente:

- Concentró el 3% de la ejecución total del AF durante 2017 y 2018.

³⁴ SPI del SUIFP Corte marzo 31 de 2019.

- 61% de los recursos ejecutados se asociaron al pilar de *mecanismos democráticos de participación ciudadana*, a través de proyectos del PGN con cargo al Departamento Administrativo de la Función Pública.
- El pilar orientado a *Promover una mayor participación en política con seguridad*, asoció el 29% de los recursos ejecutados a través de la Registraduría y Procuraduría.

Distribución de los recursos ejecutados 2017 – 2018 y lo programado 2019 por los pilares del Punto 2 del AF



Fuente: Cálculos UDP de la CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GES PROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas vigentes en territorios ZOMAC).

En 2019, la Participación Política concentra el 3% de los recursos programados para la vigencia. El 56% de los recursos se orientan al pilar de *Derechos y garantías plenas para el ejercicio de oposición política*, particularmente, en el proyecto de inversión con cargo al Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC) denominado “Extensión, descentralización y cobertura de la Radio pública Nacional”.

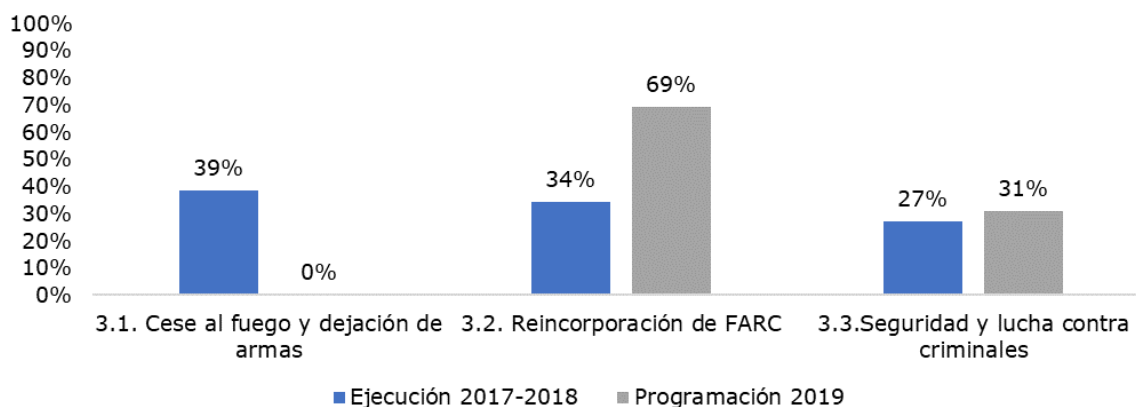
El **Punto 3**, fue costeado en \$2,5 billones, que corresponde al 2% del total de los recursos programas en el MFMP, con lo que se contempló, entre otras actividades, los costos de la construcción y mantenimiento de la Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), incluyendo los beneficios económicos para los miembros de las FARC y las garantías para su seguridad y su participación en política.

Algunos aspectos a tener en cuenta sobre la ejecución de los \$0,67 billones durante 2017 y 2018 del Punto 3, son la siguientes:

- Concentró 8% de la ejecución total del AF al cerrar la vigencia 2018.
- 80% con recursos ejecutados en el punto fueron financiados por PGN y el resto con aportes de Cooperación Internacional.

- Los gastos del cese al fuego representaron el 39% del total ejecutado y se incurrieron en 2017.
- El pilar de *Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones criminales*, incurrió gastos principalmente a través de la Policía Nacional y la UNP³⁵.

Distribución de los recursos ejecutados 2017 –2018 y lo programado 2019 por los pilares del Punto 3 del AF



Fuente: Cálculos UDP de la CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GES PROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas vigentes en territorios ZOMAC).

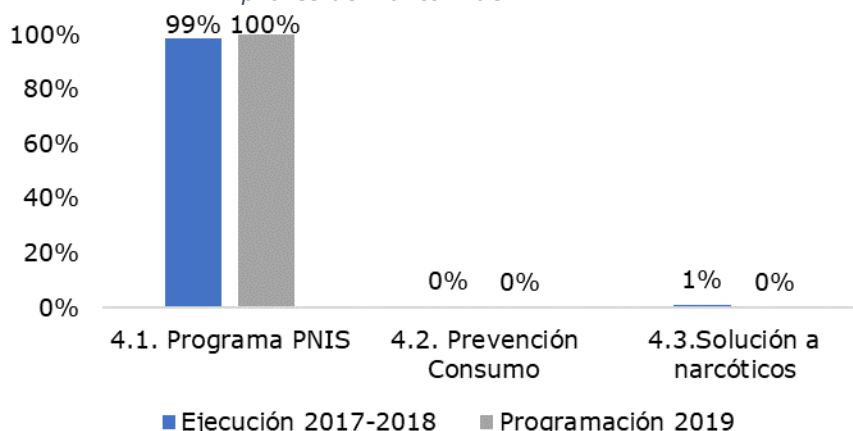
En 2019 representa el 4% de los \$3,6 billones programados para la vigencia, siendo el 69% de ellos para el pilar de *Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil*, por medio de la Agencia Colombiana para la Reintegración.

El **Punto 4** tuvo un costo estimado de \$8,3 billones, según el MFMP, que corresponde al 6% del total de recursos programados para el AF. Algunos aspectos a tener en cuenta sobre la ejecución de los \$2,4 billones durante 2017 y 2018 del Punto 4, son la siguientes:

- Concentró el 27% de la ejecución total del AF durante 2017 y 2018.
- 99% de los recursos ejecutados del Punto 4 fueron por medio del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).
- Las principales fuentes que aportaron a la financiación de este punto fueron el PGN (42%) y la cooperación internacional (48%).
- No se registran avances en programación y ejecución de recursos asociados a los pilares de prevención del consumo y de comercialización.

³⁵Del rubro de transferencia DAPRE a FCP, se evidencia asignación al interior del FCP por valor de \$0,35 billones en la subcuenta de reincorporación durante el periodo acumulado 2017-2019.

Distribución de los recursos ejecutados 2017 – 2018 y lo programado 2019 por los pilares del Punto 4 del AF



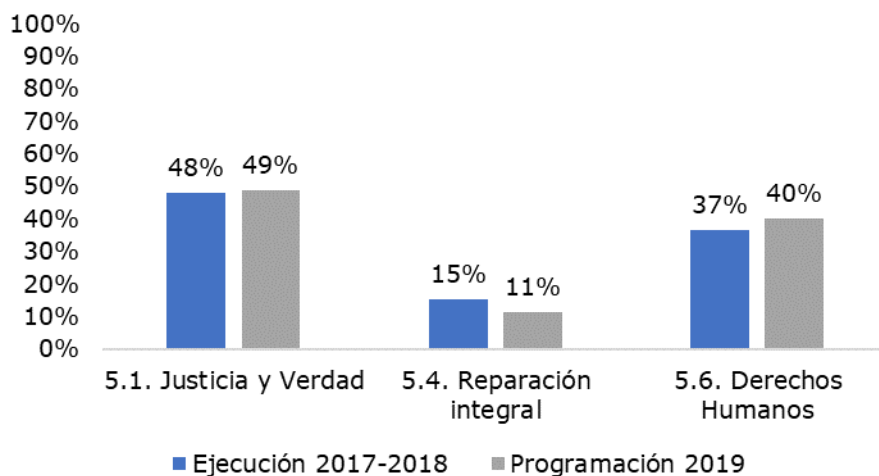
Fuente: Cálculos UDP de la CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GES PROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas vigentes en territorios ZOMAC).

En 2019, la participación del Punto 4 es de un 2% del total de recursos programados para el AF. Llama la atención esta baja programación, dados los compromisos establecidos con las familias PNIS. De otra parte, si bien es cierto en 2019 el FCP recibió recursos correspondientes a reservas presupuestales del DAPRE, con lo cual se podrían cubrir estos compromisos, aún existe incertidumbre sobre la programación de recursos para dar continuidad al programa a partir de 2020.

El **Punto 5** estimó un total de \$4,5 billones para su implementación, en el MFMP 2017 ajustado en 2018, que corresponde al 3% del total de recursos programados para el AF. En relación con los \$0,5 billones que se han ejecutado entre 2017 y 2018, se destaca:

- Concentró el 6% de la ejecución total del bienio.
- El PGN aportó el 44% de la ejecución y la Cooperación Internacional un 55%, el restante de los recursos provino del resto de fuentes de financiación.
- El 48% de los recursos se orientó al cumplimiento de los acuerdos centrales sobre el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición (SIVJRNR), principalmente a través de inversiones del PGN asociadas al funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad.
- El 37% de los recursos ejecutados se asoció proyectos del PGN orientados a temas de derechos humanos, a cargo de la Defensoría del Pueblo, Ministerio de Interior y Presidencia. El 15% restante de los recursos se orienta a pilar de reparación integral de paz, con fuente PGN a cargo de la UARIV y el Ministerio de Salud y Protección.

Distribución de los recursos ejecutados 2017 – 2018 y lo programado 2019 por los pilares del Punto 5 del AF



Fuente: Cálculos UDP de la CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GES PROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas vigentes en territorios ZOMAC).

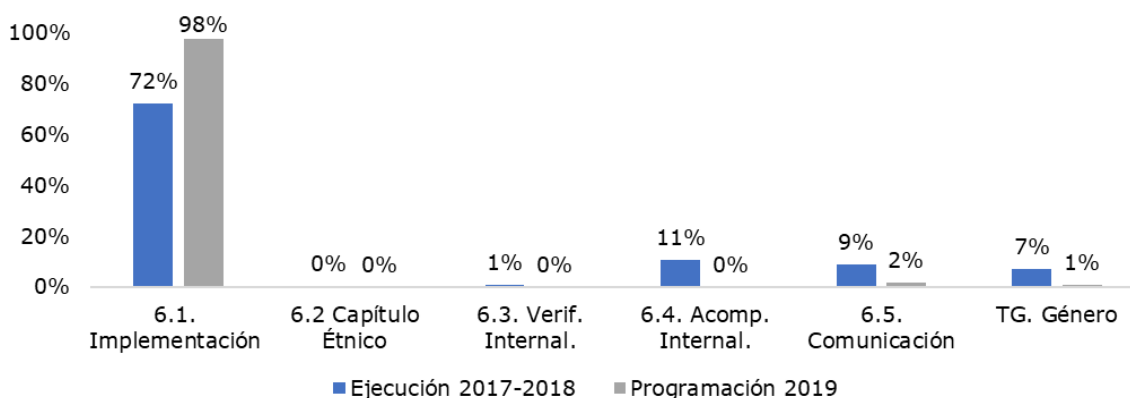
En 2019, si bien el Punto 5 presenta una mayor participación de recursos programados para la vigencia, llegando a representar el 10% del total, siguen siendo bajos para los requerimientos de la política de víctimas, como se expondrá más adelante.

Finalmente, el **Punto 6**, fue costado en \$0,1 billones por el MFMP. A la fecha de diciembre de 2018, el punto ha ejecutado \$0,4 billones, de los cuales se destaca:

- Concentró el 5% de la ejecución durante las vigencias 2017 y 2018.
- El PGN aportó el 42% de la financiación, la cooperación un 53% y el sector privado 5%.
- El 72% de los recursos se orientaron al pilar de mecanismos de implementación del AF, explicado por la transferencia de funcionamiento del DAPRE a FCP. Un 11% se destinó hacia el componente de acompañamiento internacional, con cargo a recursos de cooperación y un 9% a las herramientas de difusión y comunicación.

En 2019 se programaron \$0,78 billones, que representan el 22% de los recursos totales. El 98% de los recursos programados se orientan al pilar mecanismos de implementación, principalmente asociado a los recursos programados en el rubro de transferencias de funcionamiento DAPRE para ser transferidos a FCP y a recursos del sector privado (empresas creadas ZOMAC y Obras por Impuestos).

Distribución de los recursos ejecutados 2017 – 2018 y lo programado 2019 por los pilares del Punto 6 del AF



Fuente: Cálculos UDP de la CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GES PROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas vigentes en territorios ZOMAC).

4. Análisis de proyectos de inversión de PGN con aspectos de calidad del gasto

La revisión de la literatura y la experiencia internacional señala que la ruta óptima para medir apropiadamente el desempeño del gasto público, se asocia al proceso de servicio que poseen las entidades públicas para transformar insumos en bienes y servicios prestados a través de actividades. Este concepto estructurado de manera lógica es lo que se conoce como “Cadena de Valor”³⁶.

El éxito de la presupuestación por desempeño implica las siguientes condiciones: i) Información comprehensiva sobre el desempeño de las acciones financiadas con el presupuesto mediante un sistema de seguimiento y evaluación; (ii) Procedimientos explícitos debidamente formalizados sobre el tratamiento y análisis de la información en el proceso de formulación del presupuesto; (iii) Estructura de incentivos complementaria al sistema presupuestal que induzca a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados; y, (iv) Normas sobre administración financiera que permitan la flexibilidad necesaria para que las dependencias utilicen con eficiencia sus recursos para el logro de resultados (García y García, 2010).

En Colombia, las reformas presupuestales orientadas al desempeño del gasto muestran una implementación parcial hasta el momento. En este sentido,

³⁶“La cadena de valor de un proyecto de inversión plantea que, para cumplir con los objetivos específicos, los proyectos disponen de insumos los cuales a través de un proceso de transformación (llamado actividades) generan unos productos (bienes o servicios). Estos últimos conducen a resultados en términos de objetivos específicos propuestos, los cuales a su vez generan impactos, que se definen como los efectos esperados de los productos sobre las condiciones económicas o sociales de la población” (DNP-SUIFP).

la calidad³⁷, la efectividad³⁸ y la capacidad de ejecución de los recursos asociados a la política del posconflicto, están sujetos a las limitaciones del sistema presupuestal del país.

En este sentido, la presente sección hace un balance general sobre el estado y condiciones para el seguimiento de la información presupuestal, asociada al posconflicto, a partir de la disponibilidad de los sistemas y marcadores habilitados para esta política. Posteriormente, se presenta un análisis a 53 proyectos de inversión del PGN para revisar la calidad de su información y una aproximación sobre la contribución de los productos asociados al posconflicto en la implementación del PMI.

a. Identificación de recursos para la implementación del AF

La tabla presenta una valoración cualitativa sobre la disponibilidad de sistemas y marcadores presupuestales, para la identificación y seguimiento de recursos de la política de posconflicto por fuente de financiación.

Disponibilidad de sistemas y marcadores para la identificación y seguimiento de los recursos por parte del Gobierno Nacional

Fuente	Sistema o instrumento	1. Existe sistema con marcador asociado	2. Se encuentra en funcionamiento dicho marcador	3. El marcador asocia información completa y consistente	Resultado
Presupuesto General de la Nación (PGN)	SUIFP - SPI	0,33	0,17	0,17	67%
Sistema General de Participaciones (SGP)	ND	0	0	0	0%
Sistema General de Regalías (SGR)	SUIFP- GESPROY	0,33	0,33	0,17	83%
Cooperación internacional	CICLOPE	0,33	0,17	0,17	67%
Recursos entidades territoriales	ND	0	0	0	0%
Inversión privada	ND	0,17	0,17	0,17	50%
Promedio Fuentes	6	0,19	0,14	0,11	44%

Fuente: Cálculos UDP. Las variables que se tuvieron en cuenta para la calificación en cada fuente fueron: 1. Existencia de un sistema con marcador asociado al posconflicto (0,33%). 2. Funcionamiento del sistema (0,33%). 3. Completitud y consistencia de la información (0,33%). Al ponderar las variables por fuente se considera alto si el resultado es mayor al 80%, medio entre 60% y 79%, y bajo inferior a 60%

³⁷ Los productos asociados a las inversiones efectuadas satisfacen las expectativas y propósitos esperados.

³⁸ Contribución del producto hacia el resultado esperado.

En relación al *PGN*, la valoración arroja un resultado medio de 67%. Si bien es cierto existe un marcador para proyectos de inversión asociados al posconflicto en el SPI del SUIFP, el cual se encuentra activo, este requiere mayor apropiación y adaptación por parte de las entidades.

Aunque hay mejoras en la consistencia de los proyectos asociados, los niveles de subreporte son altos, y las dificultades para cuantificar y territorializar los productos del PMI representan retos importantes. Por otra parte, para el seguimiento a los gastos de funcionamiento, aún no existe un identificador para esta política.

De acuerdo con el análisis del reporte SIRECI, realizado por parte de las entidades nacionales, se encuentra un subreporte de alrededor de \$324.000 millones en proyectos que incurrieron gastos para la implementación del AF, que no estaban identificados con el marcador del SPI en la vigencia 2018.

Es importante resaltar que el Artículo 222 del PND 2018-2022, incluyó el trazador presupuestal para la paz, tanto para las partidas de funcionamiento como de inversión. Sin embargo, los sistemas dispuestos para el seguimiento a la ejecución no permiten hacerlo para el caso de los gastos de funcionamiento ni para los recursos que ingresan al FCP.

En relación al *SGR*, no se evidencian 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, y a través de GESPROY es posible realizar seguimiento. 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 (CGR 2018)³⁹.

En cuanto al *SGP* y *ET*, no existe un identificador por parte del Gobierno. Por esta razón la CGR creó el marcador del posconflicto en la categoría presupuestal del CHIP, mediante el cual se realizó el seguimiento para el presente informe.

La fuente *Cooperación Internacional*, si bien existe una alineación de proyectos al PMI, este identificador no se está reflejando en su totalidad en sistema CICLOPE. Adicionalmente, presenta dos limitaciones: i) como precisa APC Colombia (2019) la alineación de proyectos al PMI corresponde a un ejercicio de interpretación mediante el cual se clasifican los proyectos según la relación del objetivo general de la donación frente al objetivo del punto y pilar

³⁹Conclusión de la evaluación que realizó la CGR a los OCAD y a la gestión de los proyectos en el marco del SGR en 2017.

del AF, y ii) no es posible identificar el avance físico de los proyectos en ejecución⁴⁰.

Finalmente, en relación con la *Inversión Privada*, para el caso de Obras por impuestos existe un banco de proyectos administrado por la ART. Sin embargo, no se cuenta con seguimiento detallado de la implementación de estos proyectos en el aplicativo dispuesto en la página web. En lo referente a las inversiones del sector privado, no se cuenta con ningún tipo de sistema de seguimiento a empresas creadas en territorios ZOMAC derivadas del incentivo de deducción al impuesto a la renta.

Por tanto, se concluye que la disponibilidad y calidad de marcadores para la identificación y seguimiento de los recursos de la política transversal del posconflicto por parte del Gobierno es baja (44%), señalando un riesgo ante la complejidad de hacer un adecuado y oportuno monitoreo al seguimiento a la implementación.

b. Análisis de calidad del gasto de los proyectos de inversión del PGN

Se analizó el 96% del portafolio de inversión 2018 reportado en SUIFP, correspondientes a un total de \$1,39 billones de los recursos asociados al posconflicto en el PGN, distribuidos en 53 proyectos de inversión registrados del SPI del SUIFP.

Distribución de proyectos analizados por punto del AF

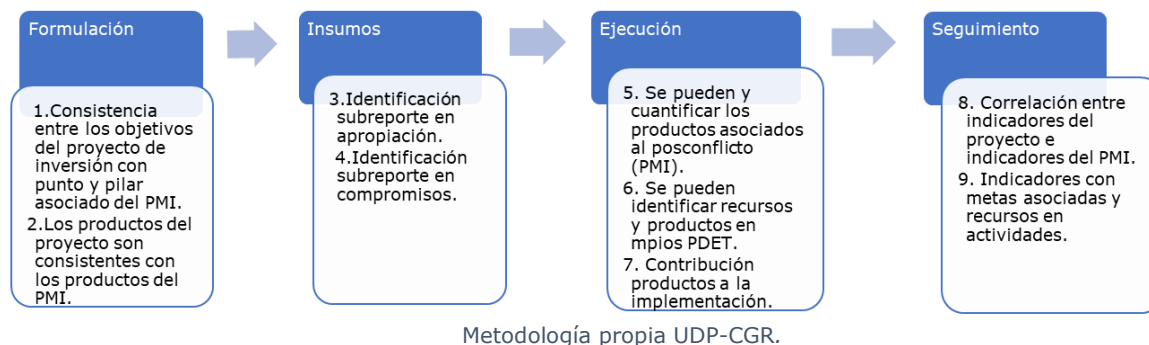
PUNTO DEL ACUERDO FINAL	Apropiación Total Proyecto	%	Apropiación Muestra	%
1. Reforma Rural Integral	890.270.975.982	61%	861.884.208.115	62%
2. Participación Política	2.181.453.532	0%	438.873.432	0%
3. Fin del Conflicto	17.240.426.131	1%	301.841.200	0%
4. Solución al problema de las drogas	456.229.999.810	31%	456.229.999.810	33%
5. Víctimas del conflicto	86.155.736.620	6%	74.318.156.160	5%
6. Implementación, Verificación y Refrendación	763.268.566	0%	763.268.566	0%
TOTAL	1.452.841.860.641	100%	1.393.936.347.283	100%

Fuente: SPI del SUIFP. La muestra analizada incluye proyectos reportados en SIRECI que no estaban asociados al marcador transversal del posconflicto del SPI del SUIFP.

Para cada proyecto de inversión se analizaron nueve variables que evalúan la consistencia del proyecto de inversión en cada etapa de la cadena de valor, en relación con los propósitos del AF y al alcance de los pilares,

⁴⁰ Comunicación APC Colombia No 20193000006781 de 2019-04-02.

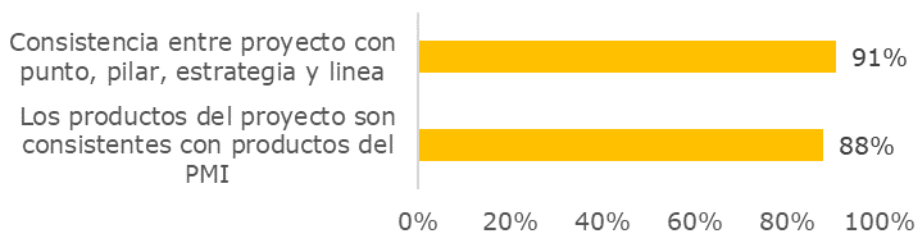
estrategias, líneas y productos programados en el PMI, tal como muestra la siguiente ilustración.



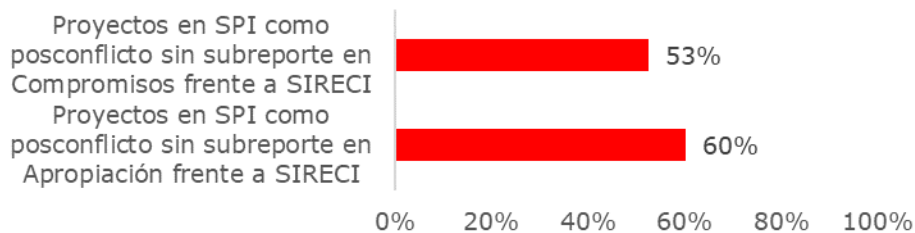
Desde la perspectiva de la *formulación*, los objetivos generales y específicos del 91% de los proyectos analizados son consistentes frente al alcance del pilar, estrategia y línea de acción del PMI ⁴¹. En 2017, el análisis de consistencia fue de 65% en los proyectos analizados (CGR, 2018). Así mismo, se encontró consistencia entre los productos de los proyectos de inversión y los productos del PMI en el 88% de los proyectos, con respecto al 48% de consistencia del informe anterior (CGR, 2018).

Aspectos de calidad de los proyectos del PGN

Formulación

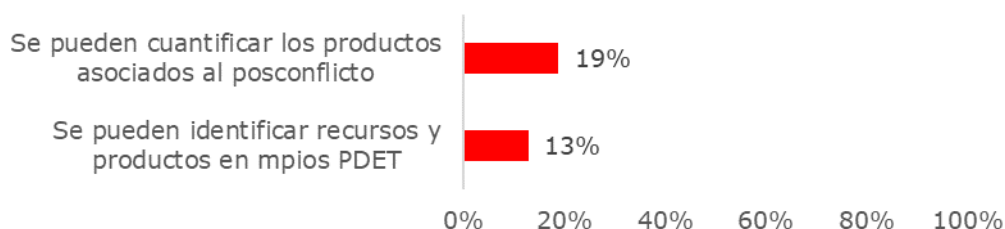


Insumos

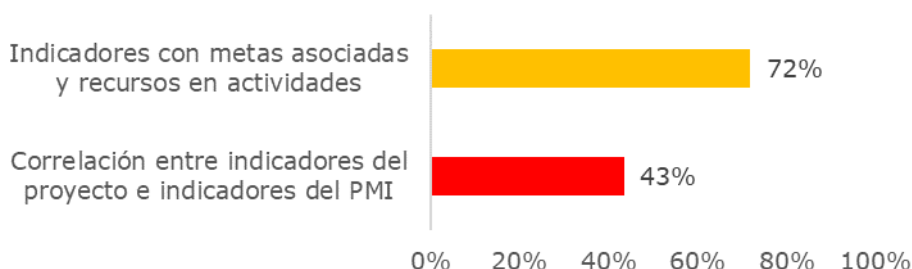


⁴¹ No obstante, se identificaron proyectos como los reportados por el Instituto de Antropología e Historia relacionado con la "Protección del patrimonio arqueológico, antropológico e histórico de la nación" y el reportado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para el "Diagnostico y vigilancia prestadores de agua potable y SB", cuyos productos presentados en el sistema no guardan relación con el PMI.

Ejecución



Seguimiento



Fuente: SPI del SUIFP. La muestra analizada incluye proyectos reportados en SIRECI que no estaban asociados al marcador transversal del posconflicto del SPI del SUIFP.

La asignación e identificación de *insumos* se constituye en un punto central para el logro de los objetivos específicos y productos esperados de un proyecto de política pública. En este sentido, se evidencian retos en relación al reporte de proyectos y recursos asociados a la implementación del posconflicto para la vigencia 2018, dado que el 40% de los proyectos de inversión presenta subreporte en la apropiación y el 47% subreporte en los compromisos realizados, frente a la información presentada por las entidades en la rendición SIRECI⁴².

En términos de *ejecución de recursos*, los retos para el seguimiento al posconflicto se asocian a poder cuantificar y territorializar los productos asociados al PMI. Solo en un 19% de los proyectos se pudo cuantificar los productos del PMI y en un 13% identificar, de forma global a través de la ficha EBI⁴³, que los recursos van dirigidos a territorios PDET.

⁴² Entre los proyectos que presentan subreporte, se encuentra el proyecto "Implementación de mecanismos de planificación participativa... en zonas priorizadas por el acuerdo de paz" del ART registra subreporte en el SPI frente a lo reportado en el SIRECI de \$21.080 millones. Adicionalmente hay proyectos reportados en SIRECI no registrados en SPI, como el proyecto del Ministerio de Educación para la "Implementación del programa de alimentación escolar en Colombia", por valor de \$0,23 billones asociado al pilar 1.4. Desarrollo social: Educación Rural (producto Suministro de complemento alimentario para la población escolar rural).

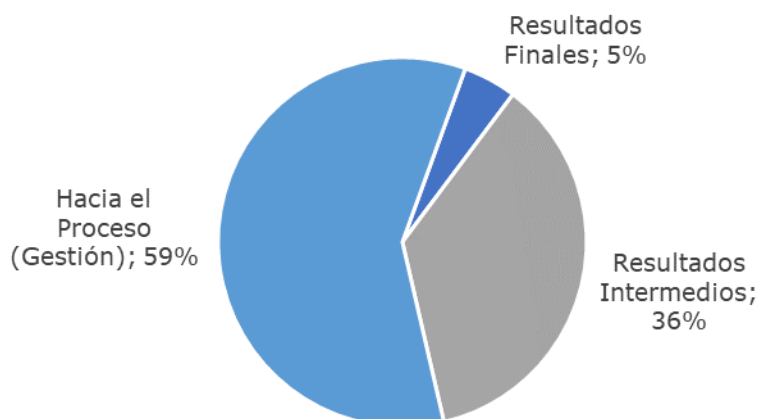
⁴³ Por ejemplo, el proyecto "Implementación de estrategias de cofinanciación en el marco de los programas de desarrollo con enfoque territorial nacional" de la ART, por valor de \$3.010 millones se focaliza hacia 55 Proyectos de desarrollo rural, en su totalidad en territorios PDET.

Finalmente, en relación al *seguimiento*, si bien el 72% de los proyectos disponen de indicadores con metas y recursos asociados, solo de manera indirecta se pueden identificar indicadores asociados al PMI en el 43% de los proyectos analizados⁴⁴.

c. Aproximación a la contribución de los productos al PMI del AF

El análisis realizado en esta sección, es una aproximación de la contribución de los recursos ejecutados, a través de los proyectos analizados, a la implementación del AF. El ejercicio clasifica los compromisos presupuestales de los proyectos inversión en términos de productos de proceso, resultado intermedio y resultado final a la implementación del AF.

Contribución de la ejecución a la implementación del AF



Fuente: Cálculos UDP, Metodología Análisis de Calidad Proyectos de Inversión.

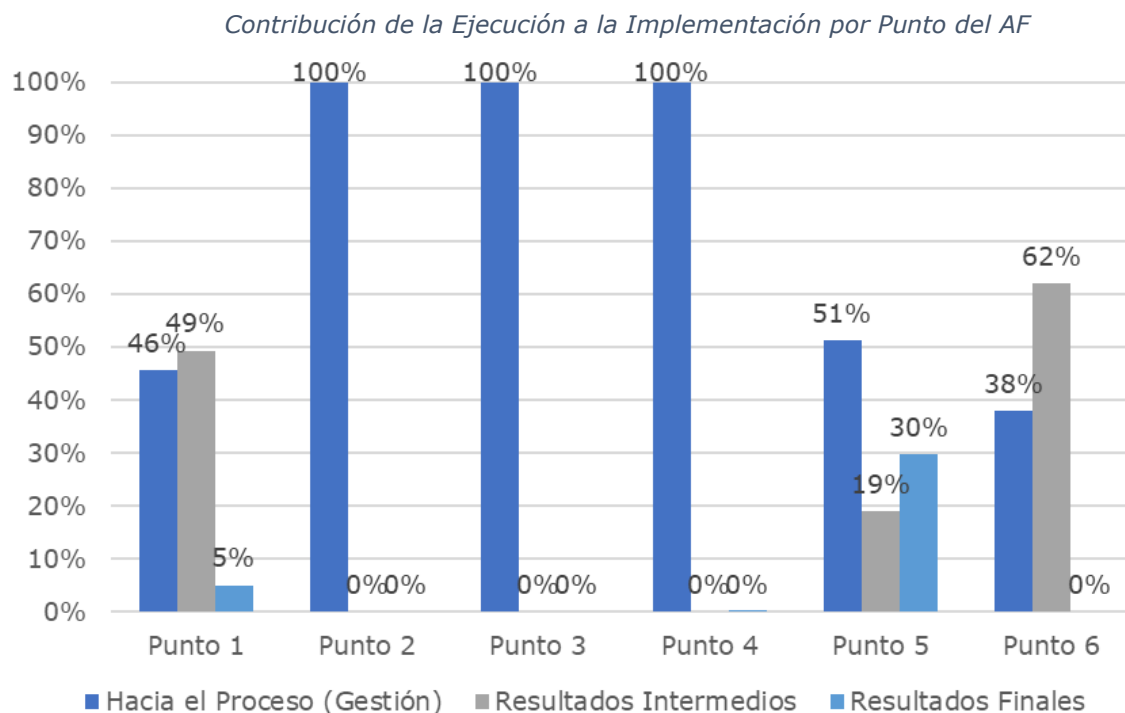
El 59% de la ejecución se asocia a 28 proyectos que ejecutan recursos para la obtención de productos que contribuyen en términos de proceso a la implementación del AF. Asimismo, el 36% de la ejecución se asocia a 23 proyectos que contribuyen en términos de resultado intermedio y un 5% se asocia a 8 proyectos que aportan a resultados finales de la implementación⁴⁵

En la siguiente gráfica se presenta la aproximación de la contribución de los recursos ejecutados a la implementación por punto del AF. Los puntos que más evidencian ejecución asociada a productos que contribuyen a resultados intermedios y finales son el Punto 1 y el Punto 5. y Punto 6. Se aclara que este

⁴⁴ Para citar un caso, el proyecto "Implantación de un programa red de seguridad alimentaria -RESA" del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por valor de \$972 millones, tiene indicadores asociados al PMI en cuanto al pilar 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación.

⁴⁵ Cabe anotar que hay casos en que un mismo proyecto de inversión puede contribuir a productos de proceso y de resultado.

último punto contiene los recursos de transferencia de funcionamiento DAPRE al FCP, cuya ejecución de recursos e identificación de productos queda por fuera del sistema SPI del SUIFP, situación que limita el seguimiento de la totalidad de los recursos en el marco un enfoque orientado a resultados.



Fuente: Cálculos UDP, Metodología Análisis de Calidad Proyectos de Inversión

A modo de ejemplo, para ilustrar las tres categorías de análisis, se toma el Punto 1 como referente, dado que contiene proyectos de inversión en las tres clasificaciones propuestas (Ver anexo 3):

Ejemplos de las categorías de análisis de calidad de proyectos de inversión

Categoría	Ejemplos
Productos de proceso (gestión)	El proyecto "Implementación de mecanismos de planificación participativa en zonas priorizadas por el acuerdo de ..." de la ART, que ejecutó \$ 23.334 millones en 2018, generó productos como "Servicio de apoyo al fortalecimiento de capacidades territoriales" y "documentos de planeación", que aportan a la gestión del pilar de <i>Planes de acción para la transformación regional</i> .
Resultado intermedio	El proyecto "Construcción ampliación, mejoramiento y dotación de infraestructura educativa en niveles de preescolar, básica y media a nivel nacional" del MEN, por valor de \$22.181 millones que genera productos tales como "proyectos de infraestructura educativa" y "aulas nuevas construidas en zonas rurales apartadas" los cuales son resultados intermedios del pilar de <i>Desarrollo social: Educación Rural</i> .

Resultados finales	El proyecto "Asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional" de la ANT ejecutó \$22.181 millones para el producto "Predios de pequeña propiedad privada rural formalizados", lo cual aporta a resultado final del pilar 1.1. <i>Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.</i>
--------------------	--

De acuerdo con lo anterior, se concluye que luego de dos años transcurridos desde la firma del AF, este resultado en el que predominan las inversiones hacia productos de proceso, es consistente, dado el momento del ciclo de implementación en el que se encuentra la política del posconflicto. Se espera que, en las próximas vigencias, las inversiones se vayan concentrando hacia los resultados intermedios y finales, contribuyendo al cumplimiento de las metas trazadoras del PMI.

5. Riesgos financieros para la implementación del Acuerdo Final

Riesgo 2018	Seguimiento
El Gobierno Nacional no cuenta con el costeo específico de todos los gastos asociados al AF. La no formulación del PPI limita la identificación específica de los gastos esperados con el AF. 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.	No se resuelven los riesgos de financiación identificados por la CGR (2018), pues siguen sin cuantificarse la totalidad de los costos asociados que cubran el alcance del AF. toda vez que, por ejemplo, la RRI tiene carácter Nacional y no es exclusivo a los 170 municipios priorizados para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). El PND 2018-2022, asignó \$37,1 billones al PPI Paz, de los cuales solo se determinan \$ 10,4 billones directamente Pacto por la Construcción de Paz. El resto de recursos se asocian a otros 13 pactos, siendo el Pacto por la Equidad el que concentra la mayor parte (50%).
Falta de control del Gobierno Nacional sobre las fuentes de financiación. En especial sobre los recursos del SGP, recursos propios de los entes territoriales y recursos de inversión privada.	Este riesgo se mantiene toda vez que el PND 2018-2022 no evidencia cambios normativos o lineamientos que flexibilicen el uso del SGP, ni se evidencian avances en la reforma a la Ley 715 de 2001. Tanto el MFMP como el PPI Paz del PND, programan alrededor del 50% de su ejecución con fuentes de bajo control por parte del Gobierno (SGP, Cooperación Internacional, recursos propios de las ET e inversión privada).
Ausencia de instrumentos que orienten el uso de los recursos para la implementación del AF. Lo cual puede generar que las acciones esperadas no se implementen en los tiempos necesarios.	La mitigación de este riesgo dependerá en parte de la construcción de la Hoja de Ruta" y su efectividad, la cual deberá contemplar un acuerdo de inversión y un cronograma de ejecución anualizado que identifique proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y

recursos apropiados por entidades del orden Nacional y territorial según competencias y autonomía⁴⁶.

Las capacidades reales de ejecución de las entidades participantes en la implementación afectan la apropiación de recursos destinados para este fin.

Se reitera el riesgo identificado en tanto, existe un nivel de ejecución general moderado, para el periodo acumulado 2017-2019. La ejecución de las fuentes de alcance territorial tales como el SGR, SGP, Recursos Propios de las ET y Cooperación se ve limitada por la baja capacidad de ejecución de las entidades territoriales, situación crítica en los municipios priorizados. No se evidencia una estrategia de fortalecimiento de dichas capacidades.

Así, más del 50% de la ejecución durante 2017-2018 se concentra en el PGN, a través las entidades de orden Nacional, lo que representa un reto de articulación para la implementación territorial.

Posible desgaste de la capacidad institucional del Gobierno, relacionado con el sub-reporte 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.

Aún existe una baja disponibilidad y calidad de marcadores para la identificación y seguimiento de los recursos de posconflicto por parte del Gobierno (especialmente para SGP y ET). En cuanto a la fuente de Cooperación Internacional, aún no es posible identificar el avance físico de los proyectos en ejecución. En relación al PGN, si bien hay mejoras en la consistencia de los proyectos asociados, los niveles de sub-reporte son altos, y se evidencian dificultades para cuantificar y territorializar los productos del PMI. Adicionalmente, no existen marcadores en los recursos de funcionamiento.

Riesgos 2019

Posible impacto

Pese a incluirse con mayor claridad la orientación del gasto en el PPI de Paz en el PDN 2018-2022, éste no acoge el alcance de la focalización por punto del AF frente a la distribución del MFMP 2017. Se dejan un 21% de recursos pendientes por programar.

Cumplimiento parcial de las metas planteadas en el PMI.

El trazador para la paz como instrumento para programar recursos del PGN en cada vigencia en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, si bien es un gran avance, es limitado toda vez que no cubre las fuentes de financiación del AF diferentes al PGN, lo cual limita las labores de seguimiento y control a la asignación y ejecución de recursos.

Dificultad para el seguimiento, control y verificación de la contribución y ejecución de los recursos asignados a las metas del AF.

⁴⁶ Conforme a lo estipulado en el artículo 281 de la Ley del PND 2018-2022.

Limitaciones en el control de los recursos transferidos al FCP y sus resultados, en tanto estos no se incluyen en los sistemas de seguimiento a la ejecución. En este sentido, el trazador para la paz no específica como se llevará a cabo el detalle de la programación y seguimiento a la ejecución de los recursos del PGN que ingresan al FCP.

Dificultades para el seguimiento a la ejecución, toda vez que el FCP concentra cerca de una tercera parte del recurso asignado del PGN. En el marco del PND 2018-2022 se plantea incorporar recursos de otras fuentes como el SGR, sin aclarar cómo se articulará este instrumento con la construcción de la hoja de ruta.

Existen límites en la gobernanza de los recursos de Cooperación Internacional, los cuales no ingresaron al FCP como fue previsto⁴⁷. La formulación y orientación de los proyectos de cooperación se ha llevado conforme al enfoque de cada cooperante sin lineamientos claros que orienten la focalización de estos recursos.

Bajo seguimiento al cumplimiento de los propósitos y las metas planteadas en el PMI con cargo a estos recursos. Falta de efectividad en la aplicación de la política.

Baja concentración de recursos orientados hacia el pilar de ordenamiento social de propiedad en 2017-2018 y la programación de 2019.

Bajo cumplimiento en las metas trazadoras del Punto 1 del AF relacionadas con la entrega de tierras y formalización de la propiedad y de impactos derivados como aumento de la productividad del campo y disminución de brechas de pobreza.

Desconcentración del gasto en temas estructurales como son la reducción del consumo de drogas ilícitas y su comercialización. En 2019 la participación de este punto baja a un 2% sobre el total de recursos programados.

Bajo cumplimiento en las metas del Punto 4 del AF e impactos derivados sobre la reducción de la producción, consumo y comercialización de drogas ilícitas.

Los menores niveles de ejecución de recursos del punto 1 se asociaron a los pilares de ordenamiento social de la propiedad (4%), salud (3%) y garantía progresiva del derecho a la alimentación (1%).

Este riesgo puede afectar los resultados esperados en los pilares de ordenamiento social de la propiedad, salud y garantía del derecho a la alimentación la materia y por ende el cumplimiento de los objetivos de la reforma rural.

Del total de proyectos con recursos para posconflicto, solo en el 19% de los mismos, se pueden cuantificar los productos del PMI y en un 13% se pueden identificar de forma global que los recursos van dirigidos a territorios PDET a través de la ficha EBI. Adicionalmente, esta identificación es bastante compleja e indirecta.

Este riesgo podría generar desarticulación de la oferta institucional e inversión de recursos públicos sin que en efecto se estén cumpliendo los indicadores, productos y metas trazadoras en el PMI.

⁴⁷ Así fue estipulado en el Conpes 3867 de 2016 y el artículo 2 de Decreto 691 de 2017.

Capítulo de Política Pública

La firma del Acuerdo Final (AF) trajo para el país nuevos retos en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas, debido a que la consolidación de la paz y la reconciliación nacional requiere del fortalecimiento de los esfuerzos para integrar los territorios, aumentar la inclusión social y robustecer la democracia. Esto significa ahondar en el enfoque de derechos, reconocer las necesidades y particularidades de los territorios, y una mayor participación entre los diferentes sectores de la sociedad.

Dicho lo anterior, la CGR ha venido en los últimos años haciendo seguimiento a los avances del posconflicto, con el fin de ejercer el control y la vigilancia a los recursos públicos. Para esto, se diseñó una metodología que busca sentar las bases para hacer el seguimiento al posconflicto de los próximos años desde la CGR, con el fin de identificar posibles riesgos que sean de interés para los Honorables Congresistas de la República, así como transformarse en procesos de control fiscal micro y/o participativos.

En este sentido, el presente capítulo contiene una primera sección en la que se explica la metodología, para luego desarrollar y profundizar, en cada sección, los principales resultados de cada uno de los seis puntos del AF.

Metodología

El desarrollo del presente capítulo, parte del marco conceptual de calidad en la gestión pública y utiliza las herramientas de *cadena de valor* y *ciclo de política pública* como parámetros de referencia. En este sentido, según lo planteado bajo el concepto de creación de valor de lo público⁴⁸, la calidad en la gestión pública de posconflicto, significa para la CGR, generar valor con los recursos destinados para la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas de posconflicto.

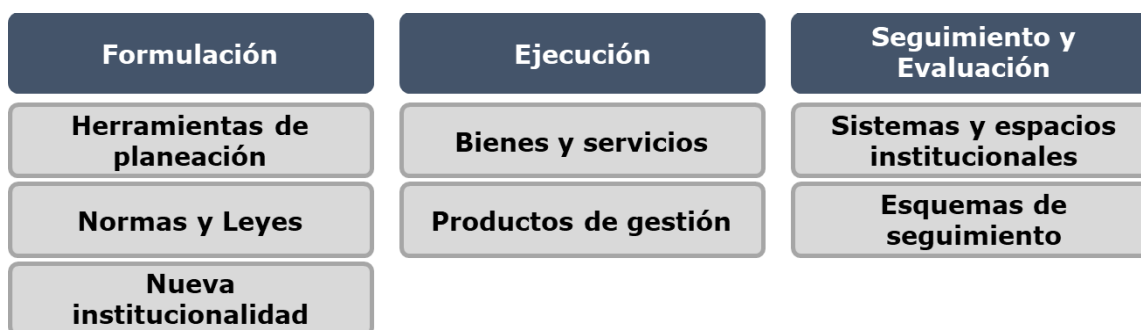
Para materializar este concepto, la UDP planteó un *método* que pretende valorar el cumplimiento de lo pactado en el AF a la luz del ciclo de política pública, según lo establecido en el PMI. Para el desarrollo del método de análisis de los avances en política pública del posconflicto, se tomó como referente de seguimiento a los 501 indicadores que se aprobaron en el PMI, por parte de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), en cumplimiento de las disposiciones del Punto 6.1.1 del AF. Estos indicadores están organizados por punto, pilar, estrategia, producto, responsable y vigencia.

⁴⁸ Makón (2014), Benington y Moore, 2010. "Public Value in Complex and Changing Times", entre otros.

LA CGR hizo una revisión de los 501 indicadores del PMI, que dio como resultado 415 *categorías de análisis*⁴⁹, las cuales son la base para el desarrollo de la metodología de seguimiento.

Posteriormente, cada una de estas *categorías* se clasifica en la *etapa del ciclo de política pública* (formulación, ejecución o seguimiento) al que pertenece y a una tipología de análisis que caracterice el producto de la categoría. La CGR definió *siete posibles tipologías de análisis*, en las cuales se puede clasificar cada categoría de política pública.

Ciclo de política pública y su respectiva tipología de análisis



Para cada categoría de análisis y su respectiva tipología, se definió un conjunto de preguntas que fueron realizadas a las entidades responsables de la política pública por medio de un formulario enviado a cada entidad responsable del nivel nacional⁵⁰, con el fin de poder medir el nivel de cumplimiento por punto, pilar y fase del AF. Para mayor detalle de la descripción de cada tipología consultar el anexo 1.

Vale destacar que la CGR, basada en el marco conceptual de calidad de la gestión pública y teniendo como referencia el ciclo de la política, realizó preguntas que trascienden, en algunos casos, el alcance de los indicadores del PMI, con el fin de tener un esquema métrico que permita medir la evolución o retroceso del Acuerdo Final con la evolución en el tiempo.

⁴⁹ La reducción en la cantidad de hitos a valorar, es decir pasar de 501 indicadores a 436 categorías, está explicado porque se unificaron indicadores que compartían un mismo asunto de análisis. Por ejemplo, un programa que tenía dos indicadores, uno orientado a su creación y el otro a realizar la consulta previa con los pueblos étnicos, se unificó en una sola categoría de análisis.

⁵⁰ También se hicieron requerimientos a las autoridades territoriales sobre sus avances, en materia del Acuerdo Final y su contratación. Por la calidad de la información recibida y en otros casos incompleta, no se utiliza en la presente información, sin embargo, la CGR está utilizando esta información para otros análisis.

Para ejemplificar la anterior mención, el indicador asociado a la JEP es “Jurisdicción Especial para la Paz creada y puesta en marcha”, el cual se podría decir que ya se cumplió. Sin embargo, la CGR ahondó y preguntó por su planta de personal, recursos disponibles, sistema de gestión de calidad, planes y políticas internas, entre otras variables relevantes para medir la puesta en marcha de la JEP.

Posterior a la elaboración y envío de los formularios, la CGR invitó a las entidades a una reunión llevada a cabo el 24 de abril, cuyo fin fue explicar el método utilizado y solucionar inquietudes. A partir de esa fecha, la UDP procesó la información recibida en los formularios, con sus respectivos anexos, y lo contrastó con los reportes de SIRECI. En algunos casos, ocurrieron reuniones o documentos aclaratorios.

El ejercicio tuvo como resultado un sistema métrico, en el que cada *categoría de análisis* de política pública obtuvo una valoración con respecto a la cantidad de preguntas realizadas, las cuales se pueden agrupar por punto, pilar, estrategia y entidad responsable, con el fin de evaluar el estado de avances de posconflicto con la fecha de corte del informe.

En el desarrollo de las secciones del capítulo, mostrará el nivel de avance que presentó cada punto del Acuerdo Final, a la luz de las fases del ciclo de política, con el fin de identificar si se ha venido cumpliendo el AF, según el desarrollo orgánico de lo pactado, es decir: primero planear, luego implementar y posteriormente el seguimiento. Este ejercicio cuantitativo se complementa con el análisis cualitativo de la información recolectada.

Cabe resaltar por parte de la CGR la dificultad operativa que tuvo la implementación del método, debido a que varios de los indicadores del PMI se encuentran en revisión por parte del Gobierno nacional, con el fin de ajustar el alcance a las posibilidades sectoriales de la política pública y la estandarización técnica que viene adelantando el DNP, en el marco del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). En este sentido, la entidad solicitó el reporte de los indicadores que están vigentes en el PMI, sin importar las modificaciones que se encuentra realizando la Rama Ejecutiva, lo cual implicó reprocesos de solicitud de información y en algunos casos reportes con baja calidad.

En materia del contenido de cada sección, se encontrará cuatro apartados en el desarrollo de cada punto del AF. El primer apartado contiene un breve contexto del punto, en el que se explica su propósito principal, un esquema gráfico de los pilares que contiene, una presentación de los recursos

presupuestales dispuestos para el punto y un resumen de lo encontrado por la CGR. La siguiente sección es un balance del punto, que básicamente es un resumen general del seguimiento realizado. Luego, en la tercera sección, se desarrolla para cada pilar un análisis detallado del estado de avance de sus estrategias, intercalando el análisis cuantitativo y cualitativo. Finalmente, se presenta un análisis de los riesgos, en dos niveles: i) una revisión de aquellos que se identificaron en el informe anterior, con el fin de identificar su estado actual, y ii) el establecimiento de los nuevos riesgos que surgen del análisis en el presente informe.

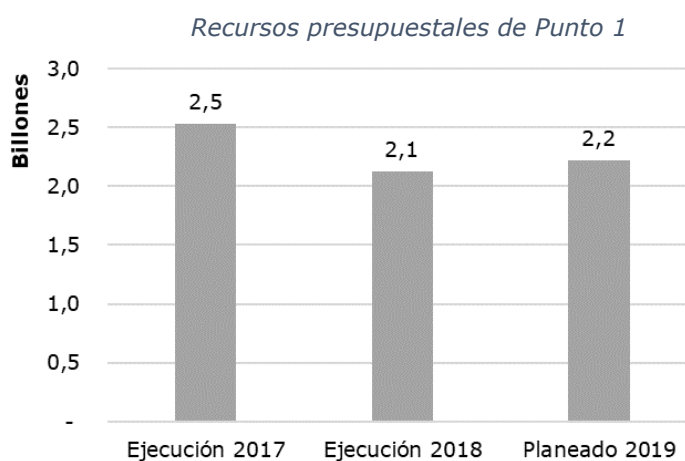
Punto 1. Reforma Rural Integral

El primer punto del Acuerdo Final busca cerrar las brechas entre lo urbano y lo rural, reactivar el campo, y fomentar la agricultura campesina, familiar y comunitaria, con el fin de lograr la erradicación de la pobreza rural extrema y la disminución en un 50% de la pobreza en el campo en un plazo de 10 años.

Para cumplir con los propósitos de la Reforma Rural Integral (RRI), se establecieron ocho pilares temáticos en los que se desarrolla la política pública, como se enmarca en la siguiente ilustración.



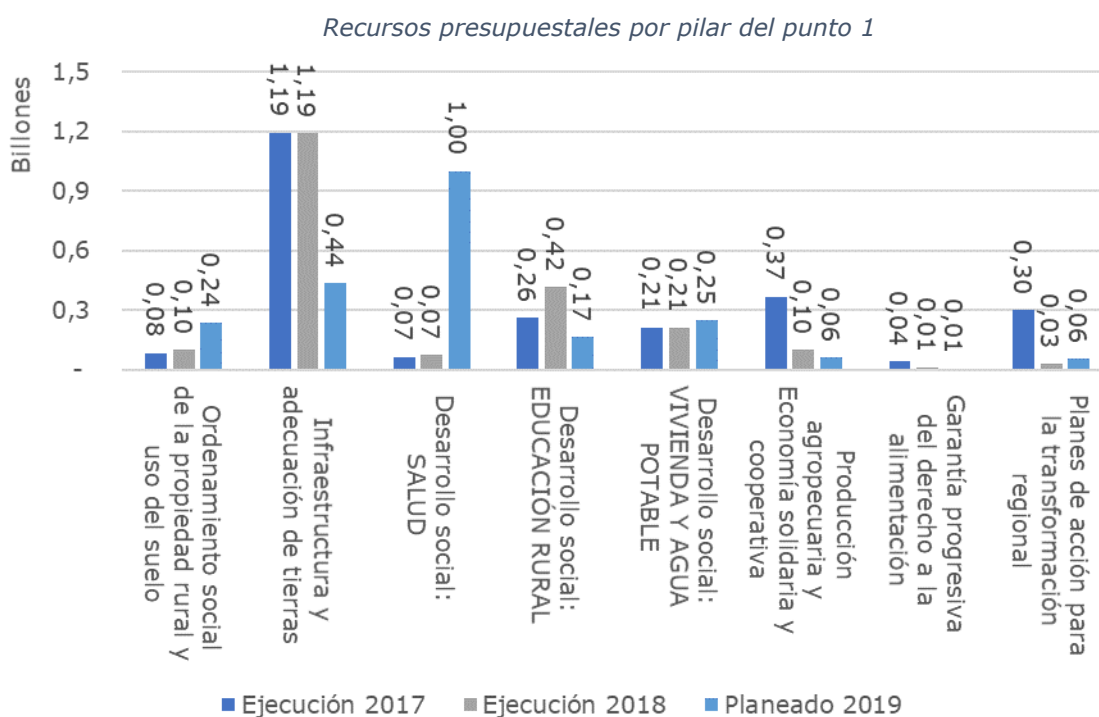
En materia presupuestal, este punto del AF concentra el 85% de los recursos totales asignados en el MFMP 2017 y 2018. Al revisar lo realmente ejecutado en las políticas públicas de la RRI, se identificó que en promedio se destinaron \$2,3 billones durante 2017 y 2018, lo que representó compromisos presupuestales por \$4,65



Fuente: Cálculos UDP de la CGR con base en sistemas oficiales

billones en el bienio⁵¹. Para 2019 se programaron \$2,20 billones, lo que significó un aumento del 4% con respecto al año anterior.

Se resalta, que durante 2017 y 2018 el pilar de *Infraestructura y adecuación de tierras* concentró en promedio el 52% de los recursos de la RRI, pero presentó una reducción para 2019. Los pilares de producción agropecuaria y garantía progresiva al derecho a la alimentación, disminuyeron 84% de los recursos, durante la 2017 y 2019. Lo anterior es un tema para resaltar, pues uno de los ejes del Acuerdo Final es impulsar la economía agropecuaria, que desde la planeación del gasto representa variaciones significativas que van en contra del propósito inicial.



Fuente: Cálculos UDP de la CGR con base en sistemas oficiales

Igualmente, se evidencia una reducción del 63% en el pilar de infraestructura para 2019, lo cual genera alerta, debido a que los únicos Planes Nacionales Sectoriales (PNS) que se han aprobado son de dicho pilar, y dado el nivel de ejecución histórica que se reportó en los años anteriores no es clara la razón de la reducción abrupta del presupuesto.

Se destaca el crecimiento significativo en la programación 2019 para los pilares de salud y ordenamiento social de la propiedad, como lo muestra la siguiente tabla. Sin embargo, llama la atención el valor en términos absolutos

⁵¹ La ejecución entre 2017 y 2018 se redujo 16%.

para el pilar de ordenamiento social de propiedad, pues si bien aumenta en la vigencia 2019, sigue siendo bajos la cantidad de recursos disponibles para los requerimientos de la política, lo que representa un riesgo estructural para el cumplimiento del alcance del Punto 1, como se mencionó en el capítulo financiero.

Recursos presupuestales de la RRI (miles de millones)

Punto y Pilar	Ejecución 2017	Ejecución 2018	Planeado 2019	Variación 2017 vs 2019	Variación 2018 vs 2019
1. Reforma Rural Integral	2.527	2.127	2.195	12,4%	-4,1%
Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	84	98	236	180%	141%
Infraestructura y adecuación de tierras	1.194	1.191	438	--63%	--63%
Desarrollo social: SALUD	65	74	1.005	1431%	1255%
Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL	264	415	167	-37%	-60%
Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	213	209	250	-17.8%	-19.6%
Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	368	100	60	-83%	-40%
Garantía progresiva del derecho a la alimentación	40	11	6	-86%	-51%
Planes de acción para la transformación regional	299	28	55	-81%	-99%

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

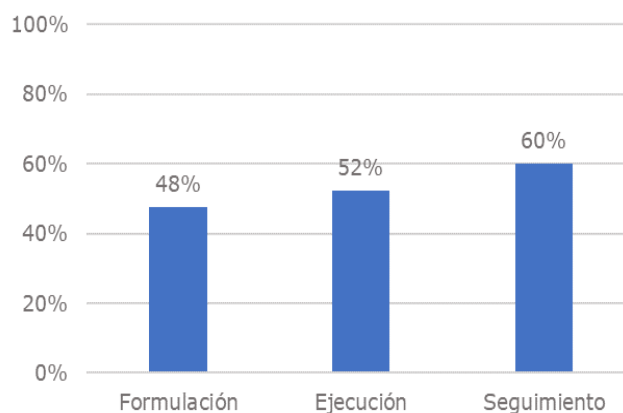
Entre los aspectos a resaltar de la RRI, se identificó la terminación del proceso participativo de formulación en las 16 subregiones PDET, la realización de ejercicios de costeo en la mayoría de los PNS y la aprobación del Conpes 3958 de 2019 para implementar un sistema catastral multipropósito.

Se destaca entre los principales riesgos encontrados en el presente informe: la baja articulación entre los procesos de planeación y gestión de oferta entre la nación y el territorio, un posible déficit de \$34,5 billones con la estimación presupuestal actual de los PNS, y la diferencia en el posible cambio de la meta trazadora sobre acceso a tierras, al pasar de hectáreas entregadas a ingresadas en el Fondo de Tierras.

1. Balance de la implementación del Punto 1

El punto presentó avances intermedios con respecto al momento de implementación del AF, porque: i) han existido algunos avances en los productos orientados al ciclo de política pública de formulación, pero son insuficientes para lo esperado que ocurriera a la fecha; ii) se han venido cumpliendo con la prestación de bienes y servicios que ya existían en la oferta institucional del país, aunque en algunos casos se han adoptado soluciones a los requerimientos del AF; y iii) se han instaurado o fortalecido algunos instrumentos de seguimiento a la política rural.

Balances del Punto 1 por ciclo de política pública



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

De manera particular, en lo referente al ciclo de formulación, se destaca los avances en la elaboración y aprobación de los Planes de Acción para la Transformación del Territorio (PATR) en las 16 subregiones PDET, así como el avance normativo del Decreto Ley 902 de 2017 en materia de tierras y la formulación del Conpes para catastro multipropósito, a pesar que existen rezagos en su ejecución. No obstante, se llama la atención que apenas 12,5% de los Planes Nacionales Sectoriales fueron aprobados, a pesar que varios se encuentran formulados, así como ajustes normativos como la Jurisdicción Agraria no reportan avances significativos, como se verá a continuación para cada estrategia.

En materia de ejecución de los bienes y servicios que se prestaron durante la vigencia 2018, por parte de los diferentes sectores de la política, se evidenció un avance intermedio, ya que algunos actores han adoptado sus necesidades de las zonas rurales y otras reorientado sus esfuerzos presupuestales para los municipios PDET, dado que no han recibido nuevos ingresos para el posconflicto. En algunos casos, los bienes y servicios no han iniciado su operación en sitios territoriales.

Se resalta que existen una serie de dificultades al momento de la medición de indicadores de ejecución, como son: la diferencia en la meta trazadora sobre acceso a tierras, entre hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras y entregadas,

cuyo alcance es significativamente diferente y la falta de un marco normativo para ejecutar el acceso y formalización de tierra a los pueblos Rrom, que permita contar con avances respecto a los indicadores con enfoque diferencial étnico.

Los productos relacionados con el ciclo de seguimiento, asociados con instancias de coordinación y mecanismos de monitoreo, presenta avances por los mecanismos de seguimiento del sector salud y trabajo. Sin embargo, el porcentaje del avance en el seguimiento se ve afectado por la falta de información que se tiene con respecto a la creación de mecanismos de concertación y dialogo social entre institucionalidad pública y empresas del sector privado.

2. Balance de la implementación por Pilar

a. Planes Nacionales Sectoriales y Planes de Acción para la Transformación Regional

La planeación de lo rural implica un esfuerzo sectorial y territorial importante, debido a que gran parte de la oferta del país se ha concentrado en zonas urbanas y periurbanas. Lo anterior implica, replantear los modelos de intervención, sus estructuras de costos, logística necesaria, entre otros aspectos de la planeación, implementación y seguimiento.

Teniendo esto en cuenta, el AF planteó dos tipos de instrumentos de planeación estratégica para la RRI. Por un lado, propuso 16 Planes Nacionales Sectoriales (PNS), con los que se busca formular políticas especializadas para las zonas rurales para los próximos 10 años. Por otro lado, la formulación de los PATR bajo un proceso participativo en las 16 subregiones⁵² PDET, que empezó desde las veredas, para priorizar sus propuestas a nivel municipal y posteriormente acordar apuestas subregionales.

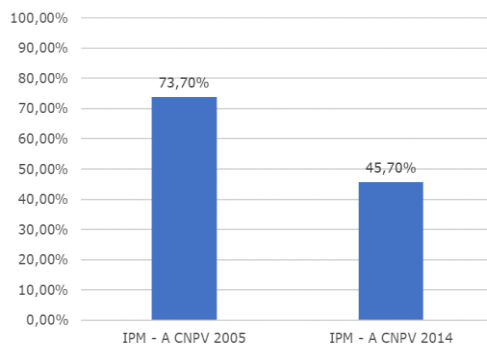
El AF estableció que los PDET serían el mecanismo de ejecución de los Planes Nacionales. De manera particular, estableció que “El Gobierno nacional destinará los recursos necesarios para garantizar el diseño y ejecución de los planes de acción para la transformación estructural, con el concurso de las entidades territoriales” (Mesa de Conversación, 2016).

El propósito final de la RRI, es que, por medio de la implementación de los planes nacionales y territoriales se logre reducir la pobreza. De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario, la pobreza multidimensional en 2014 para zonas rurales era de 45,7%. Según reportó el Departamento Administrativo Nacional

⁵² Las 16 Subregiones recoge 170 municipios de 19 departamentos, que definió el Decreto 893 de 2017, las cuales se escogieron por sus niveles de pobreza, afectación del conflicto, debilidad institucional, y presencia de cultivos de uso ilícitos.

de Estadística (DANE), no se cuenta con información para 2017 y 2018, sin embargo, la información de 2018 estará una vez se entreguen de manera oficial los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018.

Pobreza multidimensional ajustado en zonas rurales



Fuente: DANE

La reducción de la pobreza en las últimas mediciones es un hecho importante, sin embargo, sigue siendo necesario la inversión en infraestructura, desarrollo social y productivo, así como ciencia y tecnología para desarrollar el campo y reducir la pobreza en las zonas rurales del país.

Planes Nacionales Sectoriales (PNS)

Los PNS son 16 instrumentos de política pública sectorial, que buscan lograr “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” (Mesa de Conversación, 2016).

En el presente capítulo se hará un balance de los planes, más no se entra al detalle de cada uno de ellos, debido a que esto se hace en el respectivo pilar de la reforma rural al que pertenece. Los planes a los que se hace referencia en la RRI son los siguientes:

Resumen de los Planes Nacionales Sectoriales

Pilar	Estrategia	Plan Nacional Sectorial	Costeo ⁵³	Responsable
Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	Acceso a la tierra	Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural		Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	Uso del suelo y Gestión catastral (multipropósito)	Plan de Zonificación Ambiental		Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

⁵³ Cifras en billones de pesos. Los valores acá presentados son el costeo presentado por cada entidad responsable de PNS a la CGR; resaltando que algunos de estos planes se encuentran aprobados y la mayoría presentaron el costo del plan que tienen formulado pero sujeto a aprobación, razón por la que podría variar dichos montos.

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

Infraestructura y adecuación de tierras	Infraestructura de Riego	Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	\$ 0,1	Agencia de Desarrollo Rural
	Infraestructura Vial	Plan Nacional de Vías para la Integración Regional	\$ 10,2	Ministerio de Transporte
	Infraestructura de conectividad	Plan Nacional de Conectividad Rural	\$ 0,9	MinTIC
	Infraestructura eléctrica	Plan Nacional de Electrificación Rural	\$ 6,1	Ministerio de Minas y Energía
Desarrollo social: SALUD	Atención a población dispersa	Plan Nacional de Salud Rural	\$ 5,6	Ministerio de Salud y Protección Social
Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL	Calidad y pertinencia en la educación rural	Plan Especial de Educación Rural	\$ 87,8	Ministerio de Educación Nacional
Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	Agua y alcantarillado	Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	\$ 3,8	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
	Vivienda rural	Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural	\$ 20,0	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	Asistencia integral e innovación tecnológica	Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación	\$ 4,4	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	Mercadeo	Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	\$ 0,1	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	Capital semilla	Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	\$ 0,1	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	Economía solidaria y cooperativa	Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural	\$ 0,8	Ministerio del Trabajo
	Protección social rural	Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales	\$ 0,4	Ministerio del Trabajo
Garantía progresiva del derecho a la alimentación	Diseño institucional de los Consejos de Alimentación y Nutrición	Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación		Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Con el propósito de indagar por el estado de cada uno de estos planes, se les preguntó a las entidades responsables de su desarrollo, si los PNS se encontraban formulados, reconocían el enfoque diferencial y territorial, la existencia de un costeo, se encontraban aprobados y cuántos recursos destinaron para 2018 y 2019.

El estado actual de los planes se resume en la siguiente tabla:

Balace de los Planes Nacionales Sectoriales

Criterio y porcentaje de avance	Descripción
Formulado (81%)	<p>13 planes reportaron y enviaron una versión preliminar o definitiva del Plan Nacional⁵⁴.</p> <p>Los planes que no presentan un documento formulado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formalización Masiva de la Propiedad Rural - Zonificación Ambiental - Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación
Enfoque diferencial (69%)	<p>11 planes reconocen el enfoque diferencial. La CGR resalta, como un posible riesgo, que no suelen existir componentes específicos, es decir a la medida de las necesidades de la población de los enfoques diferenciales.</p> <p>En el caso del enfoque étnico, la Instancia Alto Nivel de los Pueblos Étnicos (IANPE)⁵⁵ manifestó que no ha sido participe de la formulación y aprobación de estos planes.</p> <p>Cinco planes reportaron no reconocer enfoque diferencial⁵⁶:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los tres Planes que no presentaron documento. - Planes de Electrificación Rural - Plan de Riego y Drenaje
Enfoque territorial (63%)	<p>10 planes reportaron tener enfoque territorial, en la mayoría de los casos entendido como la articulación de estos con las estrategias resultantes de los PATR, la realización de talleres territoriales para su diseño y en otros casos se reconocen las necesidades del territorio⁵⁷.</p>
Aprobados (13%)	<p>Dos planes se encuentran aprobados, siendo estos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plan Nacional de Vías para la Integración Regional - Plan Nacional de Electrificación Rural <p>Presidencia reconoce como aprobados exclusivamente los dos planes⁵⁸, aunque desde el 23 de junio de 2017 el MADR aprobó el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural por medio de la Resolución 179.</p> <p>Se resalta como un riesgo para la implementación del posconflicto, que sólo tres Planes Nacionales Sectoriales se encuentren aprobados.</p>

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

⁵⁴ Algunas de las entidades manifestaron que durante el Gobierno de Juan Manuel Santos se avanzó en versión borrador del Plan, y que actualmente se encuentran en proceso de validación y ajustes antes los comentarios realizados por la CPEyC, DNP y ART, quienes indicaron ser las entidades validadoras de los Planes Nacionales.

⁵⁵ En reunión del 17 de junio de 2019 con la Contraloría General de la República.

⁵⁶ Los planes de Electrificación Rural, y Plan de Riego y Drenaje, informaron que su servicio es para toda la comunidad y que la validación y ejecución de sus servicios está condicionado a cumplimiento de requerimientos, respectivamente.

⁵⁷ La CGR destaca que el concepto de enfoque territorial, si bien es un concepto relativamente nuevo, es importante que los planes pendientes de formular y aprobar se orienten a brindar bienes y servicios acordes con las características y necesidades del territorio.

⁵⁸ Con número de radicado OFI19-00022188 / IDM 111700 en oficio enviado a la Contraloría General de la República, por parte de la Presidencia de la República, en comunicado del 21 de febrero de 2019.

Adicionalmente, se identificó que, de aprobarse los PNS faltantes bajo las condiciones actuales, se tendría un costo global de \$140,4 billones (sin contar 4 planes que no tienen costeo a la fecha). Teniendo en cuenta los \$110,6 billones que se costearon en el MFMP de 2018, los recursos comprometidos a la fecha que la CGR ha identificado y el costo tentativo de los planes, se identifica un posible esfuerzo presupuestal adicional para la RRI de \$34,5 billones, lo que implicaría aumentar 32,5% los recursos disponibles en 2019.

Costo de la RRI, recursos disponibles y posible déficit (en billones)

Costeo del MFMP 2018	Comprometido 2017 y 2018	Recursos disponibles 2019	Costeo Planes Nacionales de RRI	Posible esfuerzo presupuestal adicional para la RRI	Porcentaje de recursos adicionales para RRI
\$110,6	\$4,7	\$105,9	140,4	-\$34,5	32,5%

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Estos resultados son consistentes con lo establecido en el informe del año pasado de la CGR, en el que se reafirmaba lo dicho por Fedesarrollo (2017) al mencionar que se requerirían \$35,7 billones adicionales para implementar el Punto 1⁵⁹. A modo preventivo, la CGR llama la atención para que la aprobación de Planes Nacionales se haga de manera conjunta entre las entidades coordinadoras de implementar el posconflicto, como son la CPEyC y el DNP, y los responsables de la RRI, con el fin que se haga de manera coherente y pertinente la definición de recursos de la planeación sectorial con la territorial, teniendo en cuenta los techos presupuestales establecidos en el MFMP.

Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)

Los PATR son las herramientas de planeación que sistematizan las iniciativas resultantes del proceso participativo en los municipios PDET, luego de un ejercicio de caracterización de problemas y discusión de propuestas por parte de la comunidad, empresa privada, instituciones, entre otros actores.

El artículo cuarto del Decreto 893 de 2017 estableció las características mínimas que deben tener los PATR, en este sentido la CGR revisó la información entregada por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) para realizar una valoración al respecto.

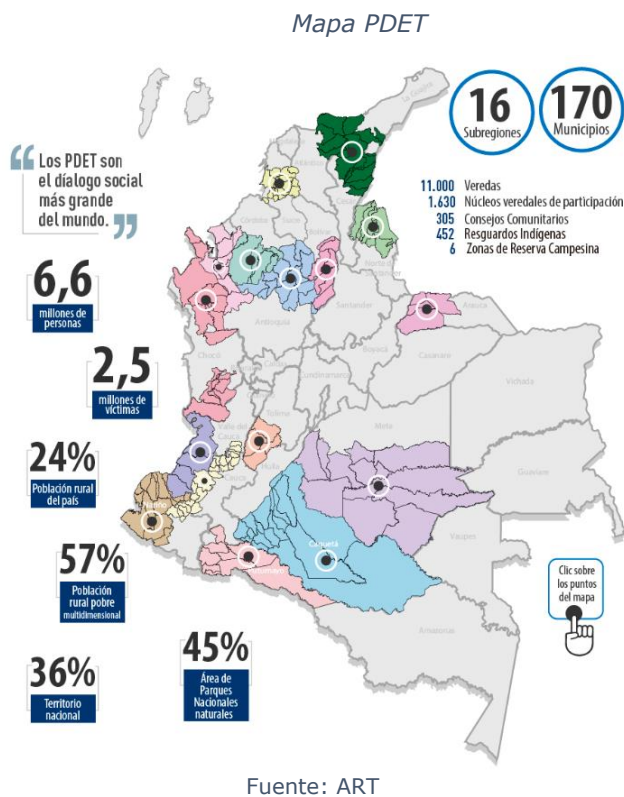
En el 2017, la ART diseñó e implementó una metodología participativa, dividida en tres fases: veredal, municipal y subregional. Los lineamientos metodológicos buscaron la construcción progresiva de una visión del territorio, a partir de un

⁵⁹ Tal como se afirma en el Informe del 2018, la implementación del Punto 1 requeriría como mínimo 35,7 billones adicionales para cubrir el alcance de la RRI. El costeo se realiza en conjunto con Fedesarrollo.

diagnóstico territorial y líneas de acción estratégicas a 10 años⁶⁰. La metodología se implementó en más de 9.400 veredas de los 170 municipios, de 19 departamentos, que conforman las 16 subregiones PDET.

En cada una de las fases se realizó un diagnóstico participativo, entre los que se resalta la participación de los pueblos étnicos en todos los PDET, y en términos de género, el 41% de participantes en las fases del proceso participativo fueron mujeres. En todas las fases se partió de la identificación de los problemas territoriales, para luego pasar a construir iniciativas orientadas a buscar soluciones.

En el marco de la construcción metodológica de la ART, se creó la Red de Aliados Estratégicos (RAE) en todas las subregiones, como una estrategia que “busca potencializar la visión territorial, la cohesión, el diálogo y la articulación entre los actores claves del nivel territorial y nacional, con los actores del nivel subregional para garantizar la sostenibilidad del proceso” (ART, 2019). Fue en la RAE, sobre todo, donde se consolidó la propuesta de la visión de cada territorio PDET.



Una vez se avanzó en la formulación de las 32.593 iniciativas⁶¹, la ART inició una metodología de gestión de oferta nacional y territorial. Durante el 2018, la Agencia contrató un equipo de consultores sectorialistas, encargados de articular las iniciativas que emanaban del territorio con las estrategias de los Planes Nacionales Sectoriales, aprobados o en formulación. Para 2019 y con los PATR firmados, se creó una Estrategia de Gestión de Oferta que busca generar Planes Operativos de Gestión de Oferta (POGO) que se pueda materializar en tableros de control para el seguimiento.

⁶⁰ Estas líneas de acción se enmarcan en los pilares de la RRI. Sin embargo, en los PATR se incluyó un pilar adicional orientado a los temas de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz.

⁶¹ En el oficio del 8 de febrero de 2019, con radicado 2019ER0013235, la ART entregó una base de datos con las iniciativas que resultaron del proceso participativo de la etapa municipal y subregional de cada PDET. En esta entrega, no había ocurrido el PATR de Pacífico Medio, sin embargo, la CGR sumo las 81 iniciativas resultantes de este ejercicio.

A corte del presente informe, la ART informó que 227 iniciativas se habían cumplido, es decir un 0,7% del total que surgieron del proceso participativo⁶². Aunque el periodo de aprobación de los PATR es reciente, los primeros dos que se firmaron llevan al menos ocho meses de aprobación y sólo han cumplido con 10 iniciativas. En este sentido, se resalta la existencia de una estrategia, pero se alerta sobre el riesgo de los bajos resultados en gestión de oferta y, sobre todo, de articulación entre entidades para cumplir con las iniciativas regionales de los PDET, pues sólo el 40% de los bienes y servicios que se deben prestar en la RRI, informaron estar articulados al PATR, de acuerdo con el PMI y las categorías de política pública que realizó la CGR.

En cuanto a los enfoques que plantea el Decreto 893 de 2017, la CGR se permite hacer las siguientes apreciaciones:

- **Enfoque territorial:** La metodología participativa que tuvo el proceso de formulación del PATR, es en principio un reconocimiento a las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, sus necesidades diferenciadas y la vocación de los suelos. Adicionalmente, la ART diseñó e implementó la "Herramienta para la Caracterización de Planes Territoriales", con el objetivo de identificar las posibilidades de articulación y armonización de las visiones y proyectos de los diferentes planes territoriales, desde el aspecto estratégico, con la formulación participativa de los Pactos Municipales y los PATR de cada subregión.
- **Enfoque diferencial:** El proceso de formulación de los PATR, contó con la participación de los pueblos étnicos para incorporar la perspectiva étnica y cultural de los pueblos y comunidades de los territorios. En algunas regiones el proceso fue más pertinente y fructífero que en otros, como lo manifestó la IANPE a la CGR.
- **Enfoque de género:** La ART diseñó una estrategia para garantizar el enfoque de género y mujer rural en la formulación de los PDET, con espacios de preparación previos, convocatorias amplias a las fases del proceso y el diseño de una caja de herramientas con lineamientos para formulación PATR. Como resultado de la estrategia, más de 65.000 mujeres participaron en el proceso participativo de todas las Subregiones.
- **Enfoque reparador:** La ART, en conjunto con la Unidad para las Víctimas, definió dos escenarios de articulación con la política pública de asistencia, atención y reparación integral a víctimas (PIRC y Planes de Retorno) y los PDET. El primer escenario era la herramienta de caracterización de planes, que se mencionó en el enfoque territorial, con el fin de identificar las

⁶² La CGR resalta que el primer PDET se firmó el 01 de agosto de 2018 y el último el 23 de febrero de 2019. El PMI definió que los PATR deberían realizarse durante el 2017 y 2018, sin embargo, tres de ellos se firmaron entre enero y febrero de 2019.

articulaciones con los Planes de Retorno y los Planes Integrales de Reparación Colectiva. El segundo escenario, consistió en diálogos preparatorios a la fase municipal; el propósito de estos espacios fue la identificación por parte de las víctimas de las iniciativas veredales, para verificar si recogían una relación con el desarrollo social, que, con los daños ocasionados por el conflicto, eran reparadores o si deberían surgir nuevas propuestas. De estos diálogos previos, se escogieron delegados para la etapa municipal.

La CGR reconoce el esfuerzo y los avances de la ART por lograr hacer una formulación de los PATR, en los que el territorio y sus actores se convierten en el centro del ejercicio de la planeación. A su vez, la entidad destaca que existen algunas oportunidades de mejora para incluir en próximos procesos participativos. Ahora bien, la CGR quiere alertar que una vez formulados los PATR, es importante que se mantenga durante la implementación la consideración de los enfoques, con el fin restablecer los derechos de los habitantes de los municipios PDET.

Con respecto a los insumos de planeación que deben tener como mínimo los PATR, la CGR se permite identificar que estos aspectos son los más débiles del proceso participativo de los PDET.

Primero, aunque el AF se organiza por punto, pilar y estrategia, diferente a la lógica tradicional de planeación, donde se estructura por plan, programa y proyecto; los PATR no evidencian una estructura clara de planeación de oferta por capítulos de programas y proyectos, como menciona el Decreto 893 de 2017. Esto representa un riesgo en la planeación de los recursos, porque pareciera que los PATR son instrumentos que recogen las necesidades y oportunidades de demanda del territorio, pero no se confronta con la disponibilidad de recursos y oferta disponible de las entidades públicas y privadas que puedan intervenir en la implementación de la transformación de los territorios PDET.

Segundo, si bien el PATR tiene una sección de indicadores globales, en el que se asocian las estrategias que surgen de las iniciativas de la etapa subregional con los indicadores correspondientes del PMI, estos no son guías de medición de las iniciativas concertadas en los PATR, sino al cumplimiento de las estrategias del AF. En este sentido, la CGR advierte la necesidad de contar con tableros de control que permitan medir la gestión, el resultado e impacto de las iniciativas.

Tercero, la definición de metas en los PATR se hace sólo en la etapa subregional, al plasmar las metas trazadoras globales de la RRI que define el AF y el PMI. En este sentido, el plan no tiene una definición de metas para su

cumplimiento en el tiempo por pilar, estrategia o iniciativa, lo que se convierte en un riesgo para el seguimiento a estas herramientas de planeación.

Cuarto, el Conpes 3932 de 2018⁶³, definió el Marco de Gasto para cada una de las Subregiones PDET y su respectivo pilar, por un valor de \$79,6 billones para los 16 PATR. Adicionalmente, en el PPI se incluyó un ejercicio de proyección del costo por \$24,9 billones que hace parte integral del PND 2018-2022. Si bien existen estos costeos a 15 años y en el cuatrienio, es importante que se pueda conocer el detalle de los recursos anualizando por fuente, sector y pilar, así como discriminado por los municipios priorizados en el Decreto 893 de 2017, con el fin de identificar los techos presupuestales con los que se cubrirán las iniciativas.

Quinto, y último criterio a tener en cuenta, se reconoce que durante la fase municipal del PATR, la metodología de la ART planteó la designación de delegados de la comunidad que se encargarían del proceso de control social. Estos delegados fueron nombrados y, según plantea la ART, en 2019 “se ha ido diseñando la estrategia que permitirá a estos delegados y a los delegados producto del PATR enterarse del proceso de implementación” (ART, 2019). La CGR resalta la importancia de realizar procesos de control social participativo, con el fin de garantizar la transparencia y confianza de las comunidades en el proceso.

A modo de conclusión, del ejercicio participativo de los PATR y la información entregada por la ART⁶⁴, se obtuvieron 32,593 iniciativas que se pueden desagregar por PATR o pilar, como se muestra en las siguientes tablas:

Iniciativas de los PATR por subregión PDET y pilar

PDET	Municipal	Subregional	Total general
ALTO PATÍA Y NORTE DEL CAUCA	4.382	84	4.466
ARAUCA	2.210	73	2.283
BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO	1.861	86	1.947
CATATUMBO	1.059	56	1.115
CHOCÓ	1.954	73	2.027
CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTE CAQUETEÑO	3.222	100	3.322
MACARENA GUAVIARE	1.812	84	1.896

⁶³ Este Conpes fue aprobado el 29 de junio de 2018, antes de la aprobación del primer PATR subregional, y que, de acuerdo con la metodología del mismo, se hizo el costeo a partir de las iniciativas veredales, las cuales fueron tenidas en cuenta en la etapa municipal pero no hacer parte explícita de las 32.593 que la ART reporta como PDET.

⁶⁴ Cabe mencionar que la entidad está haciendo una revisión de las iniciativas resultantes, con el fin de verificar algunos aspectos jurídicos o técnicos que no sean viables, las iniciativas. A la fecha, la CGR conoce de 391 iniciativas, es decir el 1,2% del total, que se han deshabilitado por factores jurídicos o que superan el alcance del PDET.

MONTES DE MARÍA	2.872	59	2.931
PACÍFICO MEDIO	333	81	414
PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE	1.433	101	1.534
PUTUMAYO	3.378	62	3.440
SIERRA NEVADA-PERIJÁ-ZONA BANANERA	2.051	84	2.135
SUR DE BOLÍVAR	985	67	1.052
SUR DE CÓRDOBA	1.154	68	1.222
SUR DEL TOLIMA	1.124	44	1.168
URABÁ ANTIOQUEÑO	1.585	56	1.641
Total general	31.415	1.178	32.593
	96%	4%	100%

Pilar	Cantidad	Porcentaje
Educación Rural y Primera Infancia Rural	6.993	21%
Infraestructura y Adecuación de Tierras	3.855	12%
Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	3.310	10%
Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	5.996	18%
Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	4.502	14%
Salud Rural	3.507	11%
Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	1.751	5%
Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	2.679	8%
Total general	32.593	100%

Fuente: ART y cálculos propios

Finalmente, la CGR resalta la dificultad de este punto al no contar con los PNS que sirvieran como derroteros para el proceso participativo de los PATR. Este hecho se convierte en un riesgo, dado que no se cuenta con oferta institucional definida, en la mayoría de los casos, para cumplir con las iniciativas, y, sobre todo, expectativas que genera el PATR en los territorios de posconflicto. En este sentido, se espera que la Hoja de Ruta que propone el PND 2018 – 2022, pueda acotar la brecha entre las demandas territoriales y las posibilidades de oferta sectorial, con el fin que se materialice el desarrollo en los municipios priorizados.

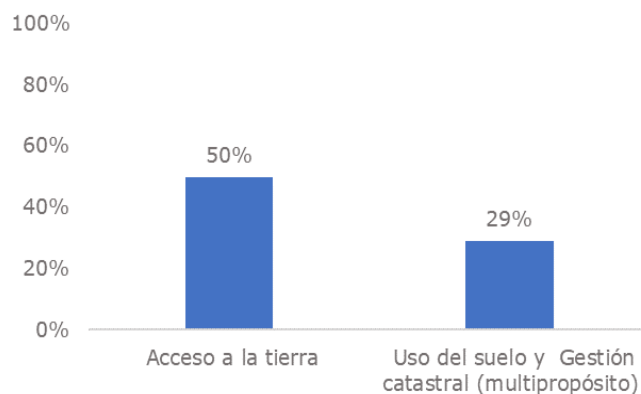
b. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo

El presente pilar hace referencia a la política pública de acceso y uso de la tierra, el cual es un baluarte fundamental de la RRI, debido a que busca ofrecer acceso progresivo mediante el Fondo de Tierras y otros mecanismos, estimular

el uso adecuado del suelo, distribuir y restituir la tierra, promover la formalidad, entre otras acciones.

En términos generales, el pilar presenta un avance intermedio con respecto a lo esperado a la fecha de corte del informe. En el marco de la formulación de la política, se han tenido avances como la aprobación del Decreto Ley 902 de 2017, con el que se hacen ajustes normativos en materia de tierras y reglamentación de los mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la propiedad rural.

Avances de las estrategias del pilar de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Sin embargo, está pendiente la formulación de los Planes Nacionales del pilar, como son: el de formalización masiva y zonificación ambiental. La aceleración en la entrega de tierras a la población de zonas rurales, es un eje del pilar que se encuentra rezagado. Así mismo, está pendiente la creación y puesta en marcha de la jurisdicción agraria, la reglamentación en temas de acceso a tierras para pueblos, entre otras medidas.

Acceso a la tierra

El AF propuso diferentes mecanismos de acceso a la tierra y estableciendo al Fondo de Tierras como el principal vehículo para su instrumentalización. Adicionalmente, plantea la importancia de acceder a la tierra de manera integral, lo que implica que los beneficiarios de acceso a tierras reciban bienes y servicios complementarios, en el marco de los PDET.

En materia de formulación del pilar se presentó un avance intermedio, debido a que, si bien el Decreto Ley 902 de 2017 se reglamentó para definir aspectos relevantes de la política, todavía no se cuenta con el *Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural*⁶⁵ y los ajustes normativos para la

⁶⁵ La ANT elaboró un borrador, pero este documento está ahora en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) para dar nuevos ajustes, como son: “las estrategias no se enfoquen únicamente en la formalización de la propiedad rural, sino que se aborden también temas de acceso a tierras de comunidades

regulación de contratos y/u otras figuras para asignar derechos de uso presenta la aprobación del Acuerdo 058 de 2018 por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), en materia de baldíos inadjudicables, sin embargo, falta su reglamentación por parte de la Subdirección Técnica.

En la fase de implementación de la presente estrategia, el PMI contempló dos metas trazadoras, orientadas a la entrega de tres millones de hectáreas de tierras y la formalización de 7 millones de hectáreas, en los 10 años de duración del AF, así como un conjunto de indicadores desagregados con enfoque diferencial relacionados con las metas. A partir del análisis de la CGR se evidenció un avance intermedio, teniendo en cuenta que el cumplimiento de este pilar es de largo plazo, y que los resultados a la fecha han avanzado en materia de formalización más no de acceso a la tierra.

En relación con las metas trazadoras, en la siguiente tabla se muestra el estado de la meta con corte a 30 de marzo de 2019:

Punto 1/Metas trazadoras	Balance cualitativo
Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras	0,03% es el avance de la meta, dado que sólo 1,044 hectáreas fueron entregadas por el Fondo de Tierras. Con una eficacia del 9%, con respecto a las metas planteadas para las vigencias 2018 y 2019, dado que años anteriores no tuvo meta.
Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	12,7% de cumplimiento de la meta global, lo que representa 889.741 hectáreas entregadas de siete millones esperadas. Se resalta que en 2016 y 2017 no hubo avances, sin embargo, en 2018 se presentó un alto nivel de cumplimiento al formalizar 886.538 hectáreas, lo que representó una eficacia de 153%.

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Cabe resaltar, que el indicador de tres millones de hectáreas entregadas se encuentra en proceso de ajuste ante la Consejería Presidencia para la Estabilización y Consolidación (CPEyC) y el DNP, según reportó la ANT, debido a que el Acuerdo Final menciona que el Fondo de Tierras “dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 10 años de creación” (Mesa de Conversación, 2016). En este sentido, la propuesta de la ANT es ajustar a “tres millones de hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras”.

En caso que el Gobierno nacional y la CISIVI aprueben el cambio de indicador, Presidencia de la República y ANT informaron que, ante el indicador de hectáreas ingresadas, se encuentra en el siguiente estado:

étnicas. Se señaló además que debía articularse con el Plan de Desarrollo 2018-2022, así como definir metas y estrategias claras” (ANT, 2019).

Año	Tipo de bien	Cantidad de predios de mayor extensión	Área que ingresa (has)
2016	Fiscal Patrimonial	125	25.111
2017	Fiscal Patrimonial	2.356	140.821
2018	Fiscal Patrimonial	1.479	70.837
	Baldío	227	238.146
	Baldío Reservado	44	65.920

Fuente: Presidencia de la República y ANT

Ante el posible cambio de alcance en el indicador de acceso a tierras, se llama la atención por las implicaciones que esto tiene en la garantía de los derechos de los colombianos en zonas rurales, convirtiéndose en un riesgo el medir como meta trazadora un producto de gestión y no la prestación de un bien final, en el marco de la cadena de valor de la política.

En lo referente a la ejecución del pilar, se identificó que cuatro de las 15 categorías orientados a entregar bienes o servicios, tuvieron una calificación del 100%, al cumplir lo planeado para 2018 y establecer meta para 2019. Estos indicadores son los asociados con el subsidio integral de tierras y hectáreas formalizadas. Por el contrario, los tres indicadores que hacen referencia al acceso a tierras de la población Rrom, no se tiene ningún avance actualmente, debido a que no existe un marco normativo para ejecutar el acceso y formalización de tierra a los pueblos Rrom. En la mesa de concertación del PND 2018-2022, realizada en enero, el Ministerio de Agricultura se comprometió a concertar la reglamentación del Programa de Acceso a tierras para los pueblos Rrom.

En materia del desarrollo de la línea de crédito especial para la compra de tierra, a cargo del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), se identificó que durante el periodo de análisis del presente informe se encontraba en formulación, sin embargo, ante comunicaciones posteriores con la entidad, se identificó que el 8 de mayo la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario aprobó la Resolución 04 de 2019, con la que se establece las condiciones para su funcionamiento.

Las demoras en lo relacionado con la población Rrom y el desarrollo de la línea de crédito especial para compra de tierra se encuentran rezagadas, sin embargo, se resalta los compromisos recientemente generados por parte del Gobierno nacional para cumplir con ellos y será materia de seguimiento de la CGR vigilar su cumplimiento.

Uso del suelo y Gestión catastral (multipropósito)

La estrategia busca dar solución a los conflictos por la tierra, al regularizar con transparencia la propiedad del terreno, mejorar el recaudo del impuesto predial en los municipios y propiciar su uso adecuado, productivo y sostenible.

En la etapa de formulación del pilar, que aborda la formulación del Plan de Zonificación Ambiental y ajustes normativos orientados a establecer el mecanismo de conciliación y resolución de conflictos de la propiedad rural, crear la Jurisdicción Agraria y abordar la protección y titulación colectiva, se cuenta con avances bajos.

La explicación a los resultados bajos en formulación, están dados porque: i) no se tiene una versión estratégica del Plan de Zonificación Ambiental⁶⁶, ii) se cuenta con el establecimiento normativo de los mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la propiedad rural, por medio del artículo 55 del Decreto 902 de 2017, pero no ha sido reglamentado como un mecanismo que supere esfuerzos del diálogo social institucional y no ha tenido la debida concertación con los pueblos étnicos⁶⁷, iii) la presentación del proyecto de Ley 01 de 2018 para crear la Jurisdicción Agraria, no ha tenido trámite en el Congreso a pesar de los avances del Ministerio de Justicia para reglamentarlo, y iv) ningún avance sobre los ajustes normativos para las medidas de protección y titulación colectiva⁶⁸.

Los bajos avances en la formulación de la estrategia se convierten en riesgos para implementar el pilar, por lo que es de suma importancia que el Gobierno nacional y el Congreso de la República aceleren el desarrollo y aprobación de los ajustes normativos y documentos de planeación, para poder dinamizar las acciones orientadas al uso del suelo y gestión catastral.

En materia del ciclo de ejecución de la política, es decir los productos intermedios para cumplir con los resultados final y la entrega de bienes y servicios de uso del suelo y gestión catastral, se presentaron pocos avances, como se muestra en la siguiente tabla:

⁶⁶ Avances orientados al marco conceptual, diagnóstico y aspectos estratégicos. Para segundo semestre de 2019 se espera tener el componente programático, cronograma de implementación y su esquema de financiamiento, así como la respectiva aprobación del mismo.

⁶⁷ El artículo 55 del Decreto 902 de 2017, establece que seis meses después de aprobar el Decreto 902 de 2017 se concertaran los mecanismos con los pueblos indígenas, sin embargo, esto no ha ocurrido y a la fecha se tiene un procedimiento interno de la ANT. No obstante, se resalta los avances de la Agencia en crear un equipo especializado para el Diálogo social y la creación de sus protocolos.

⁶⁸ Sobre este aspecto la ANT resaltó que en el marco de las concertaciones del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 con las comunidades étnicas, se comprometió a realizar la revisión de la normatividad aplicable junto con las comunidades indígenas y negras.

Nivel de avances	Aspectos más relevantes
Altos	No identificados
Intermedios	<p>115 Negocios Verdes atendió el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en 39 municipios⁶⁹</p> <p>113 municipios del país pueden acceder a los mecanismos para solucionar conflictos con enfoque de género, en los que accedieron 4.716 mujeres u organizaciones⁷⁰</p> <p>11 Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, en el marco del proyecto piloto de Catastro Multipropósito que surgió a partir del Conpes 3859 de 2016⁷¹.</p> <p>Instancias y mecanismos propios para la resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra⁷².</p> <p>Apoyo efectivo a los Planes de Desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina⁷³.</p>
Bajos	<p>3,73%⁷⁴ de actos administrativos para constituir, ampliar y sanear títulos colectivos.</p> <p>Guía metodológica con los criterios para la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito⁷⁵.</p> <p>No presentaron ningún tipo de avance:</p> <ul style="list-style-type: none"> Levantamiento catastral en territorios étnicos Instrumentos del catastro multipropósito con variables étnicas Resguardos indígenas de origen colonial y/o republicanos clarificados y/o reestructurados

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

A pesar que la estrategia presenta un avance bajo en su desarrollo de política pública, lo cual se convierte en un riesgo para la implementación de la RRI, la CGR destaca que recientemente se aprobará el Conpes 3958 de 2019 y la consecución del préstamo del Banco Mundial, por US\$100 millones, para implementar un sistema catastral multipropósito, que fortalezca la seguridad en la tenencia y facilite el acceso a la información predial. Ante estos nuevos retos, la CGR advierte sobre la importancia del arreglo institucional, sobre todo porque

⁶⁹ La meta del indicador de “familias en áreas de especial interés ambiental con opciones de generación de ingresos o incentivos” está por definir ante el Departamento Nacional de Planeación (DNP), debido a que el programa de Negocios Verdes atiende unidades productivas y no familias, por lo que no es preciso su medición.

⁷⁰ Se espera en 2019 que el Min. Justicia atienda a 5.000 mujeres beneficiadas.

⁷¹ Adicional a estos avances, hubo dos esfuerzos de proyectos de Ley para regular Sistema Catastral Nacional Multipropósito, sin embargo, no prosperaron ninguno ante la Cámara de Representantes, siendo estos proyectos el 019 de 2017 y 242 de 2018.

⁷² La ANT cuenta con un proceso interno de Diálogo Social que hizo llegar a la CGR, así como el avance de varios protocolos y sistemas de seguimiento que informó, pero no fue conocido por el Órgano de Control.

⁷³ La ANT reportó tener un protocolo de articulación para el nivel nacional, sin embargo, su enfoque se acerca al manejo de una reunión y se aleja al diseño de una estrategia. La Agencia adicionó que se encuentra haciendo ajustes normativos.

⁷⁴ Este nivel de cumplimiento corresponde a 45 de las 1.206 del inventario de solicitudes, para la vigencia 2018, tanto de comunidades indígenas como comunidades negras.

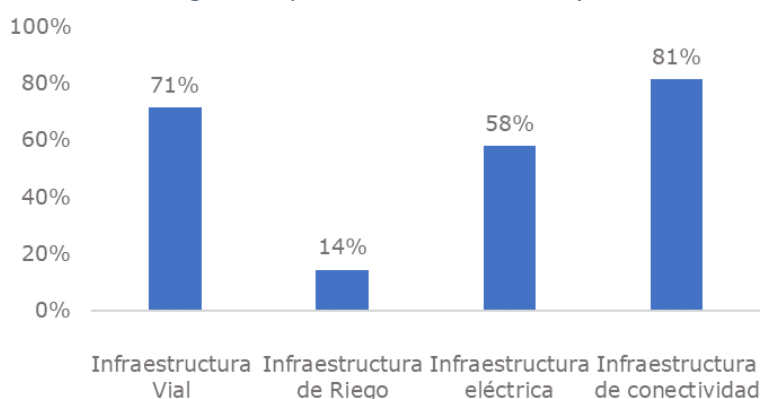
⁷⁵ El DNP informó que no se tiene elaborada la guía. Existe un borrador para la construcción de la guía con indígenas y posteriormente se construirá para pueblos afros.

el PND 2018 - 2022 le da a la ANT la figura de gestor catastral y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) de autoridad catastral, dejando un reto de articulación entre estas entidades de sectores diferentes, y no incluyendo en este mapa a la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR).

c. Infraestructura y adecuación de tierras

El pilar busca cerrar la brecha entre lo urbano y rural, por medio de brindar infraestructura eléctrica, conectividad, vías, y adecuación de tierras. Se basa en el uso de tecnologías apropiadas para la zona rural y la participación de las comunidades en la implementación y seguimiento al desarrollo de la infraestructura. Para esto se deberá formular un plan nacional por cada pilar.

Avances de las estrategias del pilar de infraestructura y adecuación de tierras



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Presenta avances importantes, debido a que dos de las cuatro estrategias que conforman el pilar cuentan con Plan Nacional aprobado y varios de los bienes o servicios que se deben prestar se han venido adelantando con un alto cumplimiento, de acuerdo con lo planeado para 2018.

Los indicadores que representaron mayor retraso fueron los asociados a la capacitación a personas para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras de infraestructura eléctrica, y la formulación del Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

Llama la atención que el pilar no cuenta con metas trazadoras temáticas, por lo que no se puede medir los resultados finales de la política, convirtiéndose en un riesgo al no poder hacer seguimiento a los avances de la infraestructura en zona rural.

Infraestructura Vial

Busca la integración regional y el acceso a servicios sociales y de mercado, al fomentar vías terciarias en las zonas rurales.

Con respecto al Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, el Ministerio de Transporte indicó que se encuentra formulado y aprobado por medio de la Resolución 3260 del 3 de agosto de 2018. Dentro del Plan, se incluyen tanto el enfoque territorial como el diferencial⁷⁶.

En relación con el indicador de porcentaje de kilómetros construidos o en mantenimiento de vías priorizadas, la entidad manifestó que la formulación del indicador se encuentra en revisión⁷⁷, por lo que no se tuvo un resultado específico. Cabe resaltar que por PMI, este indicador inicia en 2019.

Infraestructura de Riego

Su propósito es fomentar la producción agrícola, al permitir el acceso y de manera sostenible al agua con soluciones tecnológicas apropiadas para el territorio.

A la fecha del informe, el Gobierno informó tener un documento preliminar del *Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria*, el cual se encuentra formulado con dos posibles escenarios de costeo⁷⁸, pero todavía no ha sido aprobado. Con relación a la ejecución de sistemas de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, no se reporta ningún avance, dado que en el PMI se contempló que empieza desde el 2021.

Infraestructura eléctrica

Este pilar busca brindar condiciones dignas de vida para la población rural, al aplicar soluciones tecnológicas apropiadas para el territorio, capacitación en el uso sostenible y participación de las comunidades para el mantenimiento de las obras.

Durante el 2018, en materia de formulación, se aprobó el Plan Nacional de Electrificación Rural 2018-2031 con focalización en áreas de posconflicto, a través de la Resolución 40809 del 2 de agosto de 2018⁷⁹. Sin embargo, se destaca que el plan no tiene enfoque diferencial específico por ser proyectos que beneficia a toda la comunidad⁸⁰ y no contar recursos asignados para su funcionamiento sino administrar fondos específicos para su operación.

⁷⁶ Para el enfoque diferencial se toma en cuenta específicamente el étnico, pues dentro de los criterios de priorización que establece el propio plan se asigna puntajes por temas de esta índole.

⁷⁷ Toda vez que no se ha unificado el criterio de priorización a utilizar para las distintas fuentes de recursos (PGN, SGR, OCAD PAZ, Obras por Impuestos), tomando como referencia la metodología propuesta por el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional.

⁷⁸ EL costeo puede ser de \$17,5 billones o ajustando al MFMP de \$62.073 millones. Para fines prácticos del presente análisis, se tomó el escenario ajustado.

⁷⁹ El Plan tiene el objetivo general de presentar lineamientos para la universalización del servicio en áreas rurales, bajo cuatro apuestas: i) ampliar cobertura, ii) promover y ampliar soluciones tecnológicas apropiadas, iii) promover las capacidades organizativas de las comunidades para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras, y iv) capacitar a comunidades en el uso adecuado de la energía para su sostenibilidad.

⁸⁰ No obstante, el Plan propone capacitaciones para líderes de comunidades étnicas con el fin de replicar la información y garantizar la sostenibilidad del proyecto.

En materia de prestación del servicio, el Ministerio de Minas y Energía (Min. Minas) reportó en 2018, que llegó a 51.287 la cifra de nuevos usuarios de energía eléctrica en municipios no PDET y a 8.700 en territorios PDET. Adicionalmente, reportó que la capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las Zonas No Interconectadas (ZNI), en municipios PDET, cumplió para 2018 con la meta de 1,93 megavatios (MW) y en el resto de municipios no tuvo meta, pero logró una capacidad de 3,26 MW. Por otra parte, la estrategia no planeó ni tuvo avances en materia de capacitar a la comunidad para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras de infraestructura eléctrica.

Con respecto al 2019, se evidencia un recorte en las metas que se planearon el año anterior, de: i) 87% en la capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía en ZNI en los municipios PDET, ii) 77% en nuevos usuarios en zonas rurales y iii) de 44% en municipios PDET. El único indicador que aumentó su cobertura para 2019, al planear tener 500 personas capacitadas, fue el de asistencia técnica para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras de infraestructura eléctrica.

El recorte de metas a una de las estrategias que tiene PNS aprobado, en parte por no tener recursos asignados, es un riesgo en la planeación para el cumplimiento del AF.

Infraestructura de conectividad

La estrategia busca cerrar la brecha digital, al mejorar la conectividad de los municipios rurales, por medio de mejoras en la infraestructura para acceder a internet de alta velocidad en las cabeceras municipales y comunitarios en centros poblados.

En la actualidad existe un documento de Plan Nacional de Conectividad formulado⁸¹, sin embargo, a la fecha se encuentra en proceso de aprobación interna del Gobierno.

En materia de ejecución, la estrategia cuenta con dos servicios a cumplir por PMI, que son:

- i) Acceso comunitario a internet: Tenía la meta global de 639 centros poblados atendidos, logrando un avance del 70% en 2018. Para 2019 la meta se redujo a 322 centros⁸².
- ii) Acceso a internet de alta velocidad: el Ministerio manifestó que no llegó a 14 municipios del país, logrando cumplir con la meta en un 98%.

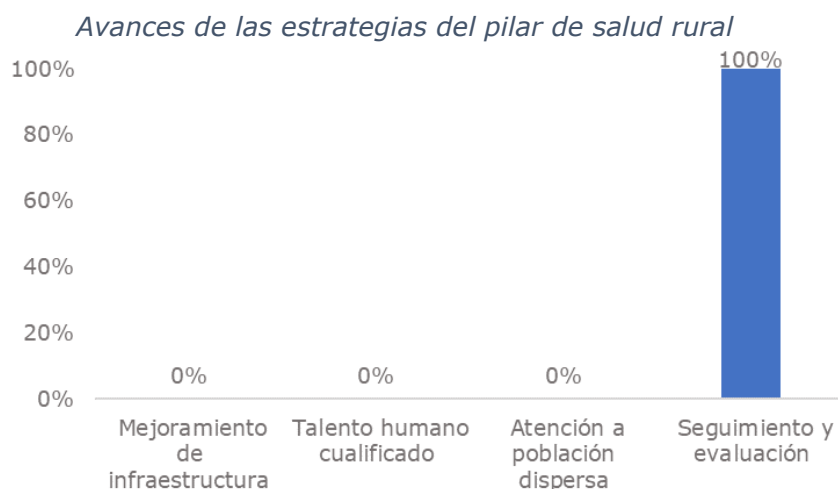
⁸¹ El cual presenta objetivos, marco normativo, definición de política, focalización recursos, entre otros aspectos de un ejercicio de planeación. Se puede conocer la versión actual, sin aprobación, en la siguiente página web: https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-75888_recurso_2.pdf

⁸² Sin embargo, el Ministerio informó que en los próximos años retomará la meta de los 638 municipios.

d. Salud rural

El pilar se enmarca en llevar los servicios de salud a las personas en condiciones de vulnerabilidad, mejorar la infraestructura y calidad de la atención en las zonas rurales, así como, fomentar la oportunidad y pertinencia de la prestación del servicio.

Con respecto al Plan Nacional de Salud Rural, el Ministerio de Salud y Protección Social (Min. Salud) reportó que se encuentra formulado más no se encuentra aprobado. Con la posesión del nuevo Gobierno, y la coyuntura de formulación del PND 2018-2022, el Min. Salud vio la necesidad de ajustar el contenido de los componentes del Plan.



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

En términos de ejecución del pilar, el Min. Salud reportó bajos porcentajes de avance respecto a las primeras tres estrategias, debido que los indicadores planteados en el PMI no miden los esfuerzos directos de Min Salud y sus entidades asociadas, en parte porque la responsabilidad de implementar es de las entidades territoriales. Por esta razón, el Ministerio reportó que no tenía avances en los indicadores que existen actualmente en el PMI y que se encuentra en proceso de ajuste alguno de ellos ante el DNP.

Aun así, se reportan progresos relacionados con cada uno de los indicadores que, aunque no se enmarcan dentro de la estructura de meta y avance porcentual estipulado para la medición del método de la CGR, dan cuenta de la gestión realizada por el sector salud. Algunos de los principales resultados del pilar se destacan en el siguiente cuadro:

Estrategia	Categoría de análisis	Avance
Mejoramiento de infraestructura	Telemedicina	56 sedes ubicadas en municipios PDET fueron habilitadas con servicio de telemedicina y 69 sedes en municipios no PDET
Talento humano cualificado	IPS con personal calificado	El Min. Salud propone cambios al indicador actual del IPM por “densidad estimada de talento humano en salud por 10 mil habitantes”, la cual presenta un reporte para 2018 de 76.7 en municipios rurales y de 74.2 en municipios PDET, teniendo un total nacional ⁸³ de 144 a cierre de la vigencia 2018.
Talento humano cualificado	Adecuado a la oferta local	En 2018, el Min. Salud adelantó acciones como: la formación continua a 30 líderes en salud del municipio del Tambo en 2018; la recopilación y publicación de diálogos de saberes sobre salud materna, realizados en el pueblo indígena Wayuu; la formación y posterior titulación de 18 auxiliares en salud pública indígenas en las comunidades Emberá de Alto Andágueda, en el municipio de Bagadó; y, por último, la aprobación de 1.151 plazas de Servicio Social Obligatorio en 151 municipios PDET.
Atención a población dispersa	Modelo especial de salud pública para zonas rurales	Proyecto de resolución en el que se define el Modelo de Acción Integral Territorial (MAITE) para el modelo especial de salud rural,
Seguimiento y evaluación	Sistema de seguimiento y evaluación permanente	Se encuentra diseñado y operando para el monitoreo de la calidad en salud, con aprobación de la Resolución 256 de 2016. Además, el sistema cuenta con reportes verificables que permiten hacer evaluación del mismo y pueden ser consultados en el Observatorio Nacional de Calidad.

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Si bien la política de salud es descentralizada, se hace un llamado sobre la importancia que Min. Salud en el marco de los indicadores del PMI tenga

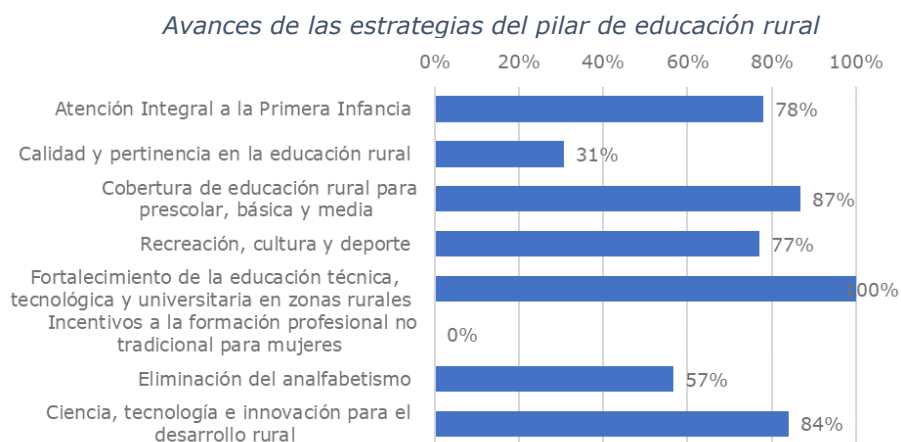
⁸³ Incluye categorías: zona urbana, zona rural, municipios rurales-zonas dispersas y municipios PDET. Para efectos de la explicación, del total únicamente se mencionan las categorías de municipios rurales y municipios PDET.

mayor conocimiento sobre los avances de la política en el territorio, con el fin de prestar un servicio con calidad bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que lleve al fortalecimiento del sistema de información existente.

e. Educación rural

Este pilar busca, a través del Plan Especial de Educación Rural, prestar los servicios de educación de manera oportuna y amplia en las zonas rurales. Esto implica: atención integral a la primera infancia, modelos flexibles de educación preescolar, básica y media, con enfoque diferencial, fortalecer la infraestructura, mejorar las condiciones para el acceso y permanencia, erradicar el analfabetismo, promover la vinculación de instituciones educativas al desarrollo rural, entre otras acciones que permitan reducir la pobreza rural.

En los productos asociados a la fase de formulación de la política, se encontró que el pilar presentó un avance intermedio, como consecuencia que las tres herramientas de planeación que conforman el pilar tienen avances dispares. Por un lado, el *programa de investigación pertinente para el sector agropecuario* está funcionando a modo de proyectos que presentan las regiones al nivel central y no como un programa; por el otro lado, la *estrategia de formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas*⁸⁴ no reportó avances.



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

⁸⁴ Según reportó el MEN, tiene como base las acciones en el marco de Buscando Carrera – Formación en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM por sus siglas en inglés), sobre la cual se trabajará para la definición de lo que se considera como no tradicional en la ruralidad y sobre todo en los procesos de mujeres rurales. Para lo cual se realizará un trabajo con la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer.

Adicionalmente, el Plan Especial de Educación Rural, como instrumento central de planeación, se encuentra formulado y actualmente se está armonizando con el PND 2018-2022 y el Plan Sectorial del Ministerio de Educación Nacional (MEN), pero no se encuentra aprobado. Se resalta que el Plan presenta un valor estimado por \$87,8 billones, siendo el PNS más costoso de la RRI.

En relación con la fase de ejecución del pilar, se identifica que los servicios asociados al acceso a la educación rural son los que presentaron mayor avance, en la mayoría de los casos, como son: la cobertura en preescolar, primaria y media, seguida de atención integral a primera infancia y recreación, cultura y deporte. Los menores avances se reportaron en incentivar la formación profesional no tradicional para mujeres y la calidad y pertinencia de la educación.

En la siguiente tabla se resumen los principales avances del pilar, por cada una de sus estrategias, para posteriormente detallar aspectos específicos y riesgos identificados:

Estrategia	Categoría de análisis	Avance
Atención Integral a la Primera Infancia	Atención integral	468.461 niños y niñas atendidos bajo la modalidad de atención integral por el ICBF en zonas rurales y rurales dispersas del país, 70% de ellos en municipios PDET. 423.047 niños y niñas dentro de la oferta integral de atención a primera infancia del MEN, siendo 25% de ellos en municipios PDET.
Calidad y pertinencia	Formación técnica agropecuaria en la educación media	No reportó avances en 2018, sin embargo, en 2019 el MEN espera incorporar la formación en 170 municipios PDET y otros 27 territorios.
Calidad y pertinencia	Modelos educativos flexibles	Se realizó en el 2,4% instituciones educativas rurales (780) y 4,8% en las instituciones de los municipios PDET (514).
Calidad y pertinencia	Dotación gratuita de material pedagógico	
Calidad y pertinencia	Concurso para docentes en zonas rurales	Se realizará a partir del 2020, sin embargo, presenta avances en cuanto a la definición de las reglas del concurso abierto de méritos, la venta

		de derechos de participación e inscripciones y la adjudicación del proceso licitatorio para la aplicación de pruebas del concurso a la Universidad Nacional de Colombia.
Cobertura de educación rural para preescolar, básica y media	Certificación de Secretarías de Educación y gratuidad de la matrícula en sedes oficiales	100% de la meta fue cumplida.
Cobertura de educación rural para preescolar, básica y media	Sedes educativas rurales construidas y/o mejoradas	129 sedes construidas o mejoradas en municipios PDET, que representó el 75% de la meta planteada. Para el indicador general un cumplimiento del 26%, que equivale a 151 sedes construidas o mejoradas de las 575 planeadas.
Recreación, cultura y deporte	Bibliotecas ofrecidas por el Ministerio de Cultura	20 Bibliotecas Públicas Rurales móviles pasan a ser fijas en zonas veredales Se construyeron o mejoraron casas de la cultura o bibliotecas en los 170 municipios PDET.
Recreación, cultura y deporte	Escenarios deportivos	4 escenarios entregados en zonas rurales y 2 en municipios PDET
Fortalecimiento de la educación técnica, tecnológica y universitaria en zonas rurales	Programas de educación superior en áreas relacionadas con el desarrollo rural	100% de los cinco programas nuevos que se planteó crear para 2018 se hicieron por parte del MEN. Para 2019 el Ministerio programó tener dos nuevos programas y abrir 20 cupos regionales en cada uno de los cinco programas diseñados en el año anterior. Se espera que 40 cupos se habiliten en municipios PDET. Adicionalmente se considera tener becas con créditos condonables, a partir de un fondo presupuestal que se tiene para tal fin.
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo rural	Programa de investigación pertinente para el sector agropecuario	35 proyectos, con una ejecución del 95% durante los periodos de 2016 a 2018, a través de Agrosavia.
Eliminación del analfabetismo	Tasa de analfabetismo	En materia de los servicios prestados por el MEN de alfabetización a personas mayores de 15 años

		<p>en zonas rurales, en la vigencia 2018, el Ministerio reportó haber atendido 6.273 personas mayores de 15 años atendidas en zonas rurales de municipios PDET⁸⁵ y 22.514 en zonas rurales⁸⁶, por el MEN, lo que representó superar las metas planteadas en más del 1.000%.</p>
--	--	---

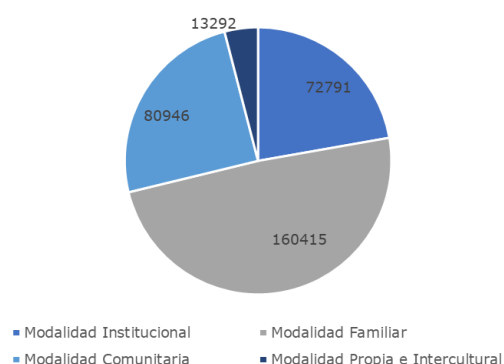
Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Atención Integral a la Primera Infancia

La política de atención integral a la primera infancia, está compuesta por servicios de bienestar familiar, salud y educación.

El ICBF reportó 327.444 niños y niñas con atención integral en los municipios PDET, bajo sus cuatro esquemas de intervención. Adicional a esto, el ICBF adelantó el convenio de Asociación No. 1299⁸⁷, con el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF) y la Fundación Save the Children Colombia, para fortalecer la capacidad de gestión en el monitoreo e implementación, con participación de los 170 municipios PDET.

Atención del ICBF, en municipios PDET, por esquemas de intervención



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Cabe mencionar que la mayor partida presupuestal para la RRI, en la programación de 2019, la realizó el ICBF con la destinación de \$922.118 millones en los 170 municipios PDET, para atender a 654.619 usuarios de estos territorios, con servicios de atención integral y otros del Instituto.

⁸⁵ Para este indicador se planteó una meta en 2018 de 500 personas.

⁸⁶ Para este indicador se planteó una meta en 2018 de 2.000 personas.

⁸⁷ El ICBF aportó \$6.105 millones, en el convenio que tuvo ejecución durante 2017 y 2018.

Recreación, cultura y deporte

La estrategia de recreación, cultura y deporte se concentra en bienes públicos de dos tipos: i) bibliotecas ofrecidas por el Ministerio de Cultura y ii) escenarios deportivos.

En el año 2018, 20 Bibliotecas Públicas Móviles⁸⁸ (BPM) iniciaron su transición a *Bibliotecas Públicas Rurales fijas*, en cada zona veredal, para lo cual las administraciones locales y las comunidades dispusieron de los espacios físicos, las adecuaciones locativas y la dotación de elementos de mobiliario, para establecer estos servicios de manera permanente. Así mismo, en el primer trimestre de 2018 se realizó el proceso de entrega de las bibliotecas en los 170 municipios PDET, quedando las alcaldías con la responsabilidad de su administración y operación, quienes actualmente deben asignar el bibliotecario y garantizar la prestación del servicio.

Se resalta como riesgo la posible baja apropiación de las administraciones locales para poner en funcionamiento las bibliotecas entregadas en los municipios PDET.

En relación con al mejoramiento y adecuación de escenarios deportivos en la vigencia 2018, COLDEPORTES⁸⁹ informó un avance de 50% en zonas rurales y 10,5% en municipios PDET⁹⁰. Para 2019 la entidad propuso realizar 12 obras en zona rural y 36 en municipios PDET.

Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo rural

Con respecto al Programa de investigación pertinente para el sector agropecuario, se ha manejado como proyectos que son formulados y presentados desde el nivel regional para ser financiados por el Gobierno nacional. A la fecha, Agrosavia reportó tener 35 proyectos, con una ejecución del 95% durante los periodos de 2016 a 2018, como se observa en la siguiente tabla.

Ejecución 2016	Ejecución 2017	Ejecución 2018	Total 2016 - 2018	Saldo 2018 - 2019
\$938.415.553	\$1.508.607.081	\$1.596.517.952	\$4.043.540.585	\$211.101.535

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

⁸⁸ El programa de bibliotecas en zonas rurales empezó en 2016, con la instalación de 20 BPM en comunidades vecinas de las zonas transitorias veredales de normalización (ZTVN). En 2017 las bibliotecas continuaron en funcionamiento y el mismo año obtuvo el Premio Nacional de Alta Gerencia. Para 2018, se desarrolló la estrategia de servicios de extensión bibliotecaria “Bibliotecas públicas por las veredas y los caminos de la paz” a través de la cual se extendieron los programas y actividades a más de 400 veredas aledañas a las zonas veredales.

⁸⁹ Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre.

⁹⁰ La meta planteada en 2018 por Coldeportes era construir ocho escenarios deportivos en zonas rurales y 18 en municipios PDET.

Eliminación del analfabetismo

Si bien los indicadores de la estrategia se orientan a medir y atender la proporción de personas mayores de 15 años que no saben leer y escribir, la CGR resalta que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) informó que el cálculo oficial del país se realiza sobre las personas de tres años y más. Además, al consultar al MEN por la tasa de analfabetismo reportó que el DANE es la entidad responsable de esta información oficial.

Punto 1/Metas trazadoras	Balance cualitativo
Erradicación del analfabetismo rural	<p>17,1% de las personas de tres años y más que no saben leer y escribir de las zonas rurales.</p> <p>Sin embargo, este dato no es comparable con la medición del Censo Nacional Agropecuario, que reportó una tasa de 12,6% en 2014, debido a que en esta ocasión se calculó sobre población de 15 años o más que no saben leer y escribir.</p>

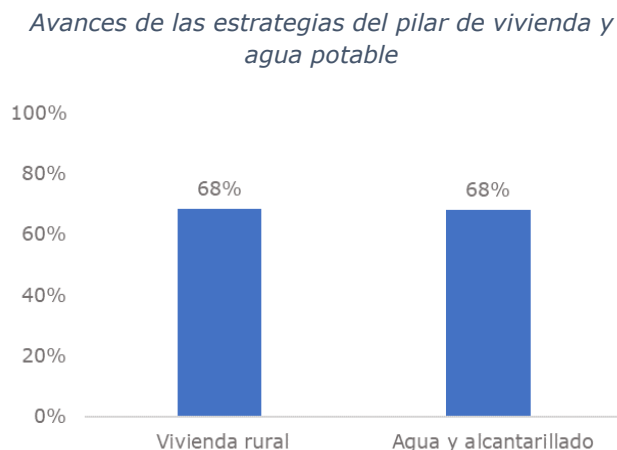
Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

La estrategia evidencia un riesgo sobre la diferencia de cálculo en las cifras de la meta trazadora y la planeación de la política de manera ineficiente. Lo anterior, basado en que no reportó información sobre el indicador de meta trazadora del PMI, en el 2018 superó la meta por más del 1.000% y para el 2019 no reportó metas. Este riesgo puede resultar en una ampliación de la brecha de pobreza en las zonas rurales, de no realizarse el reporte de manera adecuada.

f. Vivienda y agua potable

El pilar de vivienda y agua potable se enmarca dentro de la construcción y desarrollo de dos estrategias principales que son: vivienda rural y agua y alcantarillado.

En materia de formulación del pilar, se debe elaborar un plan para cada estrategia, teniendo ambos formulados y el Plan Nacional de construcción y mejoramiento de vivienda social rural aprobado mediante la Resolución 0179 de 2017, por parte del MADR, pero no por Presidencia y DNP, como se explicó anteriormente. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio manifestó que se estima aprobar el Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural en agosto de 2019.



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Con respecto a la ejecución del pilar, se presentó un cumplimiento alto con respecto a las metas planteadas para 2018, alcanzando el 100% en 8 de 13 categorías de análisis. Entre los aspectos más relevantes del pilar se resalta:

Estrategia	Categoría de análisis	Avance
Vivienda rural	Viviendas nuevas entregadas	6.503 soluciones en el país y 2.105 en municipios PDET.
	Viviendas mejoradas entregadas	493 entregadas en el país y en 2019 reportó un cumplimiento el primer trimestre de 83% con 1.411 Viviendas mejoradas entregadas.
	Soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad	6.503 soluciones en el país y 2.105 en municipios PDET
Agua y alcantarillado ⁹¹	Soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento	1.480 soluciones en municipios PDET
	Soluciones tecnológicas	500 soluciones en municipios PDET

⁹¹ La información que se requiere para calcular el resultado país proviene de la Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH-, la cual presenta un rezago de 180 días, razón por la que no se tuvo información detallada a nivel nacional.

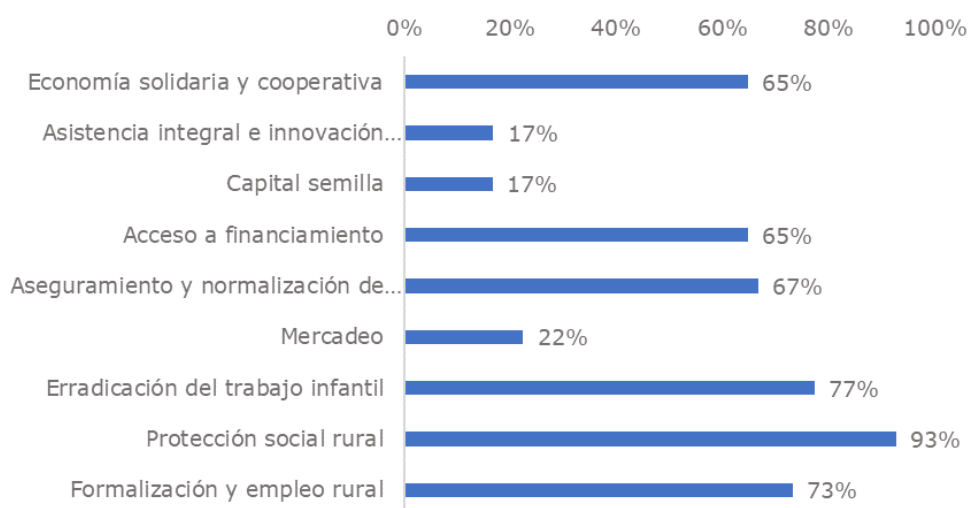
	apropiadas de acceso a agua	
--	-----------------------------	--

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

g. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa

Este pilar recoge varias estrategias robustas para fomentar el desarrollo productivo de la economía campesina, familiar y comunitaria. Entre sus principales apuestas se encuentra: el fomento del trabajo asociativo en los productores rurales y establecer apuestas de comercialización de la agricultura campesina, impulso a la asistencia técnica y la investigación rural, mejorar el acceso a capital financiero, y fortalecer el sistema de seguridad social en zonas rurales.

Avances de las estrategias del pilar de producción agropecuaria y economía solidaria



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Como se evidencia en la gráfica, las estrategias asociadas a las medidas de protección social y posibilidades de empleo, son las que más han avanzado. Se destaca que ninguna de estas estrategias cuenta con PNS aprobado, sin embargo, reportan cumplimiento de metas en su mayoría. Las estrategias de capital semilla, asistencia técnica y mercadeo son las más rezagadas. La CGR resalta, que, si bien el pilar es de los más relevantes del punto para poder transformar el campo, es uno de los que menos recursos asignados tiene y con mayores recortes presupuestales en los últimos años. Además, concentra bastantes programas pequeños de baja cobertura.

Economía solidaria y cooperativa

Busca estimular las formas asociativas de trabajo entre pequeños y medianos productores, con el fin de acercar sus productos a compradores que permitan mejorar sus condiciones de vida, trabajo y producción.

Para esta estrategia, se debe crear el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural, que actualmente se encuentra formulado y tuvo un cierre técnico en julio de 2018, pero se encuentra en revisión para su aprobación.

La estrategia está a cargo del Ministerio de Trabajo y sus entidades adscritas, reportando mayor avance en los asuntos asociados a la estrategia de promoción de procesos organizativos *en cuatro municipios* y el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones solidarias en capacidades productivas y administrativas, con el cumplimiento del 100% de la meta, al *atender 16 organizaciones en municipios PDET y 50 en el resto de zonas*. Para el 2019, las metas de estos indicadores se reducen por dos razones identificadas por la entidad: i) La implementación de PLANFES para vigencia 2019 se adelanta en tres municipios (San Bernardo, San Alberto, San Antero) de los cuatro en donde se inició el piloto⁹², y ii) el presupuesto de inversión para 2019 se redujo un 18% lo que afectó los recursos del proyecto.

Con respecto al número de organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas en municipios PDET, la entidad sostuvo que: en la vigencia 2017 se *crearon 11 organizaciones y se fortalecieron 47*, para vigencia 2018 y vigencia 2019 se dio continuidad al trabajo iniciado⁹³.

La CGR resalta, que, si bien la estrategia reporta avances, es importante que una vez sea aprobado el plan se fortalezca la cobertura territorial y poblacional de estos programas.

Asistencia integral e innovación tecnológica

La estrategia pretende fortalecer las capacidades para el desarrollo de proyectos productivos y estimular la innovación agropecuaria, al contemplar la provisión de servicios de asistencia técnica, vincular procesos de investigación e innovación, promoción y protección de semillas nativas, así como la regulación socio ambiental y sanitaria.

En este sentido, el MADR reportó que se tiene formulado el Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, pero

⁹² Por motivos de seguridad y orden público en Montelíbano – Córdoba, que es municipio PDET, no se dio continuidad del proceso para la presente vigencia.

⁹³ Las organizaciones creadas en vigencia 2017, para las siguientes vigencias (2018-2019), se empiezan a contabilizar en el indicador de organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas.

que no ha sido aprobado por Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA).

Con relación a la prestación del servicio de extensión agropecuaria, no se presentan avances hasta la fecha pues se está culminando el proceso de reglamentación de la Ley 1876 de 2017, debido a que según reportó la ADR, existe “una situación jurídica que le impide ejecutar acciones contempladas para desarrollar cualquier componente de asistencia técnica, debido a la derogación expresa de la ley 607 de 2000” (ADR, 2019).

Capital semilla, acceso a financiamiento, aseguramiento y normalización de cartera⁹⁴

Por medio del *Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria*, la estrategia busca brindar recursos no reembolsables para iniciar proyectos productivos, fomentar fondos rotatorios en las asociaciones de pequeños y medianos productores, promoción de servicios financieros para el acceso al crédito y aseguramiento, entre otras apuestas que permitan impulsar la inclusión productiva de la economía campesina, familiar y comunitaria.

Por un lado, el Plan de esta estrategia se encuentra formulado⁹⁵ pero no se encuentra aprobado por Viceministerio de Desarrollo Rural⁹⁶. Por otra parte, el diseño del Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor, no se encuentra formulado hasta la fecha. El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), como entidad responsable entregó un cronograma al respecto, en el que se compromete a tener el 30 de septiembre de 2019 el plan formulado con su respectivo diagnóstico. La CGR llama la atención sobre este punto, que debió empezar en 2018 y a la fecha de corte del presente informe no se tiene un proyecto borrador de documento.

En relación con los bienes y servicios de estas estrategias, se destaca lo siguiente de cada una de ellas:

- *Capital Semilla*: La ADR mencionó que no presenta avances en la entrega de recursos de capital semilla para personas beneficiarias de distribución de tierras, porque se está reglamentando el Decreto 902 de 2017 y se está elaborando el respectivo PNS).

⁹⁴ Esta sección recoge tres estrategias del PMI, que son: i) capital semilla, ii) acceso a financiamiento, y iii) aseguramiento y normalización de cartera.

⁹⁵ En este proceso participan varias entidades, como son: MADR, FINAGRO, ADR y el Banco Agrario, responsables de la elaboración del “Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria”, con el acompañamiento y orientación del DNP, Presidencia de la República y de la CSIVI.

⁹⁶ En la propuesta existente, el MADR reportó que en la formulación se tuvo en cuenta el enfoque de género, más no el enfoque territorial, ya que los productos de financiamiento y riesgos agropecuarios se ajustan en función de la demanda efectiva por parte de los productores a nivel nacional.

- *Acceso a financiamiento:* Esta estrategia, a cargo de FINAGRO, presentó avances en la existencia y operación de las líneas de crédito blandas y subsidiadas para productoras y productores de la economía campesina, familiar y comunitaria; caso que no ocurrió para los municipios PDET porque la entidad informó que no aplica. Se resalta, que por el indicador de PMI que aborda el porcentaje de mujeres que obtuvieron el crédito blando, la entidad reportó que para 2018 lo hicieron el 25% de las 2.500 mujeres esperadas en la meta.
- *Aseguramiento y normalización de cartera:* En relación con productores rurales con cartera vencida, que cuenta con acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización, FINAGRO reportó que cumplió la meta al 100% al atender 200 personas en municipios PDET y 700 en general. Por otra parte, para 2020 se planteó el diseño y puesta en marcha de un mecanismo de seguros de cosecha subsidiado, el cual no reporta mayores avances a la fecha, sin embargo, la CGR destaca la propuesta del PND 2018 – 2022 sobre la “implementación de esquemas e instrumentos de gestión del riesgo, como los seguros paramétricos agrícolas” (DNP, 2019).

Mercadeo

La estrategia busca con el *Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria*, brindar condiciones adecuadas de comercialización y mejorar la disponibilidad de alimentos, así como el empoderamiento económico de la mujer rural. En la actualidad existe una versión formulada del Plan, con fecha de 19 de julio de 2018, pero que no fue aprobada⁹⁷.

Dentro de esta estrategia se plantearon dos productos estratégicos de gestión, que se deben elaborar para cumplir con la prestación de bienes y servicios. Por un lado, el Sistema de información de precios y, por otro, el instrumento de agregación de demanda. El primero, el MADR presentó una propuesta al DANE en 2016 para fortalecer el sistema ya existente para grandes mayoristas, por un valor superior a \$16.000 millones, sin embargo, no ha tenido mayores avances. Con relación al segundo producto, Colombia Compra Eficiente manifestó tener el instrumento para la cadena productiva de la panela.

En materia de bienes y servicios de la estrategia, esta orienta a la construcción de centros de acopio y fortalecer a las organizaciones con vocación en el eslabón de comercialización agropecuaria. Para ninguno de los casos se presentaron avances durante 2018 ni reporta metas para 2019.

A pesar que se presentan avances de gestión en la estrategia, se alerta sobre lo limitando de sus logros, debido a que el sistema de precios adecuado

⁹⁷ Las entidades involucradas, el MADR, MINCIT, la ADR y la UAESP, están trabajando para su aprobación.

para zonas rurales, el instrumento de agregación de demanda limitado a una cadena de valor y no se han construido centros de acopio.

Sistema de protección social rural⁹⁸

Por medio del *Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales*, se busca mejorar las condiciones laborales de los trabajadores del campo y garantizar su afiliación a los mecanismos de protección social, así como buscar la erradicación del trabajo infantil, promover los esquemas de protección social rural, y fomentar la formalización y el empleo rural.

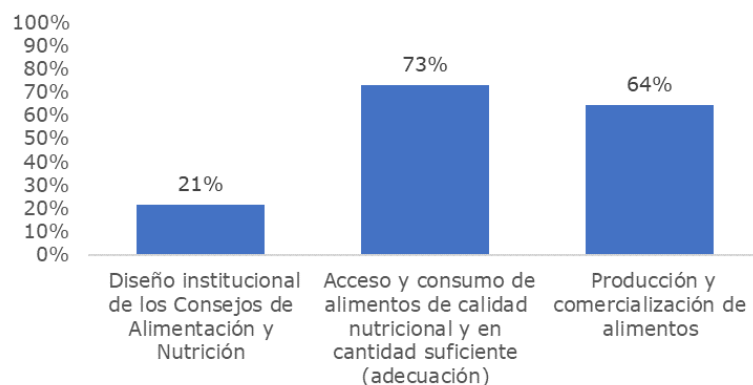
A la fecha el Plan se encuentra formulado, pero no aprobado.

Con relación a las tres estrategias que se reúnen en esta sección, por su similitud temática, se destaca que son las que presentaron mayor avance del pilar⁹⁹.

h. Garantía progresiva del derecho a la alimentación

Este pilar tiene su gran apuesta en la creación del *Sistema Especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación* de la población rural, el cual debe considerar el arreglo institucional, así como los componentes de acceso, consumo, producción y comercialización de alimentos, con el fin de erradicar el hambre y garantizar la alimentación sana en el campo colombiano. Sin embargo, el Sistema no se encuentra formulado, y por tanto tampoco aprobado, por diferencias jurídicas al interior de las entidades responsables.

Avances de las estrategias del pilar de garantía progresiva del derecho a la alimentación



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

⁹⁸ Esta sección recoge tres estrategias del PMI, que son: i) erradicación del trabajo infantil, ii) protección social rural, y iii) formalización y empleo rural.

⁹⁹ Para mayor detalle del nivel de cumplimiento, ver anexo 2.

La no existencia del Sistema limita la creación de Consejos nacional, departamentales y municipales, que será parte institucional del mismo. Adicionalmente, se destaca que de acuerdo con la información contenida en el acta Directiva de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), del 5 de julio de 2018, se definió que la Secretaría Técnica pasará de Prosperidad Social al ICBF, desde el 15 de agosto de 2018.

Entre los principales avances que se pueden resaltar del pilar, se destacan:

Estrategia	Categoría de análisis	Avance
Acceso y consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente (adecuación)	Construcción o rehabilitación de plazas de mercado o galerías municipales	100% de solicitudes aprobadas, 4 en municipios PDET y 13 en resto del país.
	Mercados indígenas y afrodescendientes ¹⁰⁰	25 departamentos se encuentran implementado los mercados y se ajusta a las necesidades propias de cada proceso económico, siendo 37,5% de los municipios intervenidos PDET.
	Circuitos Cortos de Comercialización ¹⁰¹	22 municipios en los que se realizaron mercados campesinos, de los cuales 5 son municipios PDET.
Producción y comercialización de alimentos	Alianzas productivas y acuerdos comerciales ¹⁰²	70 unidades productivas de pequeños productores agropecuarios y/o agroindustriales intervenidas, en 7 departamentos.
	Beneficiarios atendidos por Artesanías de Colombia	193 beneficiarios y 87 en municipios PDET durante el 2018.
	Esquemas con prácticas agroecológicas para la	75 municipios atendidos a través del programa Red de Seguridad

¹⁰⁰ El Min. Comercio, en alianza con Artesanías de Colombia y a través del instrumento de Fortalecimiento Productivo y Empresarial a comunidades indígenas y comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras – NARP, apoya la participación de proyectos productivos artesanales de pueblos étnicos en espacios comerciales.

¹⁰¹ La estrategia general se encuentra planteada en el Plan Nacional de Comercialización, sin embargo, no se encuentra formulada o aprobado todavía.

¹⁰² Min. Comercio reportó tener una alianza con Confecámaras con el fin de fortalecer la participación de proyectos productivos artesanales de grupos étnicos en espacios comerciales, a través del instrumento piloto para la creación de una red de proveedores agrícolas y/o agroindustriales en las zonas más afectadas por el conflicto armado.

	producción de alimentos para el autoconsumo	Alimentaria - ReSA, de Prosperidad Social, siendo 13 de ellos PDET.
--	---	---

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

La CGR resalta la importancia de crear el Sistema, el cual debe buscar articular múltiples esfuerzos que realizan diferentes entidades nacionales y territoriales en esta materia, con el fin de hacer un mejor uso de los recursos y permitir que el pequeño productor pueda garantizar una alimentación sana.

3. Balance de cumplimiento e identificación de riesgos

El desarrollo de la sección, permite concluir que, de las 174 categorías analizadas en el presente informe, se evidenció que 40 de ellas cumplieron al 100%, siendo en su mayoría bienes y servicios prestados durante 2018. Los pilares que más cumplimiento presentaron fue el de vivienda y educación, mientras los más rezagados los de salud y ordenamiento social de la propiedad.

	Cumplido (100%)	Cumplimiento alto (75%-99%)	Cumplimiento parcial (20%-74%)	No cumple / no ha iniciado (0%)	Total general
2017	32	17	40	34	123
2018	8	8	15	20	51
Total general	40	25	55	54	174

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

A continuación, se presenta una tabla que recoge los riesgos identificados del año pasado, y los evalúa con respecto al estado actual. Asimismo, se presentan los nuevos riesgos identificados en el presente informe.

Riesgos 2018	Seguimiento
La focalización de los municipios seleccionados se determina como una gestión limitada y este ejercicio hubiera podido tener una mayor cobertura de territorios con la existencia de una mayor y más articulada gestión.	Se mantiene la focalización de la oferta en los mismos 170 municipios PDET. Aún se requiere un mayor ajuste de la regionalización de los recursos y la oferta para lograr una mayor cobertura.
Falta de sincronización en cuanto a la planeación de intervenciones, derivando en ejercicios que implicaron doble esfuerzo y descoordinación en la gestión.	Persiste el riesgo, sin embargo, se espera que se mitigue a través de la hoja de ruta prevista por parte del PND 2018-2022. Sin embargo, a la fecha aún no es público su diseño y su puesta en marcha.
Duplicidad de esfuerzos que potencialmente se traducen en un mal	Continúa la no coordinación de los esfuerzos locales y nacionales, sobre todo en la implementación de los PATR, sin

manejo del presupuesto y reprocesos de información e identificación de necesidades.

Falta de articulación y simultaneidad en los procesos llevados a cabo por la ART, lo cual genera poca correspondencia entre la oferta y la demanda del Estado lo cual constituye un riesgo en lo que respecta al cumplimiento de los PATR.

Creación de expectativas que superan la verdadera capacidad del Estado, esto debido a que la fase veredal de los PDET se dio con poca definición de oferta.

Riesgos 2019

El costeo actual de los Planes Nacionales, formulados, puede representar \$34,5 billones, lo que implicaría aumentar en 32,5% los recursos disponibles en 2019, frente a lo planeado en el MFMP 2017-2018.

De 16 Planes Nacional Sectoriales que debieron haberse aprobado, a la fecha solo se cuenta con 2 de ellos.

Por otra parte, en caso de vivienda, si bien el sector manifiesta que cuenta dicho plan aprobado, el mismo no es reconocido por Presidencia.

En 2019 se presenta una reducción del 74% de los recursos del pilar de infraestructura. Esto en contradicción con el hecho de que los únicos Planes Nacional Sectoriales que se han aprobado son de dicho pilar.

Bajos resultados en la gestión de la oferta, apenas 0,7% de iniciativas cumplidas, y, sobre todo, en la articulación entre entidades para cumplir con las iniciativas regionales de los PDET.

Los PATR no evidencian una estructura clara de planeación de la oferta por capítulos, programas y proyectos, como menciona el Decreto 893 de 2017.

lineamientos sectoriales del nivel nacional, situación que puede complejizar el cumplimiento de las iniciativas PDET en los tiempos esperados.

Actualmente, se identifica que, aunque se terminó la construcción participativa de los PATR en las 16 subregiones, tan solo dos de los Planes Nacionales fueron aprobados. Esto implica un riesgo, en tanto los instrumentos de planeación sectorial y las iniciativas ciudadanas aún no se encuentran sincronizadas.

Posible Impacto

Esto podría generar incumplimientos en las metas trazadas en el Punto 1 del AF, como resultado del ejercicio de planeación.

La aprobación de los Planes Nacionales se debe lograr de manera coordinada, entre los responsables de sector y la CPEC y el DNP, con el fin de guardar coherencia y pertinencia en la definición de recursos, teniendo en cuenta los techos presupuestales establecidos en el MFMP.

El bajo avance en la formulación y aprobación de los Planes Nacionales Sectoriales, tiene implicaciones significativas sobre la planeación e implementación articulada de las políticas públicas que han parte de la reforma rural integral.

Posible incumplimiento de las metas establecidas en el pilar de infraestructura.

El impacto de este riesgo, puede incrementarse en tanto un alto porcentaje de las iniciativas de los PATR están asociadas a este pilar.

Cumplimiento parcial o desincronizado de los compromisos generados en los PATR con la ciudadanía, lo cual puede afectar el logro de los objetivos de la RRI.

Esto podría presentar dificultades en la destinación de recursos frente a la oferta disponible de las entidades públicas y privadas, además de generar impactos sobre las expectativas ciudadanas sobre la solución oportuna sus necesidades.

Ausencia de metas trazadoras en el PMI en seis de nueve pilares de la Reforma Rural Integral.

Al no definir metas trazadoras, en temas estructurales de la RRI como: infraestructura y adecuación de tierras, salud, vivienda y agua potable, producción agropecuaria y economía solidaria y alimentación, los diferentes sectores no cuentan con un punto de llegada claro, al término de la vigencia de implementación del AF.

Esto puede generar dificultades en la planeación sectorial, deja a un carácter discrecional de cada gobierno el establecimiento de metas e impide un seguimiento progresivo de los avances.

Diferencias del alcance de la meta trazadora sobre acceso a tierras. Pese a que en el PMI se estableció que los avances se medirían en hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras, actualmente, se plantea por parte de la Agencia Nacional de Tierras, que dicha meta debe modificarse a hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras, como lo plantea el AF.

El cambio propuesto en la meta trazadora, si bien genera una mayor probabilidad de avance en los reportes realizados por la entidad competente, de fondo reduce los resultados esperados frente a la garantía del derecho de los beneficiarios de acceso a tierras, tema que podría resolverse en el marco de la CSIVI.

Los indicadores en materia: i. Acceso a tierras con la población Rrom y ii. El desarrollo de la línea de crédito especial para compra de tierra presentó avances bajos, con respecto a su fecha de cumplimiento en el PMI.

No cumplir estos compromisos limita acceso a la tierra y el fortalecimiento de las capacidades productivas. Sin embargo, se resalta que el actual Gobierno nacional generó compromisos en el PND para el pueblo Rrom y previó un ajuste normativo interno de FINAGRO para la línea de crédito.

Los bajos avances en la formulación e implementación de: i. La estrategia orientada al uso del suelo y gestión catastral, en especial en lo referente con la formulación del Plan de Zonificación Ambiental; ii. Los ajustes normativos orientados a establecer el mecanismo de conciliación y resolución de conflictos de la propiedad rural; iii. La creación de la Jurisdicción Agraria; y iv. Los ajustes normativos para la titulación colectiva, lo que se convierten en un cuello de botella para avanzar en la RRI.

La no definición de las estrategias y acciones señaladas, puede limitar la implementación del AF.

La aprobación del Conpes 3958 de 2019 para implementar un sistema de catastro multipropósito y la aprobación del préstamo del Banco Mundial, por US\$100 millones para darle cumplimiento

El recorte de metas en la estrategia de infraestructura eléctrica en cuanto a cobertura del servicio, a nivel de hogares y territorios.

Disminuir las metas de un Plan que se encuentra formulado, pone en riesgo el cumplimiento de la RRI, al no cerrar las brechas entre lo urbano y lo rural.

La diferencia de cálculo en las cifras de la meta trazadora sobre erradicación del analfabetismo rural y la planeación de la política sin definición de metas por parte de la entidad responsable.

La planeación y la no unificación de los métodos de medición, puede resultar en un retroceso en la superación de las brechas de pobreza en las zonas rurales en el largo plazo.

Debilidades en la articulación institucional de las entidades involucradas en la puesta en marcha del catastro multipropósito y exclusión de la Superintendencia de Notariado y Registro dentro del mapa institucional encargado.	La aprobación del Conpes 3958 de 2019 contiene elementos para la eliminación de los rezagos en los avances del diseño y puesta en marcha del catastro multipropósito, especialmente por la duplicidad institucional e ineficiencia de los recursos, el cual es un instrumento de planeación central en el ordenamiento social de la propiedad.
Baja apropiación de las administraciones locales para poner en funcionamiento las bibliotecas entregadas en los municipios PDET.	La no puesta en marcha de las bibliotecas entregadas en los 170 municipios PDET y en las veredas con ETCR, las cuales quedaron bajo la responsabilidad de las alcaldías, quienes actualmente deben asignar el bibliotecario y garantizar la prestación del servicio.

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Punto 2. Participación política

El punto dos de Participación Política, como lo señala el Acuerdo Final (AF) y su Plan Marco de Implementación (PMI), busca la ampliación del sistema democrático del país, para que surjan nuevas fuerzas en el escenario político y fortalecer su representación en instancias de decisión, con las garantías suficientes para la participación y la inclusión política.

Este punto, contiene un conjunto de reformas legales, planes, acciones e instancias institucionales, dirigidos a garantizar el ejercicio de la oposición, a brindar garantías de seguridad a través de mecanismos de prevención y de protección para el ejercicio de la política, y a promover la participación social. Para su desarrollo, se establecen tres pilares, como se muestra en la siguiente gráfica:

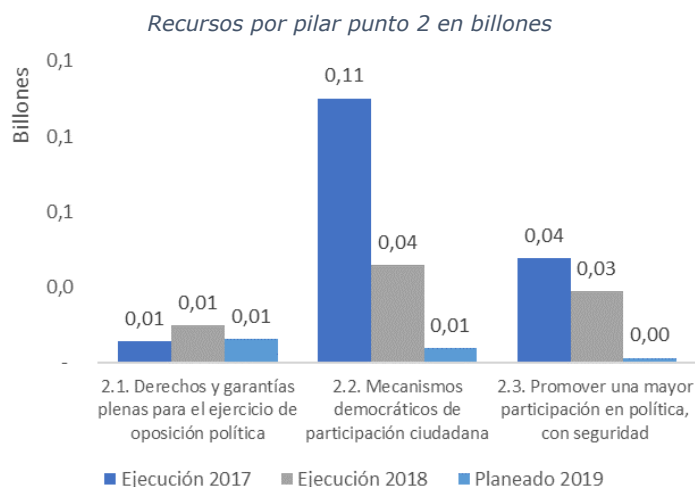


La ejecución de los recursos destinados al punto dos del AF, para los años 2017 y 2018, alcanzó un promedio de \$236 mil millones de pesos. Para la vigencia de 2019, se apropiaron \$16,7 mil millones de pesos, lo cual representa una disminución significativa para el desarrollo de los compromisos pactados en el Acuerdo, en un 93%. Ello evidencia un alto riesgo para la implementación de las metas de promoción de la cultura de convivencia y reconciliación, de reforma del sistema político, de participación social y



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

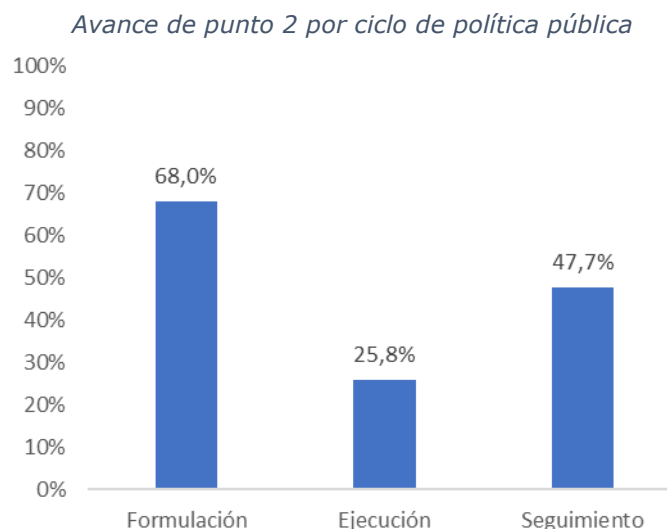
de modernización del régimen electoral para garantizar su transparencia y disminuir los altos índices de abstención en los procesos electorales.



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

1. Balance de la implementación del Punto Dos

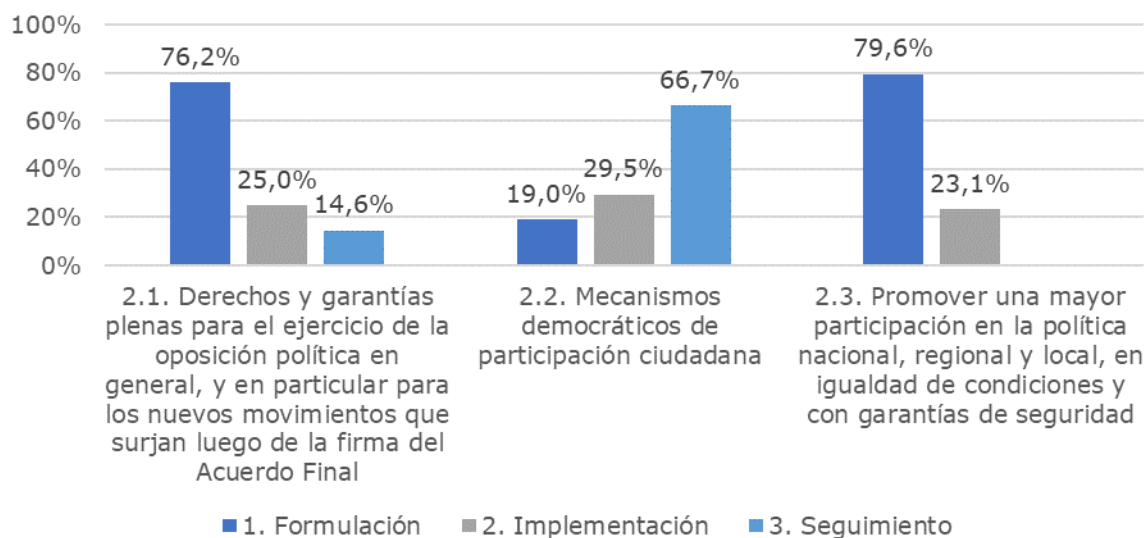
De conformidad con la información reportada por las entidades responsables de la ejecución de los indicadores definidos en el PMI, los avances en relación con las fases de formulación, implementación y seguimiento de la política pública, se observan en la siguiente gráfica:



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

En la siguiente gráfica se observa el avance según pilar del Punto 2, en relación con los ciclos de política pública.

Avance del punto 2 por pilar y ciclo de política pública



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Entendida la formulación como el conjunto de desarrollos y ajustes normativos que son necesarios, y el diseño de planes y programas que den respuesta a los compromisos pactados, se registró un avance promedio de 60%, representado en las normas que fueron aprobadas en 2018 entre las que sobresalen la Ley 1909, que brinda garantías a las organizaciones políticas que declaren su oposición al gobierno en los niveles nacional y territorial y la Ley 1908 que establece el marco normativo para elevar el costo de los delitos que atentan contra los líderes sociales, defensores de derechos humanos y quienes ejercen la política y el Acto Legislativo 03, que reconoce el partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC). También se destacó la regulación del derecho a la protesta a través de la Resolución 1190 de 2018, del Ministerio del Interior, como medida de carácter temporal mientras se tramita la ley.

Entre otros aspectos positivos del ciclo de formulación, se resalta: i) los avances en el componente de formación, en los establecimientos educativos públicos, de la política de convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización; ii) formulación del plan de acción en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP); iii) la expedición del Decreto 2252 de 2017, con el que se dispone que los gobernadores y alcaldes se hagan cargo de la protección de los líderes y los movimientos sociales; y iv) el Plan de Acción Oportuna (PAO) de prevención y protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, elaborado por el Ministerio del Interior en noviembre del 2018.

En contraste a lo anterior, se registraron retrasos en la expedición de normas que requieren trámite legislativo, a pesar de los esfuerzos realizados por

el Gobierno nacional para concretarlas. Fueron los casos del proyecto de ley de fortalecimiento de la planeación democrática y participativa que no fue sometido a discusión por el Congreso de la República, los proyectos de reforma política y de creación de las circunscripciones especiales de paz que no han sido aprobados, y el proyecto de garantías de participación ciudadana, que además regula el derecho a la protesta, que no ha sido presentado por falta de concertación de los textos definitivos en instancias de la sociedad civil (CSIVI).

Igualmente, se resalta que el SISEP aún no tiene creados dos de sus siete componentes, situación que incide de manera negativa en el desarrollo de las acciones previstas y en la eficacia del sistema para lograr sus resultados.

La situación que enfrenta el país con las acciones que han cobrado la vida de un significativo número de líderes y excombatientes, urge, la adecuada articulación de los actores del sistema de seguridad, y una mayor efectividad de las medidas de protección, de tal manera que se logre enfrentar esta problemática.

Los productos o servicios que hacen parte de la fase de implementación de la política pública, tienen avances, aunque también se evidencian retrasos en su ejecución. Uno de los resultados positivos que contribuye con las garantías de seguridad, es el relacionado con la creación de la Unidad Especial en la Fiscalía General de la Nación (FGN) para fortalecer las capacidades de investigación y de judicialización de quienes atenten contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y de quienes ejercen la política. En la evaluación del punto tres de este documento se registran sus principales resultados luego de dos años de entrar en funcionamiento.

De la misma manera, se registraron avances en los espacios que se han abierto en los medios de comunicación pública, especialmente en las emisoras de radio institucional, para divulgar el trabajo de organizaciones sociales, desarrollar contenidos de paz y de derechos de la población vulnerable, a nivel nacional y regional. A ello se suma el proceso de adjudicación de emisoras comunitarias que está en marcha. Los espacios en televisión no tienen los mismos avances, por restricciones legales que requieren de trámite legislativo para ser superadas.

La ejecución de programas de formación y educación en temas de derechos políticos, liderazgo, participación y comunicación política, dirigidos a los miembros de los partidos políticos, a las organizaciones sociales, a los

jóvenes y a las mujeres, se han cumplido, pero el escaso presupuesto destinado no garantiza una adecuada cobertura en términos de la población que requiere formación política.

Por su parte, la implementación de las acciones previstas para la modernización del sistema electoral tiene muy bajo nivel de cumplimiento, por la falta de recursos adicionales que permitan realizar la inversión para instalar las herramientas electrónicas y de alta tecnología que son necesarias.

Los mecanismos de seguimiento y evaluación institucional y de control social, registran avances con el Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz, que empezó a aplicarse en 2018, y con el Plan Nacional de Formación de Veedores. Es preciso anotar que el plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas se encuentra en proceso de aprobación de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías para comenzar su ejecución.

Finalmente, los mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación del SISEP presentan retraso en su creación y puesta en marcha, lo que dificulta la rendición anual de cuentas prevista para el sistema.

2. Balance de la implementación por Pilar

El siguiente, es el resultado del cumplimiento de la implementación por parte de las entidades responsables en relación con las estrategias, indicadores y productos para la vigencia de 2018 y primer trimestre de 2019.

- a.** Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general y para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del acuerdo final

Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política

Con esta estrategia, el Gobierno nacional se compromete a reconocer y a brindar garantías para el ejercicio de la oposición a las políticas nacionales y territoriales, por parte de partidos, movimientos y organizaciones sociales. Para su desarrollo, el Ministerio del Interior conformó una comisión integrada por delegados de partidos políticos, para concertar esta iniciativa, que se concretó con la expedición de la Ley 1909 del 9 de julio de 2018 *"Por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes"*.

De la implementación del Estatuto de la Oposición se destacan, entre otros, los siguientes hechos: i) Los partidos con representación parlamentaria

decidieron si son de gobierno, de oposición o independientes; ii) acceso a las organizaciones políticas declaradas en oposición a medios de comunicación para la réplica de alocuciones; y iii) curul en el congreso al segundo en la contienda presidencial.

Respecto de la mencionada Ley, el Consejo Nacional Electoral (CNE) mediante la Resolución 3134 de 2018, reglamentó algunos aspectos relacionados con las garantías de los partidos que se declaren en oposición, dentro de los cuales se encuentran, el acceso de manera equitativa a medios de comunicación, la distribución de recursos entre los partidos y movimientos políticos, el derecho a réplica y la creación de la comisión de monitoreo que garantice el acceso a los medios de comunicación, a la información y documentación oficial.

Garantías de seguridad para el ejercicio de la política

Es propósito de esta estrategia, garantizar el ejercicio de la política, asegurar la protección de las personas, el respeto por la vida, por la libertad de pensamiento y por la opinión de quienes ejercen la política, con un conjunto de medidas y acciones que se detallan a continuación.

En primer lugar, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), creado mediante Decreto 895 de 2017, el cual está constituido por un conjunto de normas, planes, programas, instancias y responsabilidades de entidades públicas del orden nacional y territorial, cuya finalidad es garantizar la seguridad y la protección de *"quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil"*¹⁰³.

De acuerdo con ello, es objetivo principal del SISEP, contribuir a generar y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad, que dignifique el ejercicio de la política, a través del diseño de medidas de prevención y protección de seguridad, las cuales deben ser implementadas con criterios de coordinación intersectorial y con un riguroso seguimiento, para brindar garantías y prevenir cualquier forma de estigmatización o persecución. En la siguiente gráfica, se observan los componentes del Sistema Integrado de Seguridad para el Ejercicio de la Política:

¹⁰³ Decreto Ley 895 de 2017 "Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.



Fuente: Elaboración propia

Se destaca en el SISEP, la Instancia de Alto Nivel, que fue concebida como la herramienta ejecutiva que permite que las cabezas de las entidades responsables se reúnan para sugerir lineamientos, emitir recomendaciones y hacer seguimiento a políticas específicas¹⁰⁴.

De acuerdo con información de la Presidencia de la República, el 12 de febrero de 2018 realizó la instalación formal de la Instancia de Alto Nivel, evento en el cual se presentó su reglamento y un plan de trabajo, con actividades priorizadas para las elecciones legislativas del 2018. El Delegado Presidencial, quien ejerce la Secretaría Técnica de la Instancia, en ese momento el Consejero Presidencial de Seguridad, presentó igualmente el plan de trabajo para el impulso del sistema y la creación de la comisión de planeación, evaluación y seguimiento.

La CGR llama la atención sobre la operatividad de la Instancia, dado que no se ha reunido desde mediados del 2018. En la información reportada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, que ejerce actualmente la Secretaría Técnica, con ocasión del presente informe, se lee "el Alto Comisionado, como Delegado Presidencial, se encuentra actualmente trabajando en la reactivación

¹⁰⁴ La Instancia de Alto Nivel (IAN) del SISEP, se creó con el artículo 6 del Decreto 895 de mayo 2017, la integran el Presidente de la República y/o su delegado, el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Comandante de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, el Director de la Unidad Nacional de Protección (UNP) y un delegado permanente de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (movimiento político que surgió del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal), con el fin de supervisar la implementación del Sistema, así como establecer mecanismos de interlocución permanente con los partidos y movimientos políticos, especialmente los que ejercen la oposición.

gradual de las instancias que forman parte del SISEP. Está preparando una propuesta de plan de trabajo, de diagnóstico y balance de sus funciones para convocar la respectiva instancia”¹⁰⁵.

Por otra parte, no han sido creados algunos de los componentes fundamentales para el funcionamiento del sistema tales como la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección y el Comité de Impulso a las investigaciones por delitos contra líderes de movimientos y organizaciones sociales y defensores de derechos humanos. Según la información reportada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, actualmente se realizan las coordinaciones necesarias para proponer la creación de la Comisión, a partir de la cual se realizarán los informes de rendición de cuentas respectivos, mientras que el Comité de Impulso debe ser diseñado por la Fiscalía General de la Nación, que es la competente para llevar a cabo estas investigaciones.

Los retrasos en la implementación del SISEP, en especial, la baja operación en de la Instancia de Alto Nivel y la no conformación de dos componentes del sistema, hacen que disminuya la capacidad del Estado para atender con prioridad la prevención y protección de quienes ampara el Decreto 895 de 2017.

La revisión del marco normativo para elevar el costo de los delitos contra quienes ejercen la política, a partir de un documento diagnóstico que elaboró Min. Justicia¹⁰⁶, dio cuenta de cinco ejes¹⁰⁷ relacionados con los costos de los delitos que atentan contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y quienes ejercen la política.

Como resultado del diagnóstico, el Gobierno nacional, a través de Min. Justicia y de la Fiscalía General de la Nación, promovió en junio de 2018 la expedición de la Ley 1908 *“Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”*. Se destaca de esta ley, el endurecimiento de penas a quienes atenten contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y quienes ejercen la política, de acuerdo con los artículos 3, 7 y 10, al definir años de cárcel y multas económicas.

¹⁰⁵ Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Formulario y soportes para la elaboración del informe de posconflicto CGR. 2019

¹⁰⁶ Ministerio de Justicia y del Derecho. Formulario y soportes para elaboración informe posconflicto CGR. 2019.

¹⁰⁷ Los ejes del documento son: i) definición de “costos del delito” para aclarar la orientación de la propuesta, ii) delimitación del marco de agresiones contra quienes decidan participar en política, con la que se pretende dimensionar el reto que implica esta situación en el país, iii) identificación de la respuesta del sistema penal, para destacar los principales obstáculos en la investigación y judicialización de los delitos contra la población de interés, y iv) revisión de experiencias internacionales de tres países (Brasil, Guatemala y Sierra Leona) para la identificación de buenas prácticas y/o lecciones aprendidas

El fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización para procesar a quienes atentan contra quienes ejercen la política, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, fue implementado en mayo de 2017, mediante el Decreto Ley 898, el cual crea, al interior de la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Especial de Investigación (UEI) para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o contra las personas que participan en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, al tiempo que establece los lineamientos para la conformación de la Unidad y para el desarrollo de su misión¹⁰⁸.

Para efectos del presente informe, la Fiscalía General de la Nación adjuntó el Informe de Gestión de UEI 2018, en el cual constan los resultados principales de la Unidad, que inició su operación en diciembre de 2017, los cuales se describirán en el punto tres. Según informó la Fiscalía, para el desarrollo de las responsabilidades de la UEI, se ha invertido, entre enero de 2018 y marzo de 2019 \$15 mil millones del presupuesto ordinario de la entidad, recursos que son insuficientes para desarrollar acciones para el posconflicto.

En relación con la formulación del programa de *protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos*, el Ministerio del Interior, como responsable de la formulación, destacó que no se encuentra formulado. Sin embargo, resaltó que en diciembre del 2017 se expidió el Decreto 2252, en el cual se estableció que los gobernadores y alcaldes deben encargarse de la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones, movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo, a la vez que especifica los niveles de coordinación entre autoridades.

Si bien, la expedición del Decreto 2252 definió competencias a los mandatarios locales, es un riesgo que esta desconcentración de funciones se hiciera y no se tuviera un programa de protección individual y colectiva que permita aplicar los principios de coordinación nación - territorio de la Constitución Colombiana, lo que conlleva a establecer que lo ordenado por el Decreto es “incipiente y afronta importantes obstáculos para materializarse

¹⁰⁸ Fiscalía General de la Nación. Formulario y soportes para elaboración informe posconflicto CGR. 2019

teniendo en cuenta las restricciones presupuestales de los municipios más afectados por la violencia”¹⁰⁹.

Por su parte, en noviembre del 2018, se diseñó el Plan de Acción Oportuna (PAO), en cabeza de Min. Interior, el cual se concibe “como una serie de acciones articuladas a implementar por el Estado, con el propósito de dar respuesta a la situación de violencia contra defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, ante la situación de cualquier riesgo que se origine en el territorio colombiano, y se formula con el propósito de responder a la necesidad de establecer medidas de seguridad y protección a través de la formulación de una política pública de prevención y protección con enfoque diferencial, de equidad, étnico y territorial”¹¹⁰.

Para su implementación, mediante Decreto 2137 de 2018, se crea la Comisión Intersectorial del PAO, con el objeto de articular, orientar y coordinar los diferentes programas de protección y recursos de las distintas entidades del gobierno involucradas en la prevención y protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas.

Considera la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), en calidad de Secretario Técnico del SISEP, que, si bien no se cuenta con el programa de protección formulado, las acciones que vienen adelantándose en el marco del PAO, están articuladas con las necesidades que se evidencian en el territorio, asociadas con la garantía del derecho a la vida de líderes y lideresas.

La creación del Plan de Acción Oportuna (PAO), debe fortalecer la puesta en marcha del SISEP que fue el mecanismo creado por el AF para establecer medidas de seguridad y protección para el ejercicio efectivo de los derechos de la política.

b. Mecanismos democráticos de participación ciudadana

Este busca pilar fomentar valores fundamentales de la democracia tales como el pluralismo, la diversidad, la tolerancia y la movilización ciudadana, bajo la lógica de la resolución pacífica de conflictos para una sociedad en paz, a través de las siguientes estrategias.

Garantías para los movimientos y organizaciones sociales

¹⁰⁹ Contraloría General de la República. Respuesta al Auto 634 de 2018 de la Corte Constitucional. Noviembre 16 de 2018.

¹¹⁰ Ministerio del Interior. Plan de Acción Oportuna. 2018

Hace referencia a las medidas a adoptar por el Gobierno nacional para garantizar el reconocimiento, fortalecimiento y empoderamiento de todas las organizaciones y movimientos sociales y brindar garantías para su interlocución con las autoridades a través de la ampliación de la representatividad de estos movimientos en instancias de participación ciudadana.

En relación con el compromiso de propiciar garantías y mecanismos para la participación ciudadana a través de un proyecto de ley, existen 38 versiones de proyecto y está pendiente la concertación con la CSIVI para iniciar su trámite legislativo ante el Congreso de la.

El Ministerio del Interior, como responsable de este proyecto, en el 2017 desarrolló espacios de discusión en el nivel nacional, regional y local. Con el acompañamiento del CINEP, Viva la Ciudadanía y Foro Nacional por Colombia, se constituyó el Espacio Nacional de Participación que convocó y consultó a 2.478 colombianos representantes de 1.541 organizaciones sociales, para generar los insumos para la preparación del proyecto de ley.

El Espacio Nacional se desarrolló a través de 6 foros regionales, un foro nacional y una consulta en línea, en los que se recolectaron análisis, criterios y propuestas alrededor de 8 temas¹¹¹.

Con estos insumos se realizó la Comisión de Diálogo prevista en el AF, en abril de 2017, que generó el documento "Lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social". La Comisión Especial Análoga a la Comisión de Diálogo fue realizada el 25 de mayo de 2017, expidiendo un comunicado público en el que informó la presentación del documento de lineamientos para el proyecto de Ley y entre otros aspectos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, a la fecha, no se ha logrado la versión definitiva, para la presentación del ya mencionado proyecto de ley.

¹¹¹ Estos temas son: i) fortalecimiento de organizaciones y movimientos sociales, ii) garantías para ejercer derechos a la información, la réplica y la rectificación para movimientos y organizaciones sociales, iii) garantías para la participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales, iv) garantías de participación ciudadana para la promoción de la reconciliación, la convivencia y la tolerancia, v) garantías de participación ciudadana para la planeación y presupuestación participativa, vi) garantías para el ejercicio de veeduría y control social a las autoridades públicas locales, departamentales, distritales y nacionales, vii) garantías para la movilización y protesta social y armonización normativa para garantizar derecho a la libertad de asociación, protesta y movilización social, y viii) mecanismos de seguimiento e interlocución con el Estado, prevención, mecanismos de atención temprana de necesidades y demandas sociales y cumplimiento de acuerdos.

Garantías para la movilización y la protesta pacífica

Con el fin de garantizar diferentes espacios para canalizar las demandas ciudadanas, incluyendo las garantías para la movilización y la protesta pacífica de los derechos de los ciudadanos, se establece el compromiso de desarrollar una normativa que defina los lineamientos para realizar estas expresiones ciudadanas de manera pacífica, la cual hace parte del proyecto de ley mencionado en el punto anterior que no ha hecho su tránsito en el Congreso.

Sin embargo, y con el fin de avanzar en su reglamentación, Min. Interior expidió la Resolución 1190 del 3 de agosto de 2018, por la cual se adopta el *"Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación"*, como una guía metodológica que parte de la legislación vigente y jurisprudencia aplicable, la cual no modifica ninguna norma de rango constitucional, legal o reglamentario vigente.

La guía metodológica y la adopción del protocolo buscan, entre otros, la disminución significativa de las violaciones de derechos humanos en el marco de manifestaciones públicas, recogiendo y organizando la normatividad vigente en materia de movilización y derecho a la protesta que está consagrado desde la Constitución Política de 1991, en las disposiciones que ya existen en el Código Nacional de Policía y en disposiciones del Ministerio de Defensa sobre el tema. Se establecen seis enfoques: de derechos, preventivo, diferencial, pro mujeres, territorial y de respeto, para garantizar el desarrollo pacífico de las manifestaciones y se crea la figura de 'Gestores de Convivencia', para acompañar el desarrollo de las manifestaciones. Lo anterior se articula, mediante las siguientes instancias:

- Mesa de seguimiento al respeto y garantía del ejercicio de la protesta como una expresión de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, así como el respeto y garantía de los derechos de quienes no participan en ella. Su finalidad es la de coordinar de manera previa y posterior la logística de las protestas pacíficas, mediante la articulación con las diferentes instancias institucionales
- Puestos de mando unificados: encargados de ejercer la coordinación interinstitucional en el marco de las protestas pacíficas.

- Comisiones de verificación de la sociedad civil: tienen por objeto observar y verificar el cumplimiento de las condiciones de garantía y protección de los derechos humanos en el marco de la protesta pacífica.

A pesar de la existencia de la guía y del protocolo, es necesario mencionar que el Ministerio del Interior no reporta datos, cifras o análisis que permitan establecer si, a través de la aplicación del protocolo, se han disminuido las violaciones a derechos humanos en el marco de manifestaciones y protestas.

Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales

Esta estrategia, busca la promoción de una cultura de participación, igualdad, no discriminación, convivencia pacífica y reconciliación, a través de los medios de información y los medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales. Para su desarrollo, se dispone que el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a través de Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) y su canal institucional, abran espacios destinados a la divulgación del trabajo de organizaciones y movimientos sociales, incluyendo los de las mujeres y de las comunidades en general; y la divulgación de contenidos relacionados con los derechos de las poblaciones vulnerables, la paz, la justicia social, la reconciliación y con la implementación de los planes y programas del acuerdo final.

Con respecto a esta estrategia, el Gobierno nacional tiene bajo su responsabilidad dos compromisos a partir del PMI:

Compromiso PMI	Variable	Descripción
Nuevas convocatorias abiertas para adjudicación de radios comunitarias en zonas afectadas por el conflicto,	Estado	Al cierre de este informe, se encontraba en desarrollo un proceso de adjudicación de emisoras comunitarias en RTVC.
	Avances	RTVC ¹¹² registra el desarrollo de las siguientes actividades y otras específicas que se pueden consultar en el anexo: <ul style="list-style-type: none"> i. Cuatro espacios de radio difusión sonora fueron habilitados para organizaciones y movimientos sociales, cumpliendo el 100% de lo programado en la vigencia 2018. ii. En 2019, hasta el mes marzo se había cumplido con un avance del 10%, porcentaje que corresponde a la contratación y planificación del equipo de trabajo y el plan de contenidos. iii. Los espacios que se han venido creando en las emisoras de radio de RTVC son los siguientes: i) Franja de análisis y reconciliación, ii) Comunicación efectiva para la

¹¹² RTVC. Formulario y soportes para elaboración informe de posconflicto CGR. 2019.

		convivencia, iii) Chévere pensar en voz alta, y, iv) La Palabra.
Espacios en canales institucionales de televisión nacional y regional habilitados	Estado	La Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) ¹¹³ indicó que, para la habilitación de espacios y para la adjudicación de un canal de televisión cerrada de manera directa a las organizaciones y movimientos sociales, con la orientación específica definida dentro del AF, es necesario tramitar un proyecto de ley a través del cual se disponga la creación de dicho canal, para que la ANTV pueda reglamentar que los concesionarios del servicio público de televisión por suscripción y de televisión comunitaria sin ánimo de lucro, deban reservar un canal exclusivo y subir la señal al satélite para su recepción.
	Avances	El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) y la ANTV, presentaron a consideración del Gobierno nacional un proyecto de ley elaborado en el 2017, para su trámite vía "fast track", sobre el que, dada su complejidad en términos de temática, costos y magnitud, se consideró que no era la oportunidad para presentarlo. En el 2018 se preparó un nuevo proyecto de ley para ser socializado, primero, al interior del Gobierno nacional, para luego, determinar conjuntamente la oportunidad de su presentación, así como el diseño de una hoja de ruta que permita trazar el camino para el logro de este objetivo. A marzo del 2019, no había sido presentado el proyecto.

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

De las acciones realizadas por RTVC, se ha beneficiado el 80% de la población colombiana, ubicada en territorios donde llega la señal de las emisoras de RTVC que reciben los contenidos emitidos. Por su parte, las plataformas digitales, tuvieron 1.535.171 nuevos usuarios a diciembre del 2018.

De igual forma, las nueve emisoras descentralizadas de la radio pública ubicadas en Villavicencio, Manizales, Pasto, Bucaramanga, San Andrés, Valledupar, Quibdó, Barranquilla y Medellín y las emisoras nacionales han dado espacio a la voz de las regiones, con temáticas abiertas en las que el equipo de realizadores, productores y periodistas de la radio, gestionan con las comunidades la realización de narrativas. Adicionalmente, se contempla la participación de organizaciones y movimientos sociales, incluyendo los de mujeres y comunidades en general, de acuerdo con el censo que entregará el

¹¹³ Autoridad Nacional de Televisión. Formulario y soportes para elaboración informe de posconflicto CGR. 2019

Ministerio del Interior, con el fin de trabajar con ellas en la divulgación de las producciones propias.

Los resultados de las mediciones de impacto de estos contenidos, han registrado un incremento sostenido de audiencia del 12% en las dos emisoras (Radiónica y Radio Nacional). Hasta la fecha del presente informe, se ha realizado emisión desde Bogotá, Bucaramanga, San Andrés, Medellín, Barranquilla, Valledupar, Quibdó, Villavicencio y Pasto. Además de presencia con corresponsales y reporteros enviados al resto del país, que generan contenidos que dan cuenta de las diferentes poblaciones de todo el territorio nacional.

La CGR resalta los esfuerzos realizados por RTVC para aumentar la participación ciudadana a través de medios de comunicación, y se reitera la importancia de continuar con los esfuerzos realizados.

Garantías para la convivencia, reconciliación tolerancia y no estigmatización

La construcción de una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización, es el objetivo de esta estrategia, que será cumplida a través de acciones pedagógicas sobre el AF.

Se destaca, por un lado, al Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) como órgano asesor y consultivo del Gobierno nacional, creado por la Ley 434 de 1998, modificada por el Decreto Ley 885 de 2017. Sus tareas centrales son, asesorar la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización, y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado en el tema.

Por otro lado, se resalta que el Consejo ha priorizado dos líneas de trabajo: i) el diseño y formulación participativa del programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización con intervención de las entidades territoriales, y ii) el fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.

Dentro de los resultados a la fecha por parte del CNPRC, llama la atención, la elaboración del plan de acción con estrategias y lineamientos definidos, y la primera fase de lineamientos de la política pública de reconciliación.

Como avance en la conformación del CNPRC, se registró la ampliación del número de participantes y la inclusión de dos representantes de organizaciones campesinas nacionales; tres representantes elegidos por las organizaciones indígenas; dos representantes elegidos por las organizaciones nacionales de las comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales; dos representantes del pueblo Rrom; tres representantes elegidas por las

organizaciones en defensa de los derechos de la mujer, entre otras, a quienes se ha garantizado su participación en las sesiones del consejo.

Es preciso anotar, que durante 2017 se realizaron tres sesiones del Consejo, una sesión en 2018 y ninguna hasta marzo de 2019. La disminución de la frecuencia de las reuniones de esta instancia afecta el cumplimiento de sus objetivos de construcción de las políticas de paz y de reconciliación.

Se contempló igualmente la implementación de la política pública de convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización, que, a partir del año 2018, debe estar expresada en el porcentaje de establecimientos educativos que cuentan con referentes de formación para la ciudadanía. Al respecto, el Ministerio de Educación Nacional reportó, que, durante la vigencia de 2018, se estableció el programa de formación en convivencia en 2.705 de los 9.807 establecimientos educativos públicos, con una inversión cercana a los \$7 mil millones y con corte a marzo de la presente vigencia, 542 de los 9.829 establecimientos públicos autorizados en el país ya cuentan con formación en ciudadanía.

La inversión realizada durante los tres primeros meses del 2019 es de \$2.700 millones, de un presupuesto asignado de \$6.335 millones, por lo que se esperaría una cobertura de cerca de 5.000 establecimientos con estos programas de formación al finalizar la vigencia.

Control y veeduría ciudadana

Garantizar la participación de los ciudadanos para asegurar la transparencia de la gestión pública, el buen uso de los recursos y el avance contra la corrupción, es el objetivo de esta estrategia.

El Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, son responsabilidad del Ministerio del Interior y del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Para efectos del presente informe, Min. Interior reportó la elaboración del documento "Plan de creación de veedurías y fomento al control social", el cual se encuentra pendiente de ser socializado con la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (RIAV). Posterior a ello, se realizará su implementación, la que permitirá la creación de mecanismos de control y veedurías con participación de mujeres.

Por su parte, el Plan Nacional de formación de veedores, se ha venido adelantando por parte del DAFP, con una inversión de alrededor de \$160 millones en el 2018 y de \$69 millones en el 2019.

Como parte de esta estrategia el DAFP¹¹⁴ diseñó el Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz, como mecanismo de transparencia y control social, que facilita el diálogo con los ciudadanos para el fortalecimiento de la construcción de Paz. El Sistema, construido con una inversión de \$228 millones se compone de los actores institucionales, los compromisos sobre los cuales se debe rendir cuentas, las herramientas para generar la información y los mecanismos de diálogo y control social que se deben tener en cuenta, entre otros.

Este sistema tiene un micrositio en la web, en el cual se pueden realizar diferentes clases de consultas. Es de anotar, que, en el año 2018, se realizó la primera rendición de cuentas del Acuerdo de Paz, en la que todas las entidades responsables produjeron informes que fueron consolidados y presentados por la Vicepresidencia de la República.

Política de fortalecimiento de la planeación democrática y participativa

Durante el año 2017, a instancias del Departamento Nacional de Planeación¹¹⁵, se elaboró la propuesta de reforma a la Ley 152 de 1994 "*Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*", con el fin de ampliar la base de participación de las comunidades en la elaboración de los planes nacionales y territoriales de desarrollo. Como consecuencia de la socialización de la propuesta a comunidades indígenas y pueblos Rrom, sus iniciativas fueron incluidas en el proyecto de reforma, entre ellas, la inclusión de un representante de los pueblos Rrom en los Consejos de Planeación.

Esta propuesta de ajuste normativo, se radicó en el Congreso de la República en la segunda legislatura de 2017, por parte de Ministerio de Hacienda. El proyecto no fue puesto a consideración ni sometido a debate alguno, y, a marzo de 2019, fecha de corte del presente informe, esta reforma legal, que amplía y fortalece los mecanismos de participación social en los procesos de planeación, aún se encuentra pendiente de su trámite ante el legislativo.

- c.** Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad

Incrementar la participación política de la población, promover el pluralismo político y el sistema de partidos, y fortalecer los esquemas de

¹¹⁴ Departamento Administrativo de la Función Pública. Formulario y soportes para elaboración Informe de Posconflicto CGR. 2019

¹¹⁵ Departamento Nacional de Planeación. Formulario y soportes para elaboración Informe de posconflicto. CGR. 2019.

transparencia electoral, son los objetivos de este pilar, para lo cual se establecen los siguientes compromisos:

Promoción del pluralismo político

Se pretende con esta estrategia, de una parte, el diseño de un sistema de adquisición progresiva de derechos y de redefinición de requisitos para la conformación de partidos y movimientos políticos y, de otra parte, la elaboración de una propuesta de reforma normativa para aumentar el porcentaje de financiación de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso.

Al respecto, se expidió el Acto Legislativo 03 de mayo de 2017, el cual, como parte del proceso de reincorporación política, reconoce la personería jurídica al partido que surgió del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.

Igualmente, en el proyecto de acto legislativo 012 de 2017, de reforma política, que no fue aprobado, se establecían los requisitos para el reconocimiento de los grupos significativos de ciudadanos, los movimientos y partidos políticos y se incluían las modificaciones al sistema de financiamiento para las campañas políticas, y para el funcionamiento de partidos políticos con personería jurídica.

Es importante anotar, que, como parte del cumplimiento de estos compromisos, se creó una Misión Electoral Especial conformada por expertos de alto nivel, quienes, junto con la Misión de Observación Electoral, y con participación de movimientos y partidos políticos, elaboraron y presentaron el documento a partir del cual, se preparó el Proyecto de Acto Legislativo 012 en 2017 que, como se mencionó anteriormente, no fue aprobado. En el 2018, el Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior, presentó nuevamente un Proyecto de Acto Legislativo, con el número 09, que tampoco fue aprobado en el Congreso.

Promoción de la participación electoral

Busca promover la participación de los ciudadanos en los procesos electorales y facilitar el ejercicio del derecho al voto.

Con relación a la extensión del servicio de cedulação a través de campañas priorizando las zonas más afectadas por el conflicto y el abandono, la Registraduría Nacional del Estado Civil¹¹⁶ reportó un total de 146.178 atenciones

¹¹⁶ Registraduría Nacional del Estado Civil. Formulario y soportes para elaboración Informe de posconflicto. CGR. 2019.

a nivel nacional en el 2018. Entre enero y abril del 2019, las unidades móviles de la Unidad de Atención a Población Vulnerable (UDAPV) realizaron 61.905 atenciones.

En las 50 campañas de cedulación masiva realizadas durante el 2018 en 29 departamentos y en 181 municipios, se atendieron 31.192 registros civiles de nacimiento, 40.604 tarjetas de identidad y 74.382 contraseñas de cédula de ciudadanía. En 2019, hasta marzo, no se había adelantado ninguna campaña.

Esta entidad aclara, que las responsabilidades a su cargo derivadas del Acuerdo Final, no han contado con recursos adicionales, por lo que los dos compromisos anteriormente mencionados, se han ejecutado con los recursos del proyecto "Fortalecimiento de la capacidad de atención en identificación para la población en condición de vulnerabilidad".

En relación con el compromiso de adelantar campañas de información, capacitación, pedagogía y divulgación para estimular la participación electoral, durante el 2018, Min. Interior realizó acciones de promoción de la participación de la población en el proceso electoral y de prevención de delitos electorales a través de la Unidad Inmediata para la Transparencia Electoral.

Los siguientes tres compromisos, se convierten en un riesgo identificado del presente informe, porque no tienen ningún grado de desempeño ya que la Registraduría Nacional del Estado Civil, reitera en su informe, que no ha recibido recursos adicionales que permitan su implementación, a pesar de las solicitudes enviadas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo que puede limitar la modernización electoral y el incremento de la participación ciudadana en el ejercicio del derecho al voto:

- i) Documento de diagnóstico, con enfoque de género que identifique los obstáculos que enfrenta la población más vulnerable para el ejercicio del derecho al voto.
- ii) Mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación en zonas alejadas y dispersas
- iii) Documento de auditoría al censo electoral

Promoción de la transparencia electoral

El compromiso relacionado con la implementación del voto electrónico no tiene desarrollo ya que la Registraduría Nacional del Estado Civil no ha recibido recursos adicionales que permitan su implementación.

Si bien se reporta un bajo cumplimiento por parte de la Registraduría de los compromisos del PMI, esta entidad indica que, pese a las solicitudes elevadas al Gobierno nacional, no ha sido posible contar con los recursos adicionales que permitan realizar las inversiones que son necesarias. Sin embargo, reportan logros de su acción institucional que coadyuvan con los objetivos planteados en el Acuerdo Final así:

- **Censo electoral:** plataforma de consulta del Censo Electoral
- **Inscripción de cédulas:** proceso de inscripción sistematizada
- **Jurados de votación:** plataforma web de jurados de votación
- **Inscripción de candidatos:** nuevos aplicativos para postulaciones y verificación de datos de candidatos a elecciones
- **Testigos Electorales:** aplicativo vía web para facilitar su acreditación
- **Biometría:** diseño de herramientas para evitar la suplantación de electores

Con relación al Tribunal Nacional de Garantías Electorales, como otro de los mecanismos para garantizar la transparencia electoral, es importante indicar que los tribunales funcionan únicamente en época electoral y sus funciones se encuentran establecidas en la Ley 62 de 1988.

Ahora bien, para las elecciones celebradas en 2018, el CNE¹¹⁷ expidió la Resolución 0737 por medio de la cual se constituyeron los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral¹¹⁸, con una inversión presupuestal de \$10 mil millones.

Para el proceso electoral del 2019, el CNE expidió la Resolución 1638, con la cual se constituyen los tribunales seccionales, que funcionarán entre el 15 de junio y el 15 de noviembre de 2019. Además, se establecen normas adicionales para garantizar la transparencia electoral, entre otras, la Resolución 1706 de 2019, *"Por medio de la cual se dictan medidas para garantizar la transparencia de los escrutinios y el uso eficiente de los recursos públicos destinados al proceso electoral"*, la Resolución 1708 de 2019, *"Por medio de la cual se reglamentan y se crean las veedurías ciudadanas electorales"* y la Resolución 1709 de 2019 *"por la cual se reglamenta la actividad de los testigos electorales, auditores de*

¹¹⁷ Consejo Nacional Electoral. Formulario y soportes para elaboración Informe de posconflicto. CGR. 2019.

¹¹⁸ "Artículo 1. Los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral que funcionarán desde el 6 de marzo de 2018, para los procesos electorales que se realizarán en el presente año, en la totalidad de los departamentos del país. Artículo 9°. Son funciones de los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral las siguientes: 1. Monitorear y verificar el origen, monto y destino de los ingresos y egresos de las campañas, así como el cumplimiento de las normas sobre publicidad electoral en los procesos electorales. 2. Adelantar las indagaciones que haya lugar, con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas vigentes para los procesos electorales (...) 3. Formular recomendaciones a las autoridades administrativas y de policía encargadas de velar por la normalidad del proceso electoral (...) 4. Poner en conocimiento de las autoridades judiciales competentes, las conductas que eventualmente sean constitutivas de alguno de los delitos tipificados en el Código Penal para asegurar la vigencia de los derechos políticos y el libre ejercicio del sufragio 5. Ordenar la suspensión o retiro inmediato de la propaganda electoral que contraríe las disposiciones legales sobre la materia".

sistemas, y el reconocimiento y funcionamiento de los organismos de observación electoral”.

El Consejo Nacional Electoral se encuentra, al cierre de este informe, adelantando todos los trámites presupuestales y administrativos para el funcionamiento de los tribunales para el proceso electoral del 2019.

Finalmente, y con el fin de promover los procesos de formación, educación y comunicación política en asuntos públicos, el Ministerio del Interior diseñó una metodología que inició su implementación en el 2018, que consiste en cualificar las habilidades de la población para fortalecer su participación e incidencia, su empoderamiento y visibilizar los nuevos liderazgos, en las siguientes temáticas:

Esquema del programa de formación política



Fuente Elaboración propia

Este programa de formación ha llegado al 100% de municipios PDET a través de convenios, alianzas estratégicas y otros municipios priorizados por el Ministerio del Interior.

Reforma del régimen y de la organización electoral

De conformidad con lo ya manifestado, la Misión Electoral Especial elaboró el documento de ajustes normativos con las recomendaciones realizadas para ser incluidas en la reforma política que no fue aprobada en el Congreso de la República.

Promoción de una cultura política, democrática y participativa

Con esta estrategia se busca fomentar una cultura política democrática y participativa como el vehículo para el cumplimiento de los derechos políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales.

Para tal fin, se encarga a Min. Interior el desarrollo de Programas de liderazgo político y social para miembros de partidos y de organizaciones sociales con especial énfasis en las poblaciones más vulnerables, población campesina, mujeres, minorías religiosas, pueblos y comunidades étnicas y población LGBTI, incluidos en los procesos de formación política ya descritos.

Circunscripción Transitoria Especial de Paz para la elección de 16 representantes a la Cámara para la representación política de la población y zonas afectadas por el conflicto armado y el abandono

Con el fin de garantizar la inclusión y la representación política de estas poblaciones, entre ellas las víctimas del conflicto, se establece el compromiso de definir y reglamentar las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz durante dos periodos electorales.

El Ministerio del Interior presentó el proyecto de acto legislativo con el objetivo de crear, en la Cámara de Representantes, 16 curules adicionales para los períodos 2018-2022 y 2022-2026, una por cada Circunscripción Transitoria Especial de Paz. El proyecto no fue aprobado por falta de mayoría absoluta en el Congreso de la República. A pesar de que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en respuesta a una acción de tutela ordenó revivir el acto legislativo, el Consejo de Estado revocó el fallo, por lo que, a marzo de 2019, no se han creado estas circunscripciones transitorias especiales de paz.

Programa de formación sobre derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer

Este programa se orienta a fomentar la cultura política y participativa que permitirá el ejercicio pleno de los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales de las mujeres. Para ello, en las vigencias 2017 y 2018, Min. Interior inició un diálogo con las organizaciones de mujeres y juventudes de los partidos políticos, instituciones de cooperación internacional y diferentes actores políticos, a fin de ejecutar una serie de acciones para facilitar el cumplimiento de dicho propósito. Además de realizar mesas multipartidistas de género, se establecieron contenidos de formación para fortalecer el proyecto político de candidatas y candidatos jóvenes a través de los siguientes módulos:

- Liderazgo en jóvenes y mujeres.
- Sistema político.

- Marketing político y comunicaciones.
- Día de elecciones.
- Financiación de campañas y transparencia electoral.
- Formulación de proyectos

Finalmente, es de destacar que para el desarrollo de los programas de formación política y de promoción de la participación social que fueron descritos en este capítulo, a cargo del Ministerio del Interior, se constituyó la Escuela de Participación Política y fueron invertidos recursos por valor de \$828 millones entre enero y diciembre del 2018. Para la vigencia del 2019 fueron asignados \$190 millones, lo que representa una disminución significativa del presupuesto asignado para el cumplimiento de estos programas de formación política.

3. Balance de cumplimiento e identificación de riesgos del punto 2

El balance de la sección anterior permite concluir que, con corte a marzo de 2019, y de acuerdo con las responsabilidades de las entidades para dar cumplimiento a los indicadores establecidos en el PMI para el 2017 – 2018, se evidencia el cumplimiento total en 14 categorías de análisis, parcial en 13 de ellas y un retraso en 19 de las 46 categorías, que a la fecha de referencia de este informe, debieron estar formulados, en proceso de ejecución o ya implementados, como se observa en la siguiente tabla.

	Cumplido (100%)	Cumplimiento alto (75%-99%)	Cumplimiento parcial (20%-74%)	No cumple / no ha iniciado (0%)	Total general
2017	10	2	9	10	31
2018	2		4	9	15
Total general	12	2	13	19	46

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Si bien, se vienen realizando los esfuerzos institucionales para cumplir los compromisos del AF, lo que ha permitido en este informe registrar los avances o factores como la desarticulación institucional y la insuficiencia de recursos adicionales que generan retrasos, lo que conllevan a la afectación de la confianza ciudadana y desincentivar la participación de los líderes, defensores de derechos humanos y excombatientes en los espacios de construcción de paz.

Adicionalmente, generan los riesgos que se detallan a continuación.

Riesgos identificados en la garantía de la participación política

Riesgos 2018	Seguimiento
<p>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.</p>	<p>Se reitera el riesgo, dado que no se evidencia la destinación específica de recursos en las entidades que hacen parte del sistema.</p>
Riesgos 2019	Posible impacto
<p>No promulgación de marcos normativos centrales para la implementación del Punto 2: proyecto de Ley de garantías y promoción de la participación ciudadana, proyecto de acto legislativo de reforma política, marco normativo para la creación de las Circunscripciones Especiales de Paz y ajustes normativos para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa.</p>	<p>La no promulgación de los marcos normativos, retrasa el desarrollo de las estrategias diseñadas para la modernización del sistema político y la participación de organizaciones y movimientos sociales que propuso el AF.</p>
<p>Retrasos en la conformación y puesta en marcha del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.</p>	<p>El retraso en la conformación del sistema, limita la efectividad de sus acciones, y disminuye la capacidad del Estado para atender la prevención y protección de los líderes sociales.</p>
<p>La desconcentración de funciones por parte del Decreto 2252 de 2017, a mandatarios locales para ser responsables de la protección de quienes participen en política, y no tener un programa nacional de protección individual y colectiva.</p>	<p>La transferencia de responsabilidades a gobernadores y alcaldes de proteger a quienes deciden participar en política, genera un riesgo de incumplimiento de la norma, dados los obstáculos para materializarse lo establecido en el Decreto ante las restricciones presupuestales de los municipios más afectados por la violencia, y la no existencia de un programa nacional que pueda aplicar criterios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.</p>
<p>La creación del Plan de Acción Oportuna (PAO), debe hacer parte del funcionamiento y fortalecimiento del SISEP que fue el mecanismo creado por el AF.</p>	<p>Retrasos en la puesta en marcha del SISEP como mecanismo para la prevención y seguridad de líderes sociales y participantes en política.</p>

Ausencia de la reglamentación del derecho a la protesta.	Pese a la existencia de la guía y del protocolo, el Ministerio del Interior no reporta datos, cifras o análisis que permitan establecer resultados de la aplicación del protocolo.
--	--

La Registraduría Nacional no reporta recursos para avanzar en la modernización del sistema electoral.	La carencia de recursos en la entidad responsable, retrasa acciones centrales para la modernización electoral y el incremento de la participación ciudadana en el ejercicio del derecho al voto.
---	--

En general, se evidencian los siguientes riesgos transversales: i) la ausencia de recursos adicionales en varias de las entidades responsables; ii) la disminución de recursos asignados para la vigencia 2019; iii) los cambios en las responsabilidades de las entidades involucradas y de las instancias creadas para garantizar la participación política; y iv) las deficiencias en el manejo de la información presupuestal y de cifras de los beneficiarios de los programas.	Los riesgos transversales identificados pueden obstaculizar el cumplimiento de los objetivos planteados en el Punto 2. Adicionalmente, generan dificultades para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación de la política pública y sus resultados.
--	---

Punto 3. Fin del Conflicto

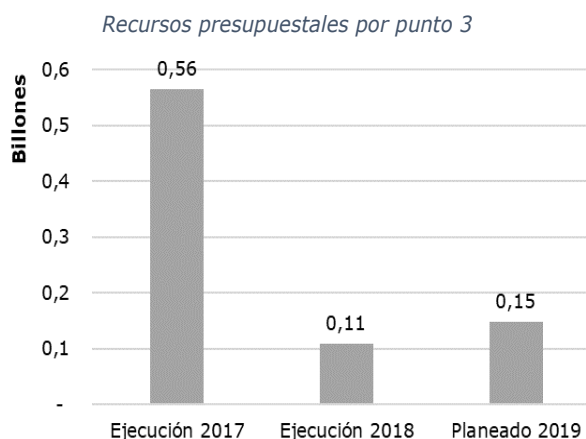
La terminación definitiva de las acciones ofensivas, la reincorporación de los exintegrantes de las FARC a la vida civil en lo económico, lo social y lo político, así como las acciones de seguridad que incluyen la lucha contra las organizaciones criminales, son los elementos del Acuerdo dirigidos a la terminación definitiva del conflicto y a generar sostenibilidad al proceso de paz.

En esta sección, se dará cuenta de las acciones de las distintas entidades comprometidas con el logro de las metas principales trazadas para el logro de estos propósitos. Para su desarrollo, se establecen tres pilares, como se muestra en el siguiente gráfico:

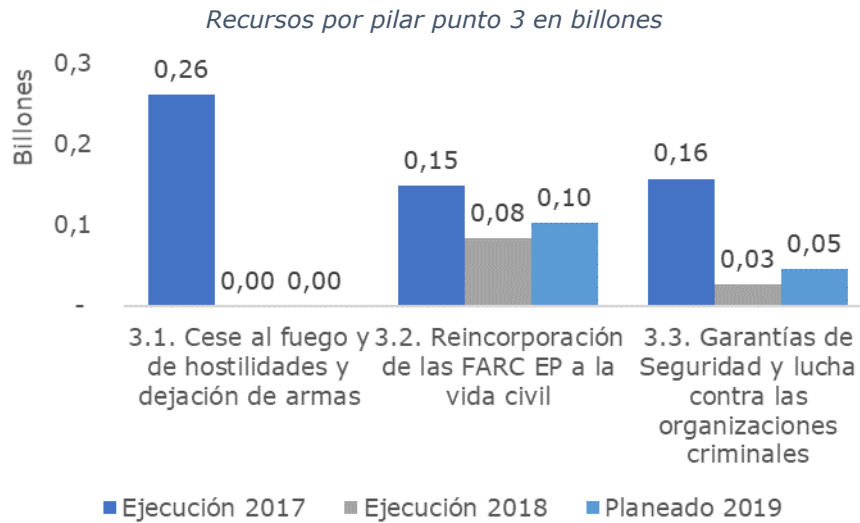


Los recursos destinados para el desarrollo de este punto, tienen un valor aproximado de ejecución para los años 2017 y 2018 de \$ 673 mil millones. En lo relacionado con la vigencia del 2019, se reflejó una apropiación de \$147 mil millones, lo cual da cuenta de una significativa disminución

para el desarrollo de los compromisos relacionados en este punto de 78%, afectando todos los programas de reincorporación, evidenciando un mayor impacto en el componente de garantías de seguridad.



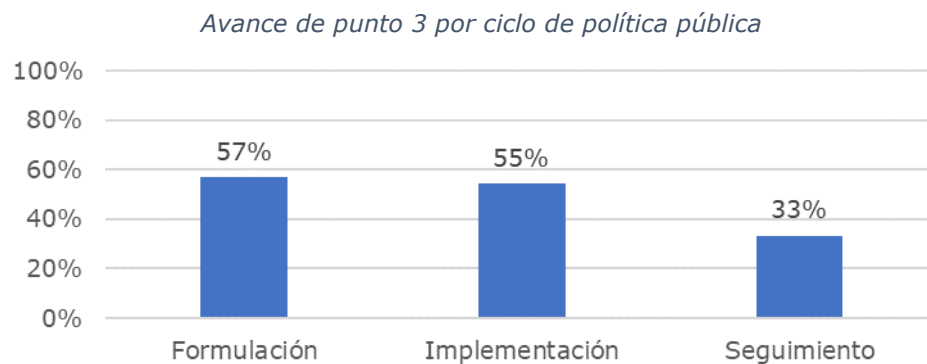
Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.
Recursos presupuestales por pilar del punto 3



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

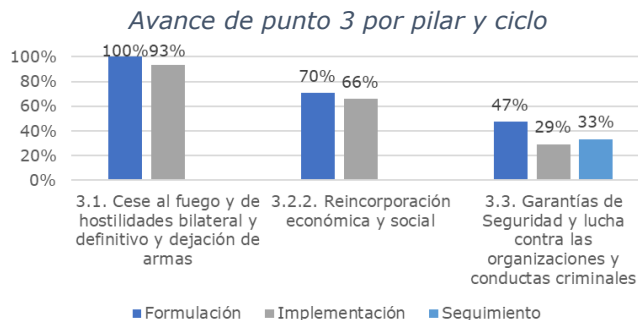
1. Balance de la implementación del punto

De conformidad con la información reportada por las entidades responsables de la ejecución de los indicadores definidos en el PMI, los avances del punto Fin del Conflicto, en relación con las fases de formulación, implementación y seguimiento de la política pública, se observan en la siguiente gráfica:



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

En la siguiente gráfica se observa el avance, según pilar, en relación con los ciclos de política pública:



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

A nivel de formulación se destaca la expedición del Decreto 2026 en diciembre de 2017, que reglamenta los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y el CONPES 3931 de 2018, que dicta la Política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP para el mediano y largo plazo.

En materia de seguridad, la expedición de la Ley 1908 del 2018 “Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales” y el programa de protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, también constituyen avances. Sin embargo, el Plan estratégico de seguridad y protección, presentado por la Unidad Nacional de Protección (UNP) a la mesa técnica, aún no ha sido aprobado.

Ya en el 2017 se había expedido el acto legislativo 05 que dicta disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, con el objetivo de prohibir o apoyar la conformación de grupos de seguridad con fines ilegales.

En la ejecución o implementación de los planes de reincorporación, debe señalarse, que los compromisos relacionados con la reincorporación política se han cumplido en su totalidad, con la financiación del partido, la representación en el Congreso para el periodo 2018-2022 y la designación del delegado del partido FARC ante el Consejo Nacional Electoral.

En materia de reincorporación económica y social, el Gobierno nacional ha desarrollado los beneficios económicos a los excombatientes relacionados con la reincorporación temprana, el CONPES que define los programas de largo plazo se encuentra en proceso de implementación y se destinaron los recursos para el sostenimiento de los ETCR.

Se ha brindado apoyo a proyectos productivos presentados, aunque se observa lentitud en su viabilización y número de proyectos aprobados, lo que genera

preocupación sobre el desempeño económico futuro de la población, teniendo en cuenta que la seguridad económica incide directamente en la sostenibilidad del proceso de paz.

En relación con las garantías de seguridad, se destaca el hecho de que, a pesar de los esfuerzos realizados en materia de protección a líderes y territorios, es muy preocupante las violaciones a los derechos humanos, las amenazas persistentes y la cantidad de líderes sociales asesinados, especialmente en las zonas que han sido afectadas por el conflicto.

Con respecto a la institucionalidad, es preciso anotar que en 2019 fue expedido el Decreto 179 en el cual, la Consejería para el Posconflicto se convierte en la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación y se otorgan a ella todas las funciones relacionadas con la coordinación y articulación del proceso de implementación del Acuerdo de Paz. Así mismo, el Cuerpo Élite de la Policía, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección y la Unidad Especial de Investigación, representan el surgimiento de una nueva institucionalidad como respuesta a los compromisos que fueron suscritos en el Acuerdo.

En lo referente al seguimiento, se destaca el funcionamiento del Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Reincorporación, así como las acciones de la Comisión de Garantías de Seguridad y la Mesa Técnica de Seguridad. A estas instancias se suma la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, que prorrogó el mandato para hacer seguimiento, entre otros, al proceso de reincorporación y a los temas de seguridad.

2. Balance de la implementación por pilar

El siguiente, es el resultado del cumplimiento de la implementación por parte de las entidades responsables, en relación con las estrategias e indicadores para la vigencia 2018 y primer trimestre de 2019.

a. Cese al fuego y de hostilidades bilaterales y definitivas y dejación de las armas entre el gobierno nacional y las FARC

Con este compromiso bilateral, se crearon las condiciones necesarias para iniciar el camino de la legalidad por parte de los excombatientes y preparar y activar los mecanismos para el proceso de reincorporación y de normalización.

Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo

El segundo informe de la Contraloría General de la República, realizó un exhaustivo análisis sobre lo que fue el proceso de dejación de armas y el traslado de excombatientes a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), y Puntos Transitorios de Normalización (PTN).

Para efectos del presente informe de seguimiento, basta recordar algunos datos de contexto:

- Se expidieron los decretos para el establecimiento de veinte Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y siete Puntos Transitorios de Normalización (PTN), definidos como los espacios para el proceso de desmovilización y desarme de la guerrilla, y para la preparación de la reincorporación económica, política y social de los excombatientes a la vida civil.
- Según datos de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en enero de 2017, fueron movilizados a las ZVTN y PTN, 5.247 integrantes de FARC-EP, a través de 36 operaciones realizadas por el Gobierno nacional. Para finales de febrero de 2017, se reportaron 7.127 integrantes agrupados en estos puntos.
- La duración de las zonas ZVTN y los PTN, fueron prorrogadas en dos oportunidades, hasta el 15 de agosto de 2017. A partir de esa fecha, se transformaron en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), para continuar el proceso de reincorporación de los ex miembros de las FARC-EP, los cuales son objeto de análisis en este informe.

b. Reincorporación de las FARC a la vida civil

Uno de los aspectos fundamentales del Acuerdo, tiene relación con los esfuerzos que es necesario realizar para concluir el tránsito de las FARC-EP de grupo armado al margen de la ley a su constitución como sujeto colectivo que actúa en la legalidad, en un nuevo escenario de reconciliación y de convivencia pacífica. Para ello, el AF establece la realización de un conjunto de estrategias y acciones que van a permitir la reincorporación política, económica y social de los excombatientes, la cual conlleva el ejercicio pleno de sus derechos.

Reincorporación política

Su objetivo es generar las condiciones para la creación del nuevo partido político de las FARC, así como garantizar los recursos para su funcionamiento. Como ya fue mencionado en el capítulo anterior, el partido político de las FARC fue creado mediante el Acto Legislativo 03, al tiempo que le fue otorgada su personería jurídica.

En cumplimiento de lo pactado, durante 2018, a instancias del Consejo Nacional Electoral (CNE)¹¹⁹, el Gobierno nacional desembolsó los recursos para la financiación del nuevo partido para su funcionamiento, para las actividades de difusión y divulgación de su plataforma a través de su centro de pensamiento, y para la campaña política de las elecciones del 2018, por un valor cercano a los \$16.000 millones de pesos.

¹¹⁹ Consejo Nacional Electoral. Formulario y soportes para elaboración informe posconflicto CGR 2019

El CNE aclaró que, para la vigencia de 2019, se encuentra apropiado el recurso que le corresponde al partido político FARC por valor de \$7.106 millones. Sin embargo, el pago se realiza una vez sea presentado ante el CNE, a través del Fondo Nacional de Financiación Política, la declaración de patrimonio, ingresos y gastos de la vigencia del 2018, para cuya entrega tenía plazo legal hasta el 30 de abril del presente año, según lo establecido en el artículo 19 de la Ley 1475 de 2011.

En relación con la creación de curules en el Congreso para el nuevo partido, el Acto Legislativo 03 de 2017, dispuso las reglas especiales para el cumplimiento de este compromiso. En las elecciones de 2018, el partido de FARC logró su primera representación en el Congreso de la República con 5 senadores y 5 representantes a la Cámara. Aunque obtuvo una votación de 52.532 equivalente al 0.34% en el Senado y 32.636 equivalente al 0.21% en la Cámara de Representantes, los mecanismos dispuestos en el acto legislativo garantizaron la obtención de las diez curules, tal como se había pactado en el AF.

En el mismo Acto Legislativo se estableció la designación de un delegado de las FARC ante el CNE de manera transitoria, hasta el 20 de julio de 2026, que actúa con voz, pero no voto en las deliberaciones del Consejo. En este sentido, el delegado ejerce sus funciones desde el 13 de diciembre de 2017 y tiene las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, según lo dispuso el Decreto 1499 de 2018.

Reincorporación económica y social

La reincorporación económica y social de los exintegrantes FARC, comprende un conjunto de programas dirigidos a generar las condiciones para su integración a la sociedad, como comunidad y como individuos, a través de beneficios económicos para la satisfacción de sus necesidades básicas, de la prestación de servicios sociales y de la generación de alternativas económicas de inclusión laboral y desarrollo de proyectos productivos.

La reincorporación social y económica se inició con el proceso de acreditación, que consistió en el registro y verificación de los miembros de las FARC-EP, el cual se realizó en las ZVTN y los PTN, como un requisito para que los excombatientes pudieran acceder y participar de todas las medidas de reincorporación que fueron pactadas en el AF, sin perjuicio de lo establecido en el acuerdo de creación de la Jurisdicción Especial para la Paz.

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) encargada de la acreditación, reportó la siguiente información, a marzo 31 de 2019¹²⁰:

- Nueve (9) listados oficiales fueron entregados por el delegado de las FARC-EP.
- La OACP ha acreditado y reconocido a la fecha a 13.061 personas.
- Asimismo, se ha desvinculado a la fecha a 144 menores.
- Se ha retirado del proceso a 383 personas que se encontraban en los listados entregados por el delegado de las FARC-EP, de los cuales 371 fueron excluidos, 6 fueron no acreditados, y 6 fueron revocados.
- De los listados presentados por las FARC-EP, aún se encuentran en estudio un total de 991 personas, las cuales no estaban plenamente identificadas. La OACP, en asocio con la segunda misión de la ONU y los delegados de las FARC-EP, inició un plan, identificando plenamente con cédula de ciudadanía a 119 personas quienes iniciaron el proceso y se remitieron al Comité Técnico Interinstitucional de conformidad con el Decreto 1174 de 2016.
- En la actualidad, de los listados presentados por el delegado de las FARC-EP, aún se encuentran en observación 277 personas, de quienes aún no se tiene certeza de su pertenencia a la organización.
- A la fecha, la OACP ha revocado 6 acreditaciones en el año 2018, toda vez que, por parte del Comité Técnico Interinstitucional, se demostró de manera sobrevenida a su acreditación, su no pertenencia con las FARC-EP.

La implementación de las medidas y programas para la reincorporación social y económica se encuentra bajo la coordinación general de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la ejecución de la ARN, entidad que gestiona, implementa, coordina y evalúa de forma articulada con las instancias y entidades competentes, la política, los planes, los programas y los proyectos de reincorporación y normalización de las FARC-EP, conforme a lo establecido en el AF. El proceso de reincorporación comprende dos fases:

- i) La reincorporación temprana, compuesta por acciones construidas conjuntamente por el Gobierno y las FARC, en el Consejo Nacional de Reincorporación, y que tiene como objetivo, facilitar la adaptación inicial de los integrantes de las FARC a la vida civil.
- ii) La reincorporación a largo plazo, compuesta por un conjunto de acciones interinstitucionales, para garantizar la inclusión integral y definitiva de los exintegrantes de las FARC y sus familias a la sociedad.

¹²⁰ Presidencia de la República. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Formulario y soportes para elaboración Informe Posconflicto CGR 2019.

La ARN, reporta los siguientes resultados en relación con los beneficios de reincorporación temprana:

Reincorporación temprana		
Beneficios	Concepto	Avances
Renta básica mensual	Es un beneficio económico que se otorga a cada uno de los ex integrantes de las FARC, una vez surtido el proceso de acreditación y tránsito a la legalidad y durante veinticuatro (24) meses, siempre y cuando no tengan un vínculo laboral, o un contrato de cualquier naturaleza que les genere ingresos. Este beneficio económico es equivalente al 90% del SMMLV en el momento de su reconocimiento.	A marzo de 2019, se habían asignado un total de \$123.870 millones . Los cuales se otorgaron a 12.269 beneficiarios en 2018 y a 11.379 beneficiarios en lo corrido de la actual vigencia.
Pago por concepto de seguridad social	Las sumas correspondientes a los pagos al sistema de seguridad social en salud y al sistema de protección a la vejez, se otorgan a los beneficiarios que no se encuentren vinculados a actividades generadoras de ingresos, durante un periodo de 24 meses.	A marzo de 2019 se pagó este beneficio por un valor total de \$15.182 millones , correspondientes a 9.506 beneficiarios en 2018 y en lo corrido de la actual vigencia.
Asignaciones únicas de normalización	Este beneficio se otorga por una sola vez, por un valor de \$ 2.000.000 y tiene como objeto la satisfacción de las necesidades básicas de la persona en proceso de reincorporación.	A marzo de 2019 se pagó este beneficio por un valor total de \$25.154 millones , correspondientes a 1.351 beneficiarios en 2018 y 64 beneficiarios en lo corrido de la actual vigencia.
Asignación básica mensual	Es un beneficio que se otorga a quienes no tengan vínculo contractual que les genere ingresos y que continúen con su ruta educativa, de acuerdo con sus intereses, en el proceso de reincorporación.	La asignación básica se desembolsará una vez finalizadas las ETCR, durante los siguientes 24 meses, razón por la cual no se documenta en este informe.
Proyectos productivos colectivos	Son unidades de negocio lideradas por organizaciones formales, (ECOMUN), con el propósito de generar ingresos, acceder a mercados formales y a recursos de cooperación, mediante la realización de actividades económicas, que son comunes para sus integrantes. A cada persona se le otorgan hasta \$ 8.000.000 por una vez, como apoyo a su emprendimiento económico.	Hasta marzo del 2019, se habían aprobado 23 proyectos colectivos por valor de \$ 12.376 millones , y 1.547 beneficiarios.
Proyectos productivos individuales	Cada ex integrante de las FARC en proceso de reincorporación tiene derecho, por una vez, a un apoyo económico para emprender un proyecto productivo de carácter individual o asociativo.	A 30 de marzo de 2019, se ha apoyado con esta modalidad a 190 personas por valor de \$1.520 millones .

En lo que corresponde a la reincorporación a largo plazo, el CONPES 3931 de 2018, definió los siguientes componentes que deben empezar su ejecución a partir del segundo semestre de 2018, primer semestre de 2019 y primer semestre de 2020:

- Fortalecimiento de los procesos de articulación y planificación entre los actores involucrados en la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.
- Promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.
- Condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de ex integrantes de las FARC-EP y sus familias, de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades.
- Condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de ex integrantes de las FARC-EP y sus familias.

Por su parte, la ARN, encargada de la coordinación de esta política, ha construido, junto con las entidades comprometidas, el plan de acción y los mecanismos de seguimiento de las responsabilidades institucionales. Si bien, varios de los componentes de la política pública se encuentran en implementación, la entidad no reportó resultados.

Uno de los indicadores en el proceso de reincorporación, hace referencia al apoyo del Gobierno nacional a los Espacios Transitorios de Capacitación y Reincorporación (ETCR). En este sentido, el Decreto 2026 de 2017, reglamentó los ETCR creados mediante el Decreto 1274 de 2017 y definió que los mismos serían lugares para el desarrollo de actividades que facilitarían la reincorporación a la vida civil en lo económico, lo social y lo productivo de los ex miembros de las FARC-EP debidamente acreditados y al mismo tiempo, realizar actividades misionales de las entidades del orden nacional y territorial destinadas a las comunidades aledañas.

Se organizaron inicialmente 26 ETCR, ubicados en los mismos sitios en los cuales funcionaron las ZVTN y los PTN. Luego, mediante Decreto 982 del 7 de junio de 2018, se suprimieron dos espacios, Vidr  en Antioquia y el Gallo en Córdoba, teniendo en cuenta que cumplieron su objetivo inicial de facilitar la reincorporación económica, social y productiva.

Los ETCR se crearon con una duración de dos (2) años, contados a partir del 15 de agosto del 2017, y su administración está a cargo de la ARN desde el primero de agosto de 2018. Habida cuenta del cierre de su vigencia, los ETCR podrán durante el 2019, ser modificados, suprimidos o trasladados atendiendo a las situaciones particulares de cada Espacio.

Igualmente, se tiene conocimiento del posible traslado de 11 ETCR por problemas de tipo legal entre otros, su ubicación en zonas indígenas o de reserva forestal, problemas de adquisición de los predios y en algunos casos problemas de seguridad, lo que se ha denominado como "Barreras a la Estabilización". Los espacios que serían trasladados están en Nariño, Cauca, Chocó, Antioquia, Guaviare, Putumayo, Norte de Santander, Meta y Arauca.

En este sentido, la CGR llama la atención sobre la falta de sostenibilidad que podrían presentar las inversiones públicas, y en especial los proyectos productivos, que ya han sido puestos en marcha en los actuales ETCR, lo cual deberá ser motivo de análisis por parte del Gobierno nacional, al tomar la decisión sobre su traslado o modificación.

El número de ex integrantes de las FARC en los ETCR era de 3.479 en marzo de 2019. En la siguiente tabla, se encuentra información desagregada por sexo y departamento de ubicación.

Ocupación por ETCR para 2019 y primer trimestre de 2019

ETCR	DEPARTAMENTO	2018			Marzo 2019			
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	
1	ETCR Agua Bonita	Caquetá	154	51	205	127	66	193
2	ETCR Miravalle		74	20	94	67	20	87
3	ETCR Las Colinas	Guaviare	204	102	306	205	107	312
4	ETCR Charras		90	40	130	86	37	123
5	ETCR Santa Lucía	Antioquia	52	27	79	99	36	135
6	ETCR La Plancha		60	19	79	53	24	77
7	ETCR Llano Grande		89	49	138	108	38	146
8	ETCR Carrizal		54	22	76	59	17	76
9	ETCR Filipinas	Arauca	143	62	205	126	51	177
10	ETCR El Ceral	Cauca	115	43	158	98	34	132
11	ETCR Monterredondo		44	8	52	51	8	59
12	ETCR Santa Rosa- Los Monos		148	25	173	197	41	238
13	ETCR El Estrecho		45	15	60	36	21	57
14	ETCR San José del Oriente	Cesar	113	46	159	110	46	156
15	ETCR Brisas Caracolí	Chocó	48	26	74	68	29	97
16	ETCR Pondores	Guajira	122	71	193	123	76	199
17	ETCR La Guajira	Meta	169	74	243	123	76	199
18	ETCR La Reforma		157	57	214	161	62	223
19	ETCR Playa Rica - Yará		104	39	143	33	79	112
20	ETCR La Variante - La Playa	Nariño	45	19	64	50	20	70
21	ETCR Caño del Indio	Norte de Santander	55	26	81	57	27	84
22	ETCR La Pradera	Putumayo	136	45	181	113	44	157
23	ETCR El Osa El Jordán	Tolima	95	35	130	20	62	82
24	ETCR La Fila		181	114	295	178	110	288
TOTAL			2497	1035	3532	2348	1131	3479

Fuente: Agencia para la Reincorporación y Normalización

El Gobierno nacional entre el 2018 y marzo del 2019 ha realizado una importante inversión de recursos públicos en infraestructura de servicios y adecuación de vías de acceso en los ETCR, cercana a los \$ 12.000 millones.

Por concepto de arrendamientos, se ha realizado una inversión cercana a los \$ 2.600 millones en 22 ETCR construidos en predios privados; los predios en los que se construyeron los otros dos espacios, uno es de propiedad de las FARC y otro fue adquirido por la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

El pago por concepto de energía, a partir del 1 de agosto de 2018, fue asumido por la ARN para los ETCR que cuentan con interconexión eléctrica, a través de las empresas de servicios públicos. Los gastos por dicho concepto fueron de \$536 millones.

En alimentación, se han ejecutado \$ 36.170 millones por parte del Fondo Paz hasta febrero de 2019, y del Fondo Colombia en Paz a partir de marzo de 2019.

Por concepto de salud y servicio de ambulancias fue ejecutado por Fondo Paz un total de \$ 2.800 millones.

Del total de proyectos productivos colectivos, 11 están en desarrollo en los ETCR, por un valor de más de \$ 5.700 millones en actividades económicas que se muestran a continuación.

N°	Nombre del Proyecto	Línea productiva	Número de Integrantes	Valor Desembolsado
1	Acceso a TICS con internet rural de fibra óptica al hogar	Acceso a las TICS con Internet Rural por fibra óptica al Hogar	24	\$192.000.000
2	Establecimiento de Granja piscícola	Piscicultura	41	\$328.000.000
3	Imprenta y producción de contenidos digitales	Imprenta y producción de contenidos digitales	53	\$424.000.000
4	Primera fase Granja Integral	Granja Integral	70	\$560.000.000
5	Aguacate Hass	Aguacate HASS	240	\$1.920.000.000
6	Limón Tahití	Limón Tahití	31	\$232.000.000
7	Implementación de un sistema de ganadería doble propósito	Ganadería Doble propósito	85	\$680.000.000
8	Fortalecimiento de la cadena productiva de carne de cerdo	Porcicultura	40	\$320.000.000
9	Piscicultura	Producción piscícola	32	\$216.000.000
10	Implementación del sistema productivo de tilapia roja	Piscicultura Tilapia	90	\$720.000.000

11	Fortalecimiento de un sistema de producción bovina sustentable doble propósito	Ganadería doble propósito	17	\$136.000.000
TOTAL				5.728.000.000

Al cierre de este informe, la población en proceso de reincorporación es de 13.010. De ellos, 3.296 están concentrados en los ETCR y 9.714 residen fuera de estos espacios.

Consejo Nacional de Reincorporación y Consejos Territoriales.

Con el objetivo de definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación económica, social y política de los ex integrantes de las FARC-EP, el Decreto 2027 de 2016 crea el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) como instancia bipartita, integrado por dos representantes del Gobierno nacional y dos representantes de las FARC. El gobierno está representado por el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, y el director de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización. afrocolombianas presentes en el territorio, sus autoridades son convocadas. Los temas abordados de mayor relevancia han sido los siguientes:



Fuente: Agencia para la Reincorporación y la Normalización con corte marzo 31 de 2019.

La ejecución de los recursos presupuestales destinados a los Consejos Nacional y Territoriales de reincorporación alcanzó un valor de \$1.232 millones, entre enero de 2018 y marzo de 2019, con los cuales se ha garantizado el funcionamiento de estas instancias; al final del 2019, se tiene contemplada una inversión de alrededor de \$3.350 millones en las dos vigencias.

Economías Sociales del Común (ECOMUN)

Con respecto a la promoción de nuevas formas de economía bajo el principio cooperativo, que es un punto fundamental del Acuerdo, se creó ECOMUN (Economías Sociales del Común) la cual obtuvo su personería jurídica en septiembre de 2017, como una organización de carácter solidario, conformada por los excombatientes de las FARC para formular y desarrollar proyectos productivos.

El compromiso para la asistencia técnica y jurídica, así como para la puesta en marcha de ECOMUN por parte del gobierno, se desarrolló en 2017, a través del Ministerio del Trabajo y la Unidad Administrativa de Organizaciones Solidarias (UAEO) que durante 2018 ha adelantado acciones para su consolidación, tales como:

- Asesoría en la constitución de 118 cooperativas.
- Capacitación en cursos básicos de economía solidaria a 5.433 excombatientes de las FARC.
- Asesoría técnica a 40 emprendimientos asociativos solidarios conformados por excombatientes.

Programa integral especial para la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Los menores de edad que hacían parte de las FARC-EP, son sujetos de un programa especial de reincorporación que inicia con el restablecimiento de sus derechos a través de medidas de atención y protección. En el CNR se elaboraron y aprobaron los lineamientos del programa integral especial para la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, denominado "Camino diferencial de vida", orientado a brindar a los menores las herramientas necesarias para la reconstrucción de su proyecto de vida, este es uno de los avances más importantes que fueron identificados en la implementación del fin del conflicto para el periodo de análisis.



El ICBF reportó una inversión en el 2018 por \$528 millones destinados a la atención de 59 adolescentes del programa. De la misma manera, durante la vigencia

2019, entre enero y mayo, ha invertido \$121 millones para la atención de 21 menores.

La Unidad para las Víctimas, por su parte, ha beneficiado con ayuda humanitaria a 85 menores adolescentes entre 13 y 17 años, por un valor de \$128 millones y con indemnizaciones a 76 menores, por valor de \$1.650 millones.

Para la vigencia del 2019, se ha programado el desarrollo de la política intersectorial de “prevención, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML) y Grupos Delincuenciales Organizados (GDO)” las Víctimas.

Adicionalmente, se cuenta con el apoyo de organizaciones sociales, entre ellas la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO), Comunidades construyendo paz en los territorios (CONPAZ) y la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), encargadas de la veeduría prevista en el AF.

El grupo que pertenece al programa se encuentra ubicado en un promedio de 50 municipios y 20 departamentos; por la dispersión geográfica se ha requerido la movilización y flexibilización de la oferta de bienes y servicios en los niveles nacional y territorial. De esta población 118 jóvenes cuentan con la mayoría de edad. La ARN reportó que, a la fecha, 106 jóvenes han recibido los beneficios económicos de Asignación Única de Normalización por valor de \$2 millones. También han sido beneficiarios de las asignaciones de Renta Básica equivalente al 90% del salario mínimo; así los jóvenes han recibido entre 1 y 17 desembolsos, con recursos entre los \$703.118 (1 desembolso) y los \$13.247.749 (17 desembolsos).

Por otra parte, la población en condición de discapacidad a causa del conflicto armado con incapacidad permanente y los adultos mayores, son también sujetos de un programa de atención especial, cuya ejecución se realizará con el apoyo de cooperación no reembolsable internacional y de instituciones no gubernamentales. Sin embargo, vale señalar que este programa debió haber comenzado en 2017, registrando más de dos años de retraso para su creación, con las consecuencias que podría acarrear la falta de atención oportuna a esta población, que se encuentra en condición de extrema vulnerabilidad. Al respecto la ARN reportó que se encuentra realizando la coordinación necesaria para su formulación en el marco del plan de acción del CONPES 3931 de 2018.

c. Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales

Hace referencia al conjunto de medidas y de acciones de protección integral para los integrantes del nuevo partido, las organizaciones, grupos y comunidades en los territorios y la creación de la instancia para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales.

Antes de desarrollar los resultados obtenidos en este pilar, es necesario destacar la problemática de seguridad que enfrentan los líderes sociales en todo el país, especialmente en aquellos territorios que han sido marcados por el conflicto, tema que es motivo de análisis y de gran preocupación en todos los estamentos de la sociedad colombiana y de la comunidad internacional.

De acuerdo con lo anterior, aunque existen avances normativos significativos, y el incremento de las medidas de protección por las cuales 4.500 líderes tienen custodia de la UNP, resulta evidente el aumento de la criminalidad, que atenta contra la vida y la integridad de líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes de las FARC.

Datos de la Defensoría del Pueblo revelan que entre el 01 de enero del 2016 y el 28 de febrero del 2019, han ocurrido 462 casos de asesinatos, y según el Sistema de Alertas Tempranas, 164 de ellos ocurrieron en el año 2018.

La cifra anterior permite concluir que la violación de los derechos a la integridad y a la vida representa un resultado a revisar frente a los propósitos de reconciliación y de paz que inspiraron el Acuerdo, por lo que se hace necesario tomar medidas extraordinarias que logren contrarrestar esta situación.

Pacto Político Nacional

La finalidad del pacto es hacer efectivo el compromiso de todos los colombianos, para que nunca más se utilicen las armas en la política, ni se promuevan organizaciones violentas que vulneren los derechos humanos, afectando la convivencia y alterando las condiciones de seguridad.

El Pacto Político Nacional establece un acuerdo entre múltiples actores, el Gobierno, los gremios y las comunidades, para generar compromisos de no repetición, de respeto por los derechos humanos, de no afectar la convivencia, ni alterar las condiciones de seguridad del país. Este se desarrolla desde las regiones, especialmente las más afectadas por el conflicto y se complementa con normas penales, y sanciones administrativas y disciplinarias, así como con la prohibición de organización, financiación o empleo de grupos paramilitares u otras al margen de la ley.

Para la promoción del Pacto Político Nacional el Ministerio del Interior, construyó una propuesta metodológica para ponerlo en marcha desde los territorios en coordinación con todos los actores. Y con el fin de incorporar a la constitución la prohibición para la creación, favorecimiento y financiación de grupos civiles armados organizados, con fines ilegales, se expidió el Acto Legislativo 5 del 2017, el cual dispuso asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado.

Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

Esta instancia del SIPEP, creada con el decreto 154 del 03 de febrero de 2017, tiene por objeto el diseño y seguimiento de la política pública criminal para el desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores/as de derechos humanos y movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y en la construcción de la paz. En este marco, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, se propuso adelantar tres grandes líneas de acción:

- i) La puesta en marcha del Pacto Político Nacional.
- ii) La protección de líderes sociales y dirigentes políticos y la población en proceso de reincorporación.
- iii) El desmantelamiento de organizaciones criminales y la creación de una cultura de convivencia para proscribir el uso de las armas en la política.

Para la ejecución de las tareas, fueron creadas subcomisiones técnicas y territoriales para la formulación del Plan de Acción Permanente contra Organizaciones Criminales (PAPCOC), y se realizaron sesiones territoriales para analizar la afectación en garantías de seguridad en las regiones, e impulsar medidas para generar respuestas institucionales. Se adelantaron durante 2018, 11 sesiones territoriales desde febrero hasta julio en Chocó, Córdoba, Valle, Norte de Santander, Guaviare y Cauca para evaluar la situación de municipios en riesgo o con problemas de seguridad.

En relación con el plan de acción mencionado, se crearon cuatro comisiones técnicas para la construcción del documento del plan, con cuatro ejes de trabajo: i) ajustes normativos, ii) identificación de fuentes de financiación, iii) enfoque diferencial territorial y de género, iv) respuesta institucional y verificación de impacto. Hasta agosto de 2018, las comisiones realizaron 17 sesiones de trabajo.

El proceso de formulación y desarrollo del plan de acción permanente contra organizaciones criminales no ha sido concluido, ya que de acuerdo con la información de la OACP las actividades entraron en receso desde abril de 2018.

Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales

Para el desarrollo de este compromiso, fueron programadas tanto medidas legislativas, como una nueva institucionalidad y los mecanismos de coordinación entre las entidades, para lograr mayor efectividad en la lucha contra las organizaciones criminales.

En este marco, fue expedida la Ley 1908 de 2018, la cual busca fortalecer la investigación y judicialización de organizaciones criminales y adoptar medidas para su sujeción a la justicia, esto con el fin de garantizar la terminación del actuar delictivo de las organizaciones criminales en el territorio nacional, sean ellas las denominadas como Grupos Armados Organizados (GAO) o Grupos Delictivos Organizados (GDO).

Adicionalmente, cuenta la ley con un procedimiento especial para el sometimiento a la justicia de los GAO, con límites claros tales como, el no reconocimiento político, la no aplicación de mecanismos de justicia transicional y la posibilidad de ejercer la extradición en aquellos eventos en que se reúnan los requisitos exigidos por el país que en determinado caso esté solicitando esta medida.

A la fecha, el Ministerio de Justicia y del Derecho se encuentra trabajando dos componentes adicionales que darán sustento a la política pública criminal en materia de lucha y desmantelamiento de las organizaciones criminales:

- i) El Plan Nacional de Política Criminal, el cual está en proceso de construcción y cuya aprobación deberá darla el Consejo Superior de Política Criminal, el cual, a la fecha ha aprobado el Plan de Ruta para la construcción de la política.
- ii) El Plan de Acción Permanente contra Organizaciones Criminales, el cual está pendiente de ser finalizado, pues si bien en este momento es responsabilidad del Ministerio de Justicia, su proceso de construcción y desarrollo estuvo liderado por la Presidencia de la República hasta el mes de abril de 2018, en el marco de la Comisión Nacional de Garantías, la cual como ya se mencionó, actualmente no se encuentra operando, por lo que se espera la reactivación de esta instancia, para terminar el documento base.

Ahora bien, otra de las responsabilidades del Ministerio de Justicia en este componente es la elaboración del diagnóstico y recomendaciones para elevar el costo de los delitos que atentan contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y quienes ejercen la política, el cual debía ser terminado en el 2018. Sin embargo, al respecto, dicho Ministerio señaló que si bien avanzó en la elaboración de un

documento diagnóstico que da cuenta de cinco ejes¹²¹ relacionados con los costos de los delitos que atentan contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y quienes ejercen la política, el contrato para cumplir con esta actividad nunca fue adjudicado¹²², debido a directrices recibidas con el cambio de gobierno, y a que los tiempos de ejecución no alcanzaban para realizar todas las actividades y productos programados.

Por otra parte, como ya se mencionó en el análisis de la implementación del punto dos, en la Fiscalía General de la Nación, fue creada la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos.

Con la puesta en marcha de esta Unidad, se pretende optimizar la focalización y celeridad con que se deben adoptar las medidas de prevención y protección, que deben ir acompañadas de la acción eficiente de la Fiscalía General de la Nación y de las autoridades que proyectan la política criminal. Es preciso señalar, que esta entidad manifestó no contar con recursos adicionales que le permitieran fortalecer las acciones que tiene a su cargo en el marco de la política de posconflicto; en este sentido, se advierte del riesgo que puede materializarse en obstáculos para el efectivo cumplimiento de las metas trazadas en la materia, en el AF.

La Unidad Especial de Investigación (UEI) ha venido ejerciendo sus funciones desde tres líneas de priorización:

- i) Los excombatientes de las FARC-EP y sus familiares.
- ii) Los defensores de derechos humanos en los departamentos de Antioquia, Córdoba, Norte de Santander, Meta, Valle de Cauca y Putumayo.
- iii) Las amenazas en contra de excombatientes FARC-EP y población beneficiaria del programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos con certificación CUB (certificación cero ilícitos).

A partir de estas líneas, con corte a marzo de 2019, la UEI tiene priorizados 438 casos de víctimas sobre los cuales se han realizado 223 imputaciones.

¹²¹ (i) la definición de "costos del delito" para aclarar la orientación de la propuesta, especialmente de cara a la amenaza de los grupos armados pos desmovilización, (ii) una delimitación del marco de agresiones contra defensores de derechos humanos, líderes sociales y quienes decidan participar en política, con la que se pretende dimensionar el reto que implica esta situación en el país (iii) una identificación de la respuesta del sistema penal con relación a este reto, con el interés de destacar los principales obstáculos en la investigación y judicialización de los delitos contra la población de interés (iv) una revisión de experiencias internacionales de tres países (Brasil, Guatemala y Sierra Leona) para la identificación de buenas prácticas y/o lecciones aprendidas con relación a la implementación de medidas dirigidas a aumentar el costo de los delitos y (v) finalmente, una sección con las recomendaciones.

¹²² Debido a que el proceso del concurso de méritos finalmente no fue llevado a cabo.

Adicionalmente, reporta otros avances como la implementación de las estrategias para el esclarecimiento de afectaciones de derechos contra excombatientes FARC-EP y sus familiares, así como de defensores de derechos humanos. Igualmente, ha conformado grupos de investigación territorial en las ciudades de Apartadó, Popayán y Tumaco, y ha formulado estrategias respecto a:

- Selección de casos de homicidios de defensores de derechos humanos.
- Identificación de elementos comunes y compartidos que sugieran un abordaje desde la metodología de asociación de casos.
- Hechos victimizantes contra excombatientes FARC – EP y sus familiares,
- Amenazas contra líderes PNIS.
- Formulación de la estrategia de investigación de casos complejos de terceros civiles, presuntamente asociados a la financiación, colaboración, apoyo y/o máximos beneficiarios del accionar de grupos paramilitares y/u organizaciones sucesoras del paramilitarismo.

En relación con los resultados de la Unidad, durante 2018 y hasta marzo del 2019, han sido identificadas y judicializadas cinco (5) organizaciones criminales. Los recursos destinados para el funcionamiento de la Unidad en el mismo periodo de tiempo son cercanos a los \$15.000 millones.

En la misma vía, por parte del Ministerio de Defensa, creó el Cuerpo Élite de la Policía Nacional, mediante la Directiva Operativa Transitoria 021 DIPON-DIJIN del 15 de junio de 2017, para lo cual se invirtieron \$9.076 millones, con los siguientes avances:

- Operaciones ejecutadas: 41
- Capturas materializadas: 62
- Incautaciones: 283 (armas de fuego, granadas y cartuchos)

Sistema Integral de seguridad para el ejercicio de la política (SISEP)

Como ya se mencionó en el Punto 2, el SISEP fue creado mediante el Decreto 895 de 2017. En lo que respecta a este en el Punto de Fin del Conflicto, en el PMI se establece lo siguiente:

La creación de una instancia de alto nivel del SISEP cuya secretaría técnica deberá ser ejercida por el DAPRE. La cual como se señaló el Punto 2, fue instalada en el febrero de 2018. Sin embargo, a la fecha no se encuentra operando.

La implementación de un programa de protección integral para los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal. Al respecto, el Decreto 299 de 2017, creó el Programa

de Protección Especializada de Seguridad y Protección, en el cual son incluidos como sujetos de resguardo los integrantes del nuevo partido político de las FARC, sus actividades, sus sedes y a quienes se encuentran en proceso de reincorporación, sus familias y los menores de edad, que salgan de los campamentos de las FARC.

Para su implementación, se creó la Mesa Técnica de Seguridad y Protección conformada por entidades del Gobierno nacional¹²³ responsables de la seguridad y cinco delegados de las FARC y, al interior de ella se deciden las medidas de protección, así como los procedimientos de aplicación cuando las personas se encuentran en riesgo.

El Gobierno nacional asignó la definición, articulación y seguimiento del programa de seguridad integral previsto en el AF para los excombatientes, a la Consejería de Estabilización y Consolidación; esta preside la Mesa Técnica de Seguridad y Protección que, conjuntamente con los representantes del partido FARC, define las acciones en seguridad y las medidas de protección en favor de los excombatientes.

A marzo del 2019, de acuerdo con la información de la Consejería, existen 205 esquemas de protección para excombatientes de las FARC y miembros del partido. Asimismo, la Consejería dirige la articulación de las acciones a cargo de las instancias que hacen parte del programa de seguridad integral para los excombatientes:

- La Unidad Policial para la Edificación de la Paz UNIPEP, con 1.243 efectivos de la Policía Nacional y las Unidades Básicas de Carabineros UBICAR, para mantener presencia permanente en los ETCR.
- El Comando Conjunto Estratégico de Transición CCOET del Ejército Nacional, que realiza control territorial en los ETCR, con 220 personas en coordinación y articulación y casi 3.000 en seguridad.
- Para la investigación y judicialización, se cuenta con la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, junto con el Cuerpo Élite de la Policía.

Las siguientes son las cifras que reporta la Consejería en relación con los casos de victimización de los exintegrantes de las FARC desde la firma del Acuerdo, a 17 de mayo de 2019:

¹²³ El Delegado Presidencial en la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, el Director de la Unidad Nacional de Protección, el Subdirector de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección, quien ejercerá como Secretario de la Mesa Técnica, el Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, un delegado del Presidente de la República, cinco delegados de las FARC-EP o del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.

- 109 homicidios de excombatientes desde la firma del Acuerdo.
- En el primer trimestre del 2018 se registraron 18 casos de victimización (16 homicidios y 2 tentativas de homicidio) de excombatientes, mientras que en el primer trimestre de 2019 se registraron 15 (11 homicidios, 2 tentativas de homicidio y 2 desapariciones forzosas).
- Del total de 132 casos de victimización¹²⁴ de excombatientes FARC registrados desde la firma del AF, la Fiscalía General reporta avances en la investigación en 63, con más de 50 capturas.

Por su parte, la ARN cuenta con un Grupo de Prevención y Seguridad que apoya a los excombatientes que se encuentran en proceso de reincorporación tanto en las acciones de prevención como en la gestión de sus requerimientos de protección y seguridad. Conjuntamente con el programa Carpa Azul que gestiona el Ministerio de Defensa en los ETCR, se canalizan peticiones y quejas en materia de seguridad por parte de los excombatientes.

Finalmente, la Consejería, en coordinación con el Ministerio del Interior, por conducto de la Dirección de Derechos Humanos y la Coordinación de Garantías Electorales, está definiendo un programa complementario de seguridad para los candidatos, activistas y sedes del Partido Político FARC, para las elecciones regionales de 2019.

En relación con el programa de protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, el Decreto 660 del 17 de abril de 2018 establece 4 componentes:

- i) Prevenir factores de riesgo y adoptar medidas colectivas e integrales de seguridad y protección para comunidades, organizaciones y dirigentes;
- ii) Promover la reconciliación y la convivencia pacífica y democrática en los territorios, a través de los promotores comunitarios de paz y convivencia.
- iii) Crear los protocolos de protección para territorios rurales
- iv) Fortalecer las capacidades de las organizaciones en materia de denuncia de violaciones de los derechos humanos.

En el marco del programa, coordinado por el Ministerio del Interior, se expidió una circular externa de julio del 2018, en la que se insta a las autoridades territoriales a desarrollar las acciones necesarias para formular e implementar el Plan Integral de Prevención de las comunidades y el Protocolo de protección para comunidades rurales.

¹²⁴ Homicidios, tentativas de homicidio y desapariciones forzosas.

Poner en funcionamiento, al interior de la UNP, una subdirección especial de seguridad y protección.

Para el desarrollo del componente del SISEP relacionado con los programas de protección, se creó en la UNP la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, mediante el Decreto 300 del 27 de febrero de 2017, la cual entró en funcionamiento en 2018, con el fin de brindar seguridad a los integrantes del nuevo partido y dirigentes de las FARC. Con corte a marzo de 2019, la Subdirección cuenta con 1.126, funcionarios de los cuales 703, son escoltas excombatientes de las FARC.

Como resultados principales en 2018 la UNP reporta los siguientes:

- Implementación de 195 esquemas de seguridad,
- Recepción y atención de 257 solicitudes de protección a la población objeto
- Entrega de 442 vehículos de protección;
- Realización de un ejercicio de reconciliación entre la comunidad y la población objeto "Pedagogía para la Paz".
- Participación en tres sesiones de las Instancias Tripartitas de Seguridad y Protección en Chocó y Risaralda.
- Participación en la instalación de la Mesa Tripartita Caso Nariño, con participación de la Misión de Verificación de la ONU.
- Realización de 20 seguimientos a las medidas de protección implementadas para el primer trimestre de 2019.
- Entrega de noventa (90) medidas de protección.

La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección cuenta con la siguiente información presupuestal:

Información presupuestal de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN				
Subdirección Especializada de Seguridad y Protección				
Vigencia	Funcionamiento			
	Apropiación final	Compromisos	Obligado	Pagado
2018	\$ 829.215.870.243,00	\$ 816.631.217.812,00	\$ 740.797.742.183,00	\$ 740.199.745.329,00
2019 a Marzo 31	\$ 687.258.000.000,00	\$ 530.770.935.147,00	\$ 147.399.517.724,00	\$ 145.358.934.363,00
Total	\$ 1.516.473.870.243,00	\$ 1.347.402.152.959,00	\$ 888.197.259.907,00	\$ 885.558.679.692,00
Vigencia	Inversión			
	Apropiación final	Compromisos	Obligado	Pagado
2018	\$ 1.148.000.000,00	\$ 1.148.000.000,00	\$ 587.333.333,00	\$ 587.333.333,00
2019 a Marzo 31	\$ 1.489.241.558,00	0	0	0
Total	\$ 2.637.241.558,00	\$ 1.148.000.000,00	\$ 587.333.333,00	\$ 587.333.333,00

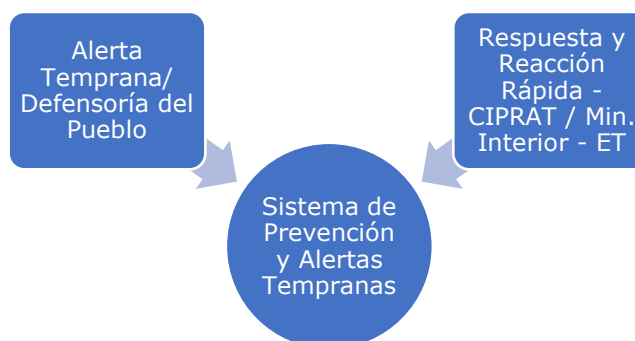
Fuente: Proyecciones del Grupo de Presupuesto de la UNP. Sistema Integrado de Información Financiera SIIF-Nación.

Fortalecer el Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género.

Al respecto, a través del Decreto 2124 de 2017, se reglamentó, el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, y crea la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas e infracciones al derecho internacional humanitario.

Aunque el Sistema de Alertas Tempranas ya existía, informa la Defensoría del Pueblo que, a partir de las nuevas disposiciones, fue necesario realizar ajustes metodológicos lo cual requirió el fortalecimiento operativo y funcional con la vinculación de profesionales para mayor cubrimiento territorial, mejorar la capacidad de análisis, la elaboración de informes acerca de los riesgos de vulneraciones de derechos y la evaluación de la respuesta rápida del gobierno nacional. El sistema tiene dos componentes:

Componentes del sistema de Alertas Tempranas



Durante 2018 la Defensoría emitió 68 alertas tempranas, identificando debilidades en la articulación para la respuesta rápida a cargo del Gobierno nacional, la adopción de medidas y la capacidad de coordinación institucional para la superación de los escenarios de riesgo advertidos. Considera la Defensoría que las medidas de prevención y protección no responden a la focalización, excepcionalidad y celeridad con que se deben adoptar.

En suma, de acuerdo al análisis realizado, a la implementación de los indicadores orientados al seguimiento de las acciones para el Fin del Conflicto que contemplan como fecha final 2018 y 2019, se encuentra que en: el 28% ha sido cumplido en su totalidad, el 33% no ha sido cumplido, presentan un avance parcial el 16 % y presentan un nivel de cumplimiento bajo el 21%.

	Cumplido (100%)	Cumplimiento alto (75%-99%)	Cumplimiento parcial (20%-74%)	No cumple / no ha iniciado (0%)	Total general
2017	14	11	8	16	49
2018	2	1	1	3	7
Total	16	12	9	19	56

3. Riesgos identificados en el informe de evaluación de la implementación del punto

De conformidad con el estado actual de la implementación, reportada por las entidades responsables de articular e impulsar los indicadores del PMI, la CGR identificó los siguientes riesgos:

Riesgos identificados en la reincorporación política, social y económica de los excombatientes.

Riesgos 2018	Seguimiento
En materia de reincorporación social y económica, no es clara la sincronización entre las medidas de sostenibilidad económica contempladas en el AF, específicamente entre la asignación básica mensual y la estructuración y financiación de proyectos productivos.	Las asignaciones para la renta básica mensual y otros beneficios de reincorporación temprana se están cumpliendo de manera oportuna. Los proyectos productivos, aunque presentan avances, tienen lentitud en su aprobación.
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	El CONPES 3931 de 2018 define que el proceso de reincorporación es de largo plazo. Sin embargo, a la fecha, no se han establecido los recursos con los cuales las 19 entidades responsables van a dar respuesta a sus responsabilidades.
Riesgos 2019	Posible Impacto
Incertidumbre respecto a las inversiones públicas y proyectos productivos que se implementaron en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), en tanto a la fecha no existe claridad sobre su posible traslado, agrupación o cierre definitivo en 2019.	El posible traslado de los espacios territoriales puede afectar la continuidad y la sostenibilidad de los proyectos productivos emprendidos por los excombatientes y generar nuevos costos.

Retrasos en la aprobación y viabilidad de las iniciativas productivas presentadas por los excombatientes.	Las demoras o rezagos presentados para aprobar las iniciativas presentadas, por una parte, desincentivan la participación de los excombatientes en estos procesos y por otro no contribuyen al oportuno fortalecimiento de las capacidades productivas de esta población.
Retrasos en la conformación y puesta en marcha del Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política.	Como ya se mencionó en el punto 2, el retraso en la conformación del sistema, limita la efectividad de sus acciones, y en especial disminuye la capacidad del Estado para atender con prioridad la prevención y protección de los líderes sociales.
Retrasos en la creación del Programa de atención especial para discapacitados del conflicto con incapacidad permanente y adultos mayores.	Dicho programa debió comenzar en 2017, el retraso en su diseño y puesta en marcha afecta el acceso a beneficios diferenciales para la población objetivo.
Desde la firma del AF se han presentado 109 homicidios de excombatientes -Oficio fechado 17 de mayo de 2019, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación-.	Los homicidios presentados generan alertas de trabajo para mejorar los mecanismos de articulación y comunicación de las entidades responsables de la seguridad y el alcance del proceso de reincorporación.
Según el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, entre el 01 de enero de 2016 y el 28 de febrero de 2019, han ocurrido 462 homicidios de líderes sociales y 164 de ellos ocurrieron en el año 2018.	Los homicidios de líderes sociales afectan la capacidad del Estado para brindarles protección y generar las garantías de no repetición.

Punto 4. Solución al problema de drogas ilícitas

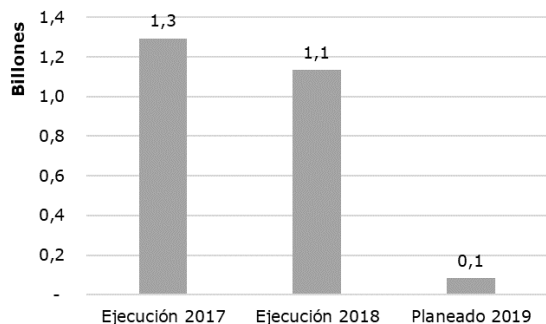
A partir de la existencia de cultivos de uso ilícito, y la producción y comercialización de drogas ilícitas en el territorio colombiano, el punto 4 del Acuerdo Final se concentra en buscar una solución definitiva que enfrente las causas y consecuencias de este problema.

Para abordar el problema de las drogas ilícitas, el Acuerdo Final atiende los tres eslabones de la cadena del negocio con estrategias diferentes para cada uno de ellos. En primer lugar, promueve la sustitución voluntaria de los cultivos ilícitos y la transformación de los territorios afectados por su producción, los cuales se caracterizan por tener condiciones desfavorables de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional y existencia de organizaciones narcotraficantes. En segundo lugar, plantea que el consumo de drogas ilícitas requiere un tratamiento prioritario y por tanto es un tema de salud pública, cuya solución implica un trabajo conjunto entre autoridades y comunidades. En tercer lugar, refuerza una estrategia integral de política criminal para luchar contra las organizaciones criminales que controlan el negocio en todos sus eslabones.

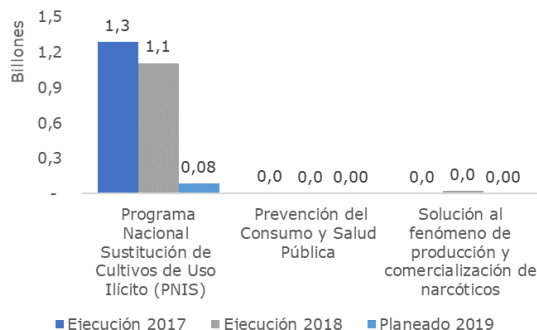


En materia de los recursos destinados durante 2017 y 2018 para este punto, se tuvo una ejecución promedio de \$1,2 billones, que acumuló compromisos por \$2.4 billones en el bienio. Para 2019 se programaron \$84 mil millones, lo que significó una disminución del 93% en el presupuesto. Al revisar los recursos por pilar, se evidenció una disminución de 92% para el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y la no asignación de recursos para los otros dos pilares asociados al problema de drogas. Esto significa un riesgo fiscal, el hecho de tener compromisos con los acuerdos del PNIS y no asignar recursos, así como plantear la política Ruta Futuro y no disponer de fuentes presupuestales para ello.

Recursos presupuestales por punto 4



Recursos presupuestales por pilar del punto 4

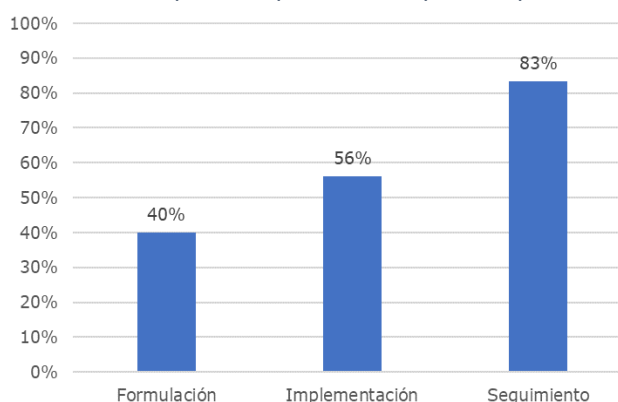


Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

1. Balance de la implementación del Punto

El punto 4 presentó avances intermedios, debido a que las etapas de formulación y ejecución del ciclo de política pública han tenido avances importantes, más no suficientes, mientras que la fase de seguimiento ha contado con los esquemas de monitoreo que se plantearon en el Acuerdo Final.

Avance de punto 4 por ciclo de política pública



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

En diciembre de 2018, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Justicia y el Derecho (Min. Justicia), formuló la política integral para enfrentar el problema de las drogas, denominada "Ruta futuro", la cual abarca todos los componentes del punto desde una perspectiva general, que posteriormente deberá ser desarrollada y reglamentada por otros instrumentos de política pública con los principios, enfoques, pilares y objetivos que en esta se definan.

Con respecto al PNIS, en su etapa de formulación continuó con el proceso participativo de firmar acuerdos comunitarios con aproximadamente 215 mil familias de las comunidades en los territorios con presencia de cultivo de uso ilícito, lo que dio cabida a 99.097 familias para ser inscritas con acuerdo

individual a través de los Planes de Atención Inmediata (PAI), que durante el periodo de análisis han presentado avances diferenciales en los componentes del programa. En la construcción participativa de la Planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA), se identificaron 1.036 iniciativas que se articulan a los PATR de la RRI. Con respecto al PAI Recolectores, se identificaron 16.848 familias recolectoras que tienen una ruta de atención orientada a vincularse laboralmente.

Adicionalmente, avanzó la definición de la guía técnica para adelantar la sustitución en Parques Naturales Nacionales (PNN), la aprobación y puesta en marcha del programa de articulación entre zonas con riesgo de minas antipersonal y acuerdos de sustitución de cultivos ilícitos, entre otros. En el marco de la formulación del PNIS, no existe claridad sobre el desarrollo de Programas contra el hambre para la tercera edad y el enfoque étnico.

Con relación a los compromisos en la ejecución del PAI familiar, es decir la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito de las familias cultivadoras a cambio de recibir componentes de seguridad alimentaria, asistencia técnica y proyectos productivos, ha empezado a ocurrir de manera gradual debido a retos operativos y presupuestales. De acuerdo con el Informe Ejecutivo Consolidado No. 16 de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) se identificó que a 31 de enero de 2019 se erradicaron 34.767 hectáreas de las familias inscritas en el PNIS, correspondiente al 57% de la línea base caracterizada. Por los tiempos del programa, más de la mitad de familias inscritas ya recibieron al menos un pago de asistencia alimentaria, mientras que apenas 0,7% ya cuentan con la implementación del proyecto productivo.

El producto relacionado con el ciclo de seguimiento al problema de las drogas se viene cumpliendo al 100%, dado que el sistema de monitoreo para la evaluación del cumplimiento de los compromisos de las familias vinculadas al PNIS ha venido funcionando a través de UNODC.

En el marco de la política de consumo de drogas, la política integral de "Ruta Futuro" incluyó en su formulación el pilar de *reducción del consumo de sustancias psicoactivas y su impacto*, el cual busca dar el enfoque de salud pública que plantea el Acuerdo Final. Posteriormente se adoptó la política con la Resolución 089 de 2019 de Min. Salud¹²⁵, en la que se brinda mayor detalle del diseño del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas y el Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas.

En materia de implementación, a pesar que la política se creó a finales de 2018 y se adoptó en enero de 2019, el Min. Salud atendió a 63.788 personas

¹²⁵ Cabe mencionar que este desarrollo de política pública estaba planteado iniciar en 2022 por PMI.

con tratamiento por consumo de sustancias ilícitas, superando la meta en un 29%. Existen productos de gestión que presentan bajo desarrollo, como por ejemplo el estudio sobre consumo de sustancias psicoactivas. Con respecto a la etapa de seguimiento, Min. Salud reportó que, se realizó un informe sobre consumo en 2018, de acuerdo con lo reportado por las entidades territoriales en los sistemas del sector.

Ante el problema de la producción y comercialización, el Gobierno nacional diseñó y presentó en diciembre de 2018, una propuesta robustecida del Plan Nacional de Política Criminal, que se encuentra en ajustes actualmente. La política no se encuentra desarrollada e incluso componentes como el de lucha integral contra la corrupción asociada al narcotráfico, no tiene avances.

Gran parte de la ejecución del pilar de producción y comercialización de narcóticos se concentra en productos intermedios para lograr sus resultados esperados, a pesar de no tener metas trazadoras en el PMI, como son el desarrollo de estudios, mapeos, campañas entre otros aspectos que reportan avances. Si bien estos no están finalizados, se resalta el esfuerzo realizado en este pilar para cumplir con el propósito de llevar el problema de las drogas a la discusión internacional, en el marco de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS, por su sigla en inglés).

En general, sobre el avance del punto en materia de política pública, se identificó que el Acuerdo Final estableció una apuesta integral al problema de las drogas ilícitas, que el Gobierno nacional ha venido desarrollando sin importar el cambio de mandatario y que, por el contrario, lo dispuesto por la administración de Iván Duque reitera dicha apuesta al formular *Ruta Futuro*.

Existen algunos resultados insuficientes en la planeación de la política y en materia de ejecución se han tenido avances en la prestación de algunos bienes o servicios, pero se debe seguir desarrollando productos intermedios que permitan fortalecer los resultados de la política.

La apuesta integral al problema de las drogas ilícitas se ha venido desarrollando en el Gobierno nacional, sin importar el cambio de mandatario, y por el contrario la disposición de Iván Duque reitera dicha apuesta al formular *Ruta Futuro*.

2. Balance de la implementación por Pilar

En el presente apartado se encuentra el avance de cada uno de los pilares, a la luz de sus estrategias establecidas en el PMI.

a. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

El PNIS¹²⁶ es el instrumento de política pública que busca transformar los territorios con un enfoque de desarrollo rural, en el cual, las familias cultivadoras o recolectoras se comprometen a no seguir participando en la producción de cultivos de uso ilícito a cambio de medidas de apoyo para su seguridad alimentaria, inclusión productiva y asistencia técnica para la generación de ingresos.

Este componente plantea tres metas trazadoras en el PMI así:

Punto 4/Metas trazadoras	Balance cualitativo
Implementar el 100% de las acciones Integrales Contra Minas Antipersona implementadas en territorios informados	En materia de ejecución, la Presidencia de la República reportó que en 2018 cumplió con el 100% de la meta de acciones integrales contra minas antipersonal implementadas en territorios en los que se haya suministrado información. Con respecto al indicador sobre la cantidad de pueblos y/o comunidades étnicas priorizadas que cuentan con concertación y que son liberados de MAP-MUSE a partir de procesos de despeje o cualificación de información, no cuenta con metas anuales en la actualidad, pues se definió a 2021 una meta acumulada del 100%, teniendo en cuenta que el proceso de despeje dura aproximadamente 3.5 años.
Aplicar el tratamiento penal diferencial a pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con cultivos de uso ilícito	El ajuste normativo para el tratamiento penal diferencial no se ha realizado, lo anterior a pesar de contar con 99.097 inscritos en el PAI Familiar, y varios proyectos de ley que no han perdurado en el Congreso de la República.
En el 2022, tener el 100% de los territorios PNIS libres de cultivos ilícitos.	Según los datos del Observatorio de Drogas de Colombia, de Min. Justicia se ha disminuido 30,3% del total de las hectáreas en los municipios PNIS.

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

A nivel de estrategias, se observa en la gráfica que la que mayor avance presenta es la relacionada con comunicación, dado que es uno de los primeros momentos de ejecución, seguida por la estrategia de plan de formalización de la propiedad y atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos. Por otra parte, lo relacionado con la estrategia de implementar el PNIS en zonas de los PNN y su respectiva recuperación ambiental no presenta avance, dado que su

¹²⁶ El programa fue creado por el Decreto 896 de 2017 y posteriormente el Decreto 362 de 2018 reglamentó el funcionamiento de las instancias de ejecución, coordinación y gestión del mismo.

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto
Avances del PNIS

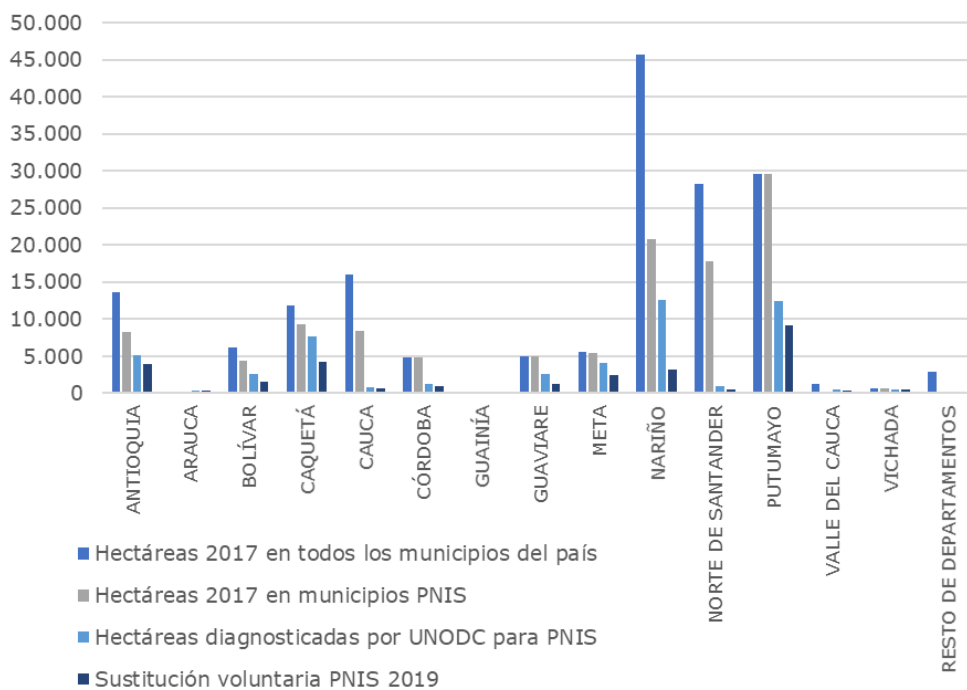
implementación ocurre a partir del mes 12 de intervención, momento al que la mayoría de familias participantes no han llegado.

Según datos del Observatorio de Drogas de Colombia, de Min. Justicia, se tenían 114.743 hectáreas cultivadas en 2017 en los municipios PNIS, de las cuales 51.824 hectáreas (54%) corresponden a la línea base que UNODC reportó en enero de 2019, como la cantidad de cultivos de uso ilícito que tenían las familias al momento de inscribirse en el programa. A la fecha se han erradicado 34.767 hectáreas, por sustitución voluntaria por parte de las familias participantes 29.393 hectáreas y 5.374 con erradicación asistida por parte de la fuerza pública. Como se observa en la gráfica de Focalización y avances en sustitución del PNIS.



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Focalización y avances en sustitución del PNIS



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Se puede concluir entonces que se ha disminuido 30,3% del total de las hectáreas en los municipios PNIS y 67,1% de lo que tenían inicialmente las familias inscritas.

Para 2019 la meta de sustitución es erradicar las 17.071 hectáreas faltantes de la línea base del PNIS. De acuerdo con lo informado por UNODC, persistió la presencia de cultivos de uso ilícito en un 0,6%, correspondiente a 1.615 hectáreas verificadas en 7 municipios un año después del primer pago.

La implementación del PNIS, según lo manifestado por la CPEyC, tiene un costo total de \$4.8 billones, de los cuales en 2018 se asignaron \$969 mil millones con una obligación del 60%. Con respecto al 2019, la Presidencia manifestó que el Programa estaba financiado hasta junio de 2018 y se encuentra solicitando los recursos para 2019, lo cual se convierte en un riesgo de incumplimiento por la no garantía de los recursos.

A continuación, se desarrolla cada estrategia destacando los aspectos más relevantes.

Estrategia de comunicación

La estrategia de comunicación para la promoción del PNIS, inició en 2016 con los ejercicios de socialización del programa. Para el periodo de análisis, esta se fortaleció con la contratación de un profesional de comunicaciones que interviene con el propósito de iniciar el posicionamiento mediático del PNIS a nivel nacional e internacional. Posteriormente, se elaboró el documento que recoge experiencias previas y da lineamientos en la promoción del programa, el cual se denomina "Estrategia De Comunicaciones Programa Nacional Integral De Sustitución Voluntaria De Cultivos De Uso Ilícito, PNIS", celebrado los días 12 y 13 febrero de 2018. La Consejería Presidencial informó que la estrategia se implementó en 99 municipios de posconflicto con la realización de 1.081 jornadas masivas de socialización del programa.

Condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito

Para el programa de desminado en áreas de cultivos de uso ilícito, los equipos de Presidencia de *Descontamina Colombia* y *Dirección de Cultivos Ilícitos*, formularon y aprobaron en junio de 2018 el "Programa de Articulación Interinstitucional para el Posconflicto en zonas con riesgo de minas antipersonal y acuerdos de sustitución de cultivos ilícitos", que tuvo en cuenta a la población y las características de los territorios, permitiendo priorizar y micro focalizar por zonas, para así intervenir las de mayor contaminación y afectación humanitaria. Aunque el programa no cuenta con un costeo para su implementación, el

programa Descontamina Colombia, con recursos de inversión por la ficha del banco de proyectos 2014011000237, tuvo para 2018 una apropiación de \$1.705.213.651, de los cuales \$900.377.167 fueron para grupos étnicos; sin embargo, la entidad no asoció estos recursos de manera exclusiva para municipios PNIS.

En materia de ejecución, la Presidencia de la República reportó que en 2018 cumplió con el 100% de la meta de acciones integrales contra minas antipersonal implementadas en territorios en los que se haya suministrado información. Con respecto al indicador sobre la cantidad de pueblos y/o comunidades étnicas priorizadas que cuentan con concertación y que son liberados de MAP-MUSE a partir de procesos de despeje o cualificación de información, no cuenta con metas anuales en la actualidad pues se definió a 2021 una meta acumulada del 100%, teniendo en cuenta que el proceso de despeje dura aproximadamente 3.5 años.

Es de advertir que existe un riesgo de incumplimiento con el indicador, dado que la Presidencia informó que “no se cuenta con avances, debido a que a la fecha de reporte no hay procesos de desminado humanitario finalizados en estas zonas, particularmente por falta de concertaciones con los pueblos (a la fecha sólo 4 de los 10 priorizados cuentan con concertación), por condiciones de seguridad, priorización de los territorios y asignación a los operadores” (Presidencia de la República, 2019). Sin embargo, al revisar los datos oficiales de la página web de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz¹²⁷ y contrastar con el diagnóstico del Plan Estratégico de Acción Integral contra Minas Antipersonal, se identificaron los siguientes resultados:

Información Resultados de Desminado Humanitario

Variable	2016	2019	Variación
Municipios con presencia de minas (intervenidos o por intervenir)	673	364	-46%
Municipios sin minas	429	738	72%
Municipios PNIS con metros cuadrados despejados	7 ¹²⁸	13 ¹²⁹	86%

¹²⁷ Para mayor información consultar

<http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/Operaciones-de-Desminado-Humanitario.aspx>

¹²⁸ Datos tomados antes del Acuerdo Final, es decir de 1990 a 2015, siendo la mayoría de intervenciones desde 2007. Estos municipios fueron Briceño, Dagua, El Tambo, Puerto Leguizamo, San José del Guaviare, Santa Rosa del Sur y Vistahermosa

¹²⁹ Datos tomados después del Acuerdo Final, es decir de 2016 a 2019. Siendo estos Briceño, Ipiales, Ituango, Mesetas, Miranda, Montañita, Orito, Puerto Rico, San José del Fragua, San Vicente del Caguán, Valle del Guamuez, Villagarzón y Vistahermosa.

Metros cuadrados despejados en municipios PNIS	93.471 ¹³⁰	770.476 ¹³¹	724%
---	-----------------------	------------------------	------

Fuente: Cálculos propios con información de Alto Comisionado para la Paz

Adicional a las acciones de desminado en áreas de cultivos ilícitos, la Consejería para la Estabilización y la Consolidación (CPEyC) informó a la CGR que la estrategia de seguridad a los líderes de comunidades con acuerdos de sustitución de cultivos ilícitos, se centra en la “articulación entre las autoridades responsables en territorio para la construcción de rutas de atención y reacción rápida y eficaz frente a las situaciones de riesgo y amenaza, así como para definir la priorización de casos y de territorios por parte de esas autoridades” (Presidencia de la República, 2019).

Aunque la estrategia es reciente, debido a que inició el 22 de marzo en 2019 en el municipio de Tumaco, la Consejería informó que se pondrán en marcha 14 planes de acciones para la seguridad en las regionales de PNIS.

Acuerdos con las comunidades y Asambleas comunitarias

Para la formulación del programa se generó un proceso participativo con las comunidades desde su socialización, que permitió incluir el enfoque territorial, según estableció la CPEyC. Con respecto a este proceso, los pueblos étnicos han reclamado que no se concertó el Decreto reglamentario del PNIS con ellos, sin embargo, la Corte Constitucional manifestó en la Sentencia C-493 de 2017 que no era necesario porque el PNIS es “una política pública de carácter general que no impone cargas específicas o mandatos a los grupos étnicos” (Corte Constitucional, 2017). Más allá de la discusión jurídica, la CGR resalta la importancia de contar con un enfoque étnico en la implementación del PNIS.

En el proceso participativo, que inició en octubre de 2016 y culminó en marzo de 2018, se firmaron 106 acuerdos con las comunidades¹³², con aproximadamente 215 mil familias de diferentes municipios, núcleos, consejos comunitarios o resguardos, siendo 13 de estos acuerdos firmados en 2018.

De acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final, se haría una focalización de municipios siguiendo los criterios señalados¹³³. Como resultado de este proceso, existieron problemas en la focalización, debido a que algunos

¹³⁰ Datos tomados antes del Acuerdo Final, es decir de 1990 a 2015, siendo la mayoría de intervenciones desde 2007.

¹³¹ Datos tomados después del Acuerdo Final, es decir de 2016 a 2019.

¹³² Estos acuerdos hacen referencia a la manifestación de voluntades entre el Gobierno nacional y las comunidades, donde el primero se compromete a generar y garantizar condiciones dignas de vida y de trabajo, mientras que las comunidades prometen pasar a medios productivos alternativos al de los cultivos ilícitos.

¹³³ Los criterios establecidos eran: zonas priorizadas de PDET, densidad poblacional y de cultivos ilícitos, Parques Nacionales Naturales, y comunidades que se hayan acogido al tratamiento penal preferencial.

municipios con mayor cantidad de cultivos de uso ilícito no se incluyeron en el programa.

Al revisar las coberturas finales del programa, de acuerdo con lo establecido por el Informe Ejecutivo No. 16 de UNODC, se evidencia que el PNIS se concentra en 56 municipios de 14 departamentos¹³⁴. Al contrastar esta focalización con la información disponible de los criterios establecidos¹³⁵, se identifica que 48 de estos municipios son PDET¹³⁶ y concentran 114.743 hectáreas¹³⁷, que equivalen al 67% de los cultivos de uso ilícito del país. Con respecto a Parques Naturales se evidenció que cubre el 24% de las 59 zonas protegidas. Estos resultados representan un riesgo, debido a que la estrategia puede estar presentando problemas de focalización de recursos de manera eficaz.

De los 56 municipios PNIS, 86% son PDET, agregan el 67% de los cultivos de uso ilícito del país y concentra el 24% de las zonas protegidas del Sistema de PNN.

Ante la existencia de acuerdos con las comunidades y la focalización del programa, el PNIS empezó su ejecución con los cuatro componentes que lo conforman: i) PISDA, ii) Planes de Atención Inmediata (PAI) familiar, iii) PAI Comunitario, y iv) PAI recolectores. A continuación, se presenta un breve resumen de los avances de cada uno de ellos:

PISDA: A partir de los mecanismos participativos dados por el PNIS y bajo los lineamientos de articulación con la formulación de los PATR, que dio la Circular interna 017 de 2017 entre *ART* y la *Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos*, se adelantó la construcción participativa en la que se lograron como resultado, la identificación de 1.036 iniciativas que se articulan con el proceso participativo del PDET. A partir de la información entregada por Presidencia, en la siguiente tabla se muestra la distribución de iniciativas por pilar de los PATR:

¹³⁴ De este ejercicio de focalización se tuvo un universo de 130.849 familias con cultivos de uso ilícito priorizadas, según información entregada por Presidencia de la República con radicado OFI19-00056504 / IDM 1207004.

¹³⁵ La variable de tratamiento penal diferencial no fue disponible para la CGR.

¹³⁶ Presidencia de la República reportó en el comunicado del 17 de mayo, con radicado OFI19-00056504 / IDM 1207004, que eran 51 municipios que coincidían con PDET.

¹³⁷ Según datos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), en el que reportó que para 2017 los cultivos de uso ilícito aumentaron a 171.495 hectáreas, lo que representó un incremento del 17% con respecto al año anterior.

Relación de iniciativas PISDA en PATR

Pilares de la Reforma Rural integral	Cantidad de iniciativa	Porcentaje
1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	103	10%
2. Infraestructura y Adecuación de Tierras	72	7%
3. Salud Rural	113	11%
4. Educación Rural y Primera Infancia Rural	50	5%
5. Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	137	13%
6. Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	417	40%
7. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	64	6%
8. Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	80	8%
Total general	1.036	100%

Fuente: Cálculos propios con información de Presidencia de la República

En el marco de la hoja de ruta que plantea el actual Gobierno nacional, se busca armonizar el PISDA y PATR como herramientas de planeación, para articular los esfuerzos de gestión de oferta que adelanta la ART, sin embargo, existen 8 municipios¹³⁸ que son PNIS pero no PDET, por lo que existe un riesgo de no atención en estos municipios¹³⁹. Lo anterior se puede explicar, en parte, con los cambios institucionales que se presentaron en enero de 2019, con el Decreto 179 de 2019, en el que se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y no se menciona la Dirección de Cultivos Ilícitos que coordinaba el PNIS.

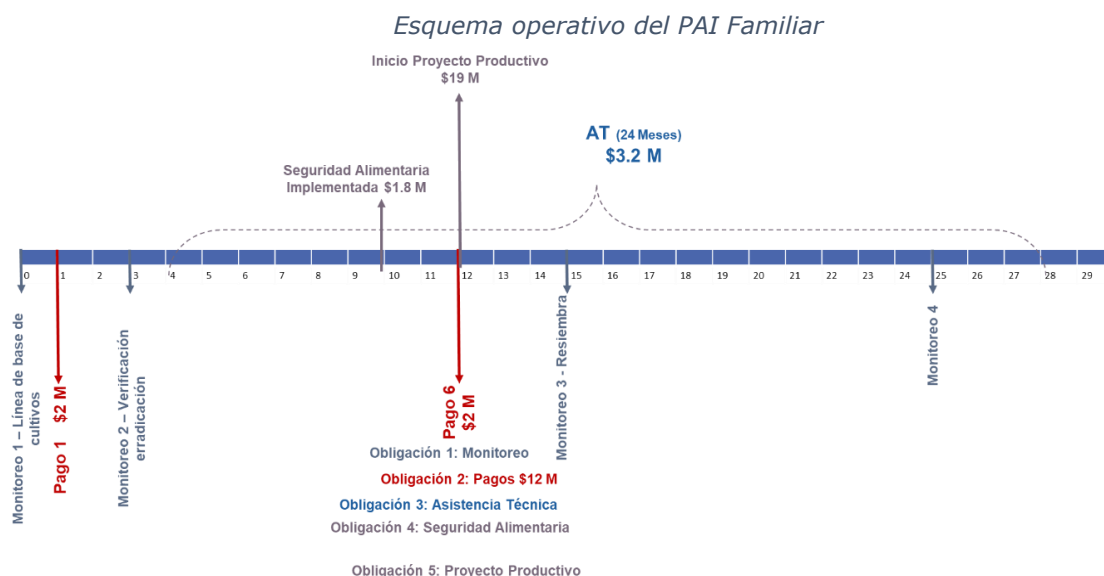
Adicionalmente, se resalta que, a pesar que la Presidencia ha entregado la información relacionada anteriormente cuando se le pregunta por PISDA, en el formulario enviado por la entidad a la CGR informó que no se encontraban aprobados los PISDA porque en la hoja de ruta del PNIS se está implementando el PAI Familiar.

PAI Familiar: Ante el compromiso de las familias en los territorios con cultivos de uso ilícito a sustituir y no resembrar, este componente busca facilitar el tránsito de estas personas a proyectos con economías legales. Para su desarrollo, el programa contempla una intervención aproximada de dos años,

¹³⁸ Piamonte, Rosas, Inírida, Ipiales, Bolívar, Dagua, El Dovio y Cumaribo.

¹³⁹ Sin embargo, el Acuerdo Final estableció que “en los lugares donde los planes de sustitución no coincidan con los PDET, las comunidades se beneficiarán de los planes nacionales de la RRI y programas especiales por parte de las autoridades departamentales y municipales en coordinación con el PNIS” (Mesa de Conversación, 2016). Lo importante de esto, es que exista una coordinación de PNIS encargada de estos municipios.

con un costo de \$36 millones por familia distribuido en seis tipos de rubro de gasto (anexo), y un monitoreo de cuatro visitas por parte de UNODC para validar la sustitución de cultivos. El esquema operativo es el siguiente:



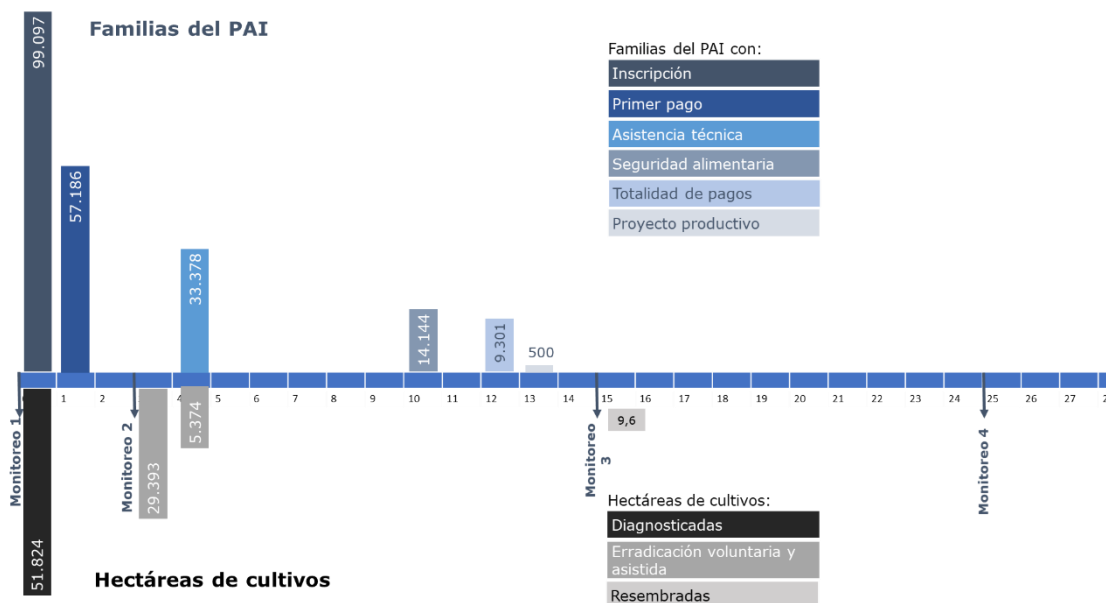
Fuente: Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación

Durante el primer año, luego de la inscripción de las 99.907 familias al programa, se hace una primera visita para diagnosticar la cantidad de hectáreas sembradas y una caracterización por cada familia. A partir de ese momento el programa realiza pagos bimensuales por \$2 millones, como apoyo económico por la sustitución y preparación a la tierra, el cual se repite hasta el mes 12. Entre 30 y 60 días después del primer pago se hace una segunda visita de monitoreo, para verificar la realización del proceso de sustitución de los cultivos, siendo acá donde se evidenció por UNODC la erradicación voluntaria de 29.393 hectáreas. A partir del cuarto mes inicia la asistencia técnica integral para el acompañamiento a las familias, la cual tiene un costo total de \$3,2 millones. Finalmente, durante este primer año debe empezar el proyecto de seguridad alimentaria, el cual es un auxilio de \$1,8 millones para el auto sostenimiento de las familias.

Durante el segundo año, inicia la puesta en marcha el proyecto productivo de ciclo corto y largo, por un valor de \$19 millones, así como la continuidad de la asistencia técnica. Con respecto a las visitas de control, se realiza después del primer año una para verificar la no resiembra y otra al final del programa para levantar la línea final sobre no resiembra y estado de las familias.

En la siguiente gráfica se evidencia los avances del PAI Familiar por cada una de sus tipologías de asignación por servicios, en la parte de arriba de la línea de tiempo, y en la parte inferior de la línea se identifica el cumplimiento de compromisos con la sustitución.

Avances del PAI Familiar y los compromisos de sustitución



Fuente: Diseño propio, a partir de información de UNODC

Se destaca que en algunos indicadores del PMI, la CPEyC reportó metas y niveles de avance diferentes a los reportados por UNODC que están explicadas por los cortes de tiempo o la métrica del indicador. Por ejemplo, Presidencia reportó 700 proyectos productivos implementados en mayo, con respecto a los 500 reportados por UNODC en enero. En otros casos, Presidencia informó 3.127 familias con servicio de apoyo financiero para proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, lo que representa una medición diferente a las 33.378 familias que reciben seguridad alimentaria según UNODC. Con el fin de tener coherencia en todas las cifras del programa, se tomó la información del organismo internacional.

PAI Comunitario: En el marco del Plan de Atención Inmediata, el Acuerdo Final contempló acciones generales para toda la comunidad, concentrada en seis bienes o servicios que se detallan el siguiente cuadro con sus respectivos avances.

Bienes o servicios	Avance
Programa de guarderías	El MEN manifestó que tuvo una meta de cumplimiento para 2018 de 59%, la cual cumplió a plenitud; para 2019 se planteó una meta de 60%.

infantiles rurales	Se resalta que de las iniciativas del PISDA, la CGR identificó seis relacionadas con primera infancia, ubicadas en Cantagallo, Orito, Solita y Leguizamo, que al parecer el MEN ha venido trabajando con la ART.
Construcción y dotación de comedores escolares y suministro de víveres	Aunque no existe un indicador directo para esta materia en PNIS, el MEN identificó que cumplió con el 75% de las 172 sedes construidas o mejoradas en municipio PDET. Se resalta que de las iniciativas del PISDA, la CGR identificó una relacionadas con comedores escolares en Albania, que al parecer el MEN ha venido trabajando con la ART.
Brigadas de atención básica en salud	El Ministerio de Salud y Protección Social manifestó que la meta fue atender el 100% de los requerimientos en 2018 y 2019, sin embargo, no tuvo avances. Se resalta que de las iniciativas del PISDA, la CGR identificó siete relacionadas con brigadas de salud, ubicadas en Puerto Rico, Mesetas, Uribe, San José de Guaviare, El Retorno y Miraflores, que Min. Salud no tenía identificado al momento de consultar.
Mecanismos de información para facilitar el acceso a oportunidades laborales	El sector trabajo planteó como meta 4% de los 56 municipios PNIS, es decir dos de ellos. En el 2018 logró cobertura en uno, lo que equivale a un avance del 50%. Para el 2019 se planteó la misma meta, sin embargo, la CGR resalta que los retos son mayores. Se resalta que de las iniciativas del PISDA, la CGR identificó nueve relacionadas con acceso a oportunidades laborales, ubicadas en Albania, Curillo, San José de Fragua, Valparaíso, Argelia, Miranda, Carmen del Darién, y Villagarzón, que Min. Trabajo no tenía identificado al momento de consultar.
Programas contra el hambre para la tercera edad	Existe una baja claridad de responsabilidad en la materia, debido a que no es preciso si el Ministerio de Trabajo, Prosperidad Social que fungía como Secretaría Técnica de la CISAN o el ICBF que actualmente tiene dicho rol, es responsable del tema. No obstante, a pesar que el indicador no tuvo reportes puntuales sobre su diseño e implementación, el Ministerio de Trabajo resaltó que durante la implementación de los “acuerdos de paz se han generado un total de 14.791 nuevos cupos en el programa para la población en los municipios priorizados por el posconflicto, de los cuales 11.758, han sido en municipios PDET” (Ministerio del Trabajo, 2019). Se resalta que de las iniciativas del PISDA, la CGR identificó cinco relacionadas con atención alimentarias para la población de la tercera edad, ubicadas en Belén de los Andaquies, El Doncello, Argelia, Orito, que no pareciera tener identificado el Gobierno nacional al momento de consultar.
Programas para la superación de la pobreza y generación de ingresos	Aunque no existe un indicador directo para esta materia en PNIS, la CGR identificó existen varias iniciativas asociadas a proyectos de generación de ingresos, fortalecimiento organizacional, acceso a activos, entre otros proyectos de inclusión productiva que deberá ser identificados por las entidades responsables.

PAI recolectores: Este componente contempla en el Acuerdo Final servicios de seguridad alimentaria y empleo temporal. Del total de familias inscritas al PNIS, 16.848 son recolectoras de 35 municipios, lo que corresponde al 17% de los participantes del programa.

Con respecto a la vinculación a programas de empleo rural temporal de recolectores, de acuerdo con el Informe Ejecutivo Consolidado No. 16 de UNODC, se identificó que el 10,4% de los recolectores, correspondiente a 1.751 participaban en dicha oferta. De manera puntual, 119 de estos ya cumplieron su ciclo de 12 meses en el programa de empleo temporal, a corte de enero de 2019.

Se resalta que este tipo de oferta se ha venido desarrollando en 15 municipios de 10 departamentos, en los cuales los recolectores han pasado a ser gestores comunitarios con un contrato de prestación de servicios con las organizaciones y aportar a seguridad social. En cuanto a resultados del programa de empleo temporal, los “gestores comunitarios han realizado el mantenimiento de 1.151 kilómetros de vías terciarias o caminos de herradura, se ha realizado el mantenimiento de 835 espacios comunitarios y sembrado 1.355 árboles, entre otras actividades, lo cual género un ahorro al estado de \$8.806 millones” (UNODC, 2019). El mismo indicador, pero acotado a género no fue reportado por la CPEyC y no se desagregó en el informe de UNODC, por lo que no se tienen resultados al respecto.

Los avances del PNIS se concentra en: 1.036 iniciativas propuestas en el PISDA; 99.097 familias inscritas para sustituir 51.824 hectáreas (que han cumplido con el 67%), y 1.751 recolectores que se encuentran en programas de empleo temporal.

El Decreto 362 de 2018¹⁴⁰ constituyó la Junta de Direccionamiento Estratégico y el Consejo Permanente de Dirección del PNIS¹⁴¹, siendo creada la primera instancia el 10 de mayo y la segunda instancia el 18 de julio de 2018. Con respecto al funcionamiento de estos espacios, la Junta se reunió tres veces y el Consejo una. En la última reunión de la Junta¹⁴², se reiteró

"la voluntad de cumplir el programa y de superar las situaciones administrativas para que el PNIS pueda cumplir con sus cronogramas. En este sentido se acuerda: i) ajustar la hoja de ruta de acuerdo con

¹⁴⁰ Adicionó las instancias de ejecución, coordinación y gestión del PNIS al Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, con el fin de reglamentar el Decreto Ley 896 de 2017.

¹⁴¹ La junta es la instancia de alto nivel para la toma de decisiones y el Consejo es una instancia de apoyo a la Dirección del PNIS.

¹⁴² Con fecha del 18 de febrero de 2019.

el diagnóstico presentado; ii) Dar a la toma de decisiones mayor agilidad y flexibilidad, de acuerdo con lo considerado en el acta; y iii) Procurar que las decisiones sobre proyectos productivos aseguren la comerciabilidad" (CPEyC, 2019).

Sin embargo, se destaca que, de acuerdo con lo establecido por la Consejería Presidencial, desde junio de 2018 "no ha habido seguimiento oficial a los compromisos dentro de la instancia" (Presidencia de la República, 2019). En cuanto a la participación de pueblos o comunidades étnicas y/u organizaciones sociales, en la única reunión del Consejo participaron ocho organizaciones sociales.

El sistema de seguimiento y monitoreo para la evaluación del cumplimiento de los compromisos de las familias vinculadas al PNIS, es realizado por UNODC, el cual consta de al menos cuatro visitas a todos los territorios del programa para monitorear y verificar el cumplimiento de los compromisos generados¹⁴³. Sin embargo, se resalta que el AF plantea espacios participativos de seguimiento, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) manifiesta que "si bien es cierto que buena parte de los problemas del PNIS están vinculados a la ejecución, las comunidades demandan mayores espacios de participación y diálogos con el gobierno central" (FIP, 2019).

Importante resaltar que este procedimiento de monitoreo y verificación se ha venido realizando sin mayores inconvenientes en la mayoría de los territorios, sin embargo, UNODC resaltó que en 20 municipios "se han presentado incidentes de seguridad, relacionados con amenazas a funcionarios, asesinatos de líderes comunitarios, paros armados por parte Grupos Armados al Margen de la Ley, y otros que han impedido o generado retrasos en el proceso de monitoreo" (UNODC, 2019).

Tratamiento penal diferencial

El ajuste normativo para el tratamiento penal diferencial, resulta una figura legal importante para los agricultores que renunciaron a los cultivos de uso ilícito que lo hacen esperando un tratamiento penal diferente, dado que brinda garantías al proceso para las familias. Sin embargo, dicho ajuste normativo no existe, a pesar de contar con 99.097 inscritos en el PAI Familiar, y varios proyectos de ley que no han perdurado en el Congreso de la República.

Durante el Fast Track se presentó un proyecto de Ley que fue archivado, seguido por una segunda versión del 20 de abril de 2018 que obtuvo la misma suerte que el anterior. En la nueva legislatura, Min. Justicia radicó el 31 de julio

¹⁴³ El propósito de las visitas se explicó en la sección del PAI Familiar.

de 2018, el proyecto de ley identificado con el No. 065 de 2018¹⁴⁴, el cual fue adicionado el 22 de agosto de 2018, con la propuesta de la bancada de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común-FARC. A la fecha de elaboración del presente informe, no se había aprobado el proyecto. Esto se convierte en un riesgo al no garantizar la eficacia de los recursos, por no contar con las garantías de un programa que se basa en la voluntad de las familias.

El no cumplimiento con los ajustes normativos del tratamiento penal diferencial, conlleva a que el indicador de número de mujeres de pueblos y comunidades étnicas, condenadas por delitos de drogas y beneficiadas con la suspensión de la ejecución de la pena, no presente avance dado que no han surtido los trámites normativos pertinentes.

Estrategias para zonas de los Parques Nacionales Naturales, sostenibilidad y recuperación ambiental

En lo referente a la Estrategia de Sustitución en los PNN, la Presidencia de la República informó¹⁴⁵, que a 30 de enero de 2019 se identificó un universo posible (máximo) de 3.106 familias en PNN de las 99.097 vinculadas al PNIS, equivalente a un 3% de los inscritos. Para la atención a estas familias, el PNIS junto con ART y con PNN desarrolló una ruta y una serie de lineamientos técnicos para el abordaje diferencial, de acuerdo con lo establecido por la CPEyC.

Para el desarrollo de la ruta diferencial en territorios PNIS, PNN con el apoyo de la CPEyC, elaboró la "Guía para la Asistencia Técnica Integral Diferenciada en las Áreas Del Sistema De Parques Nacionales Naturales de Colombia", la cual se aprobó en abril de 2019, con el propósito de definir el procedimiento a seguir en los proyectos productivos a implementar, con las familias que realicen actividades permitidas de restauración ecológica, rehabilitación y reducción de la deforestación. La Consejería Presidencial informó que la ruta se formuló con enfoque diferencial y territorial, sin embargo, en la guía anexada no se evidencia la materialización de los mismos. El costo de la Estrategia es de \$93.409 millones, para implementar entre 2019 y 2020, teniendo cada año la mitad de los recursos.

El indicador de porcentaje de hectáreas en proceso de restauración en áreas de PNN afectadas con cultivos de uso ilícito, no presenta avances porque de acuerdo con el ciclo de intervención del PNIS, las familias en los primeros meses se encuentran en proceso de sustitución y en el componente de seguridad

¹⁴⁴ Cuyo objeto es "establecer los requisitos y las condiciones para acceder al tratamiento penal diferenciado, transitorio y condicionado, para los cultivadores de plantaciones ilícitas en pequeña escala, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo No. 01 de 2017 y en el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".

¹⁴⁵ Carta enviada a la CGR, con radicado OFI19-00056504 / IDM 1207004.

alimentaria, razón por la que desde el segundo semestre de 2019 y/o en 2020 empezará a aplicarse la ruta diferencial para PNN, de acuerdo con la Guía aprobada en 2019.

Plan de formalización de la propiedad

El Acuerdo Final planteó la importancia de acelerar la formalización de la propiedad para las familias participantes del PNIS, teniendo como referente el Plan Nacional de Formalización Masiva de la RRI, que se debería diseñar en esta materia y no presenta mayores avances.

El PMI plantea medir la realización de ajustes normativos para formalizar en territorios con cultivos de uso ilícito. En este sentido, el Decreto Ley 902 de 2017, que adoptó medidas para el acceso y formalización en materia de tierras, en su artículo 4° estableció que las personas y comunidades que participen en programas de sustitución de cultivos ilícitos son sujetos de acceso a tierras y formalización a título gratuito.

Sin embargo, el riesgo sobre formalización, termina siendo más allá de la formulación de un plan o ajuste normativo, debido a que en la actualidad de las familias del PNIS, el 32% no presenta seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, lo que puede representar ineficiencia en la operación del programa al no poder implementar las asignaciones de proyecto productivo largo, o ineficacia al utilizar recursos públicos en mejoras a predios de las familias beneficiarias que no son propietarias. Sin embargo, Presidencia reportó los avances en materia de 1.000 procesos en Miranda, Cauca y en Orito, Putumayo que viene haciendo desde 2016 en un convenio entre ANT y UNODC.

Tipo de relación por predio

TIPO DE RELACION CON EL PREDIO							
NO APLICA 146	Sin seguridad			Con seguridad			TOTAL
18.158	22.088	9.884	18	563	2.659	45.727	99.097
18,3%	22,3%	10,0%	0,0%	0,6%	2,7%	46,1%	100%

Fuente: Cálculos propios a partir de información entregada por Presidencia de la República (2019)

b. Prevención del Consumo y Salud Pública

El Acuerdo Final esboza que debe existir un enfoque de salud pública más preventivo, para lo cual se crea el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo y se revisa la política existente, así como entra en funcionamiento de un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas

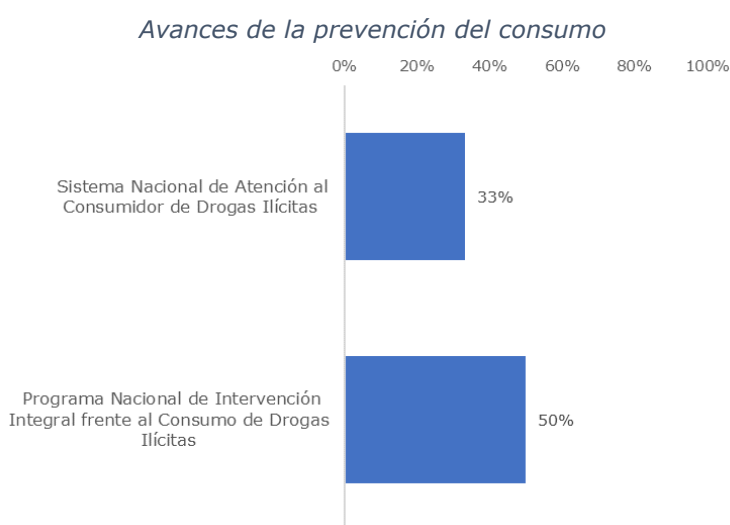
¹⁴⁶ Recolectores y retirados

Ilícitas que incluya acciones de rehabilitación e inserción social. Adicionalmente, se plantea que Colombia debe seguir promoviendo el debate internacional sobre la política relacionada con las drogas.

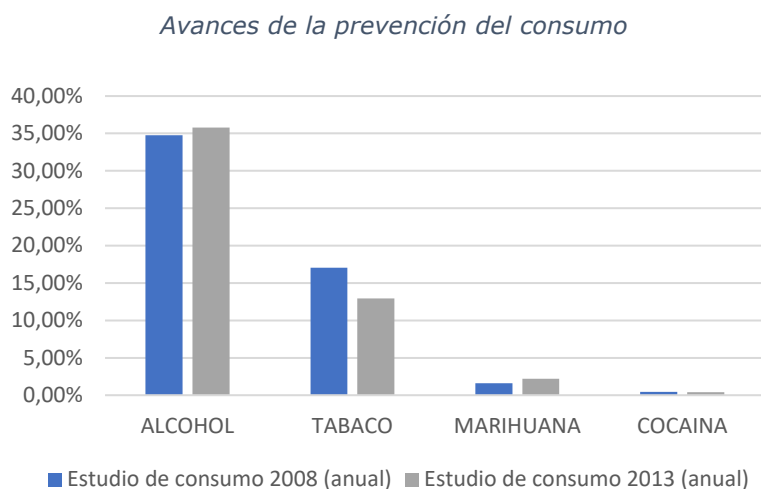
El presente pilar consta de dos estrategias, que son: Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas (SNACDI) y el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas (PNIICDI), las cuales buscan brindar un abordaje desde la salud pública. El Acuerdo Final insta porque su desarrollo se haga de manera participativa y articulada entre los diferentes actores.

El desarrollo de la política pública en la materia se venía desarrollando tiempo atrás por el Min. Salud, que es la entidad encargada de liderar la mayoría del pilar. Sin embargo, es a finales de 2018 con la promulgación de política integral

Ruta Futuro que se materializa la propuesta conceptual, y posteriormente con la aprobación de la Resolución 089 de 2019 que se instrumentaliza el SNACDI y PNIICDI. A la fecha de elaboración del informe, se identificó que la mayoría de los esfuerzos del pilar se han concentrado en la formulación de la política, razón por la que no existen grandes avances en implementación, sin embargo, existen esfuerzos de atención a consumidores que se vienen haciendo previamente al desarrollo de atención integral, así como esfuerzos en productos intermedios para el diseño, puesta en marcha y seguimiento de la política.



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.



Fuente: Observatorio de Drogas (2019)

Importante resaltar que este pilar no cuenta con una meta trazadora que permita identificar su evolución en el tiempo, sin embargo, la CGR consultó la información del Observatorio de Drogas de Colombia para componer un estado del arte en la materia. La

información disponible corresponde al Estudio Nacional de Consumo de SPA, realizado con información de 2008 y 2013, razón por la cual uno de los indicadores del PMI es realizar un nuevo estudio. Ante estos resultados se evidencia que alcohol y tabaco son las sustancias de mayor consumo, teniendo la primera una tendencia de aumento y la segunda a disminuir. La marihuana presentó el mayor incremento porcentual, al aumentar un 36% entre 2008 a 2013.

El Min. Salud reportó que en 2018 atendió 63.788 personas con tratamiento por consumo de sustancias ilícitas, con su oferta tradicional. La necesidad de tener información actualizada de consumo y atención integral es una necesidad que se debe priorizar.

Se resalta que los avances en la formulación de la política son muy importantes, sin embargo, se enfatiza que el PMI planteó tener en cuenta los enfoques diferenciales en su construcción participativa, y si bien se tienen esfuerzos, algunos indicadores en la materia no presentan mayores avances. Es importante señalar que los esfuerzos que se hagan de ahora en adelante deben buscar contar con mayor información entre consumo y atención, para un seguimiento pertinente a las nuevas apuestas de política.

Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas

De acuerdo con la Resolución 089 de 2019, el Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas, para personas, familias y colectivos en riesgo o con consumo de sustancias psicoactivas esta ordenado por seis subsistemas programáticos, alineados a los ejes política integral para la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas.

Partiendo que el Acuerdo Final contempló, que el SNACDI busca mejorar la atención a los consumidores y las consumidoras que requieran de tratamiento y rehabilitación de manera progresiva, al incluir acciones complementarias de rehabilitación e inserción social con enfoque de género; el documento de política establece en cada uno de sus ejes los sub sistemas que conforman el Sistema Nacional. La estructura del sistema, de acuerdo con lo planteado en Ruta Futuro y la Resolución 089, es la siguiente: i) Fortalecimiento de los factores protectores frente al consumo de sustancias psicoactivas, ii) Prevención de los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas, iii) Tratamiento integral, iv) Rehabilitación integral e Inclusión social, v) Gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial, y vi) Gestión y Transferencia de Conocimiento. Por tanto, el SNACDI ya se encuentra formulado, el reto es que se adopte.

Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas

La Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA) presenta un avance de 97%, dado que fue aprobada el 16 de enero de 2019 por medio de la Resolución 0089 del mismo año, con un presupuesto de \$9.310 millones para el periodo 2019 a 2022, asignado por el Consejo Nacional de Estupefacientes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado –Frisco–. La política en su formulación adelantó talleres por regiones para contemplar el enfoque territorial y en su desarrollo incluye los enfoques diferenciales. Esta reglamentación de la política es coherente con la apuesta de gobierno, definida en *Ruta Futuro*.

En el marco del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, el Acuerdo Final planteó que existieran Planes de acción departamentales que incluyan acciones frente a la prevención del consumo con enfoque de género, construidos de manera participativa y con enfoque territorial. Ante este resultado, y teniendo en cuenta que la Política Integral se aprobó en enero de 2019, Min. Salud tiene la responsabilidad, por PMI, de acompañar la formulación y ejecución de los planes departamentales. A la fecha se han iniciado la construcción del plan territorial en los departamentos

del eje cafetero, de la región caribe, centro – sur y Boyacá con sus provincias ordenadas en redes¹⁴⁷.

Cabe resaltar que el proceso de acompañamiento a entidades territoriales inició en 2014, con la formulación del Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención y la Atención del Consumo de sustancias psicoactivas 2014 – 2021¹⁴⁸, que buscaba apoyar en la formulación y seguimiento a los planes territoriales de Drogas 2016 – 2019. En el 2017, Min. Justicia con apoyo de UNODC, elaboró una guía técnica para la formulación y ajuste de los planes integrales territoriales de drogas, la cual permitió desarrollar un acompañamiento para fortalecer las capacidades de las autoridades locales; de manera particular el Ministerio resalta la experiencia adelantada con el Distrito de Buenaventura. En la actualidad Min. Salud viene adelantando diferentes acciones de acompañamiento¹⁴⁹ a los territorios, en el marco del nuevo contexto de política.

Como se mencionó anteriormente, es importante la actualización del estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia para la generación de conocimiento en materia de consumo, con datos desagregados por género. Sin embargo, existe una diferencia entre el Min. Salud y Min. Justicia sobre el responsable del estudio, y por ende, la CGR no obtuvo una respuesta clara sobre el tema por parte de las entidades, pero informaron que esperan solucionar la diferencia de responsabilidad en julio del presente año, razón por la que no ha empezado su ejecución. No obstante, Min. Justicia reportó que, a través del Observatorio de Drogas de Colombia, realizará en el año 2019 el “Estudio Nacional de Consumo de Spa”, el cual cubre población de 12 a 65 años; la muestra del estudio corresponde a población urbana de 138 municipios en 32 departamentos del país, con edades entre 12 y 65 años. El resultado de dicho estudio permitirá tener información desagregada por sexo, edad, y participación geográfica.

En materia de atención a consumidores en 2018, el Ministerio manifestó que 63.788 personas recibieron tratamiento por consumo de sustancias ilícitas, superando la meta en un 29%. Este mismo indicador, pero orientado a género,

¹⁴⁷ Este proceso participativo se ha realizado en escenarios en los cuales se ha contado con la participación de cerca de 1.600 personas, siendo estos: autoridades locales, organismos de control, secretarías de despacho, entidades descentralizadas, ministerio público, fiscalía, academia, sociedad civil, entre otros.

¹⁴⁸ Este ejercicio se adelantó en el marco del convenio 656 de 2015.

¹⁴⁹ El Ministerio manifiesta que en la actualidad adelanta: (i) Asistencia técnica a los departamentos, (ii) Consulta territorial para la formulación de las siguientes políticas: (a) Política Integral para la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas (Resolución 089 de 2019) y (b) Política Nacional de Salud Mental (Resolución 4886 de 2018); (iii) Lanzamiento y socialización territorial de las políticas agenciando la construcción de un plan de acción territorial para su implementación periodo 2019 – 2023.

reportó una atención de 15.762 mujeres, lo que representa un 25%. Para el 2019 se planteó un incremento en la meta de un 10%.

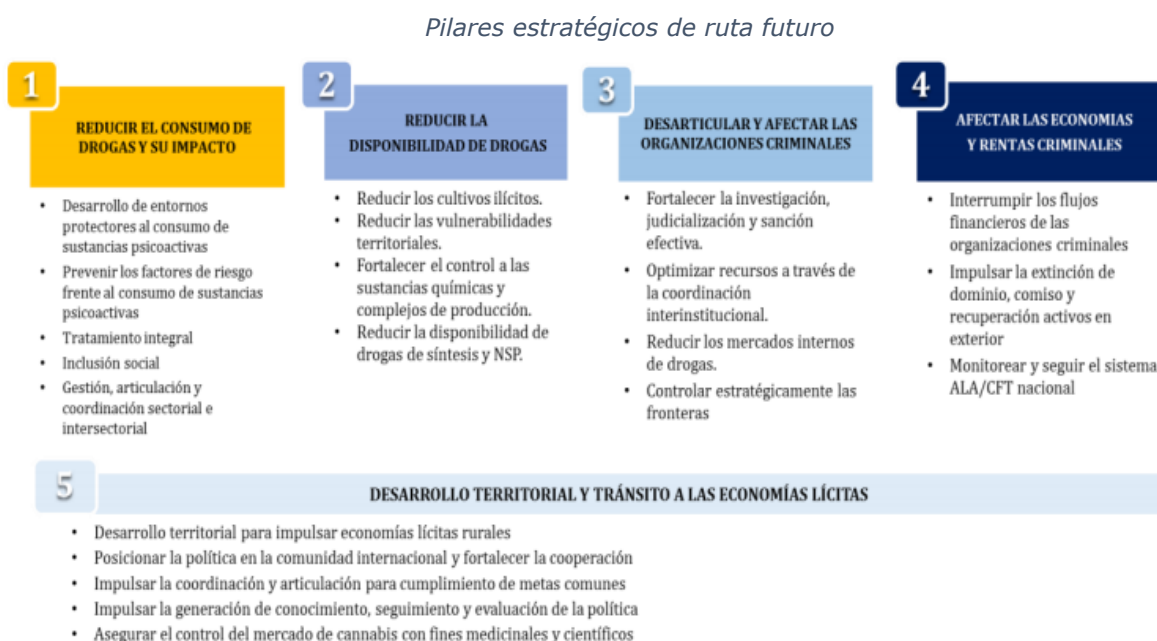
En cuanto a los lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan disminuir las brechas de acceso al sistema de salud, el Ministerio manifestó que en 2018 inició la elaboración de un documento técnico y que en primer trimestre de 2019 existe una versión preliminar de lineamientos. Sin embargo, se señala que los lineamientos entregados presentan el enfoque de género, más no es claro en población LGTBI, lo cual se refleja en la Resolución 089 de 2019.

En materia de articulación, según lo planteado en PMI con la Resolución 089 de 2019, se crea la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, sin embargo, a la fecha no existe de manera formal el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas como una instancia de alto nivel, para articular las instituciones y coordinar un proceso participativo de revisión, ajuste y puesta en marcha de la política frente al consumo. De acuerdo con lo reportado por el Min. Salud, existe una resolución borrador para crear el Programa, así como ajustes normativos para crear espacios de articulación y coordinación en el marco de la misma, pero ante la no formalidad de estos documentos reglamentarios se resalta que no se identifican como formulados, lo que explica el nulo avance en la materia. Igualmente, es de mencionar que dicho indicador implica una construcción pluricultural, en la que se deberá tener en cuenta los diferentes enfoques diferenciales para crear el programa y sus instancias.

En relación con el sistema de seguimiento de las acciones territoriales que se adelantan en el tema de consumo de drogas ilícitas, cabe mencionar que a la fecha no se cuenta con el Programa Nacional aprobado, razón por la cual los esquemas de seguimiento que se plantean en el borrador de resolución no han sido puestos en marcha. Sin embargo, y teniendo en cuenta que las políticas de consumo de drogas ilícitas existen desde años anteriores, la plataforma Web para el monitoreo y evaluación de los Planes Territoriales de Salud, que está en el marco del Sistema Integral de Información de la Protección Social –SISPRO, ha permitido que las Entidades Territoriales actualizaran los datos de la vigencia 2018, y gracias a esto, en este año se realizó un informe en la materia.

c. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

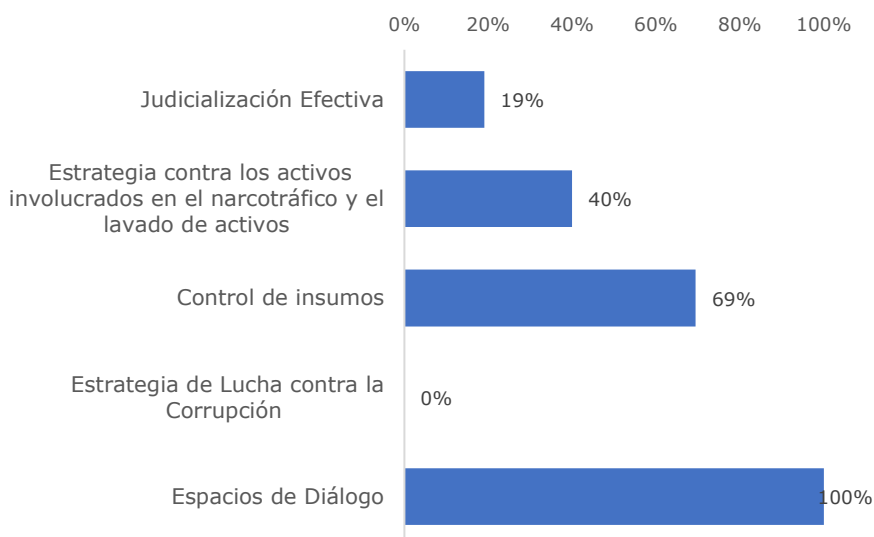
El presente pilar tiene un factor importante para la implementación del posconflicto y la lucha contra el crimen organizado, debido a que busca “poner en marcha políticas y programas para desactivar los factores y mecanismos que estimulan el problema de la producción y comercialización de drogas ilícitas” (Mesa de Conversación, 2016). En este sentido, el pilar plantea enfrentar el problema producción y comercialización por medio de cinco estrategias, con envergadura nacional e internacional, orientadas a: i) judicialización, ii) lavado de activos, iii) control de insumos, iv) lucha contra la corrupción, y v) espacios de diálogo.



Fuente: Min. Justicia en documento Ruta Futuro

Si bien la lucha contra este fenómeno se viene dando desde hace varios años en el país, uno de los principales retos es avanzar en desarticular las organizaciones criminales en todos los eslabones de la cadena productiva y comercial. Para esto, durante el 2018 se presentaron avances en formulación por parte del Gobierno nacional, que concluyeron en la política integral de *Ruta Futuro*, la cual enmarca las estrategias del Acuerdo Final. En la siguiente ilustración se encuentra la estructura por pilares estratégicos de la política.

Avances del pilar de producción y comercialización



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Los principales avances a la fecha del pilar, se concentran en la estrategia de espacios de dialogo para llevar el problema de las drogas a la discusión internacional, donde Colombia desde 2016 ha participado activamente en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Por su parte, los mayores retrasos se concentran en la estrategia de lucha contra la corrupción, debido a que existen dificultades en la planeación y el arreglo institucional entre Min. Justicia y Secretaría de Transparencia.

El pilar no cuenta con meta trazadora para conocer los avances en la implementación del posconflicto y la política *Ruta Futuro* plantea la necesidad de hacer seguimiento, teniendo como referente el Observatorio de Drogas de Colombia, sin embargo, a la fecha no existe una propuesta de indicadores con los que se mida el avance. Ahora, al revisar información del mismo Observatorio, se encuentran indicadores de diferente índole que podrían servir para conocer el estado de avance de la política o por lo menos para adaptarlo. Por ejemplo, es evidente por la gráfica que el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes es el más frecuente.

Judicialización Efectiva

Uno de los principales instrumentos para esta estrategia es la formulación del Plan Nacional de Política Criminal, siendo este un documento insumo¹⁵⁰ elaborado por el Gobierno nacional anterior, y con los lineamientos de la

¹⁵⁰ La propuesta inicial se componía de cinco nodos temáticos, que son: i) Prevención de la Criminalidad; ii) Racionalidad y Proporcionalidad; iii) Sistema Penitenciario; iv) Crimen Organizado, Economías Criminales y Corrupción y; v) Respuestas a la Criminalidad.

administración Duque. Según informó Min. Justicia, se realizó un cambio en la estructura, “ajustándolo a las fases de criminalización (legislación, investigación-judicialización y sanción) y sumando componentes en materia de prevención de la criminalidad y resocialización” (Min. Justicia, 2019). Esta versión del plan se presentó en el marco del Consejo Superior de Política Criminal, en la sesión del mes de diciembre de 2018, la cual contó con una votación favorable, pero con comentarios. A raíz de esta decisión, el Plan se encuentra en fase de ajustes.

Con respecto a los criterios y avances de formulación, el Ministerio manifestó que en su elaboración ha tenido en cuenta los enfoques diferenciales y territorial, así como la existencia de un costeo parcial de la política que inicia con una asignación de \$420 millones para 2019; sin embargo, la entidad no hizo llegar el documento formulado por lo cual no fue posible verificar los avances en su diseño.

Con relación al proceso de formulación de estrategias que permitan el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización en el territorio, a la fecha no reporta avances en la materia.

Ante el indicador de *porcentaje de investigaciones estructurales de la criminalidad con culminación en judicialización efectiva*, se estimó un avance del 0%, debido a que la Fiscalía General de la Nación reportó que no fue consultada para definir el indicador y manifestó al Consejero Presidencial para la Estabilización y Consolidación¹⁵¹ que la métrica no corresponde con el funcionamiento actual de la entidad, por lo que propone una nueva forma de medición. Adicionalmente en SIRECI la entidad reportó que no contó con asignación de recursos para posconflicto.

Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos

Con el propósito de combatir los factores que estimulan la economía ilegal, se plantea la estrategia para seguir los activos asociados al narcotráfico, y prevenir y controlar el lavado de activos.

En este sentido, uno de los productos que define el PMI, es tener instancias de investigación, supervisión o control financiero que deben ser creadas, rediseñadas o fortalecidas. A este punto, Min. Justicia manifestó que ha adelantado la fase de formulación del espacio en tres frentes:

i) Diagnóstico de las necesidades y requerimientos para cualificar la acción contra	ii) Fortalecimiento de la investigación, mediante la Ley 1941 del 18 de diciembre de	iii) Armonización de estrategias con instrumentos de política pública, que
---	--	--

¹⁵¹ Con carta enviada el 28 de mayo de 2019, que copió a la Contraloría General de la República, con radicado 20199430002241.

<p>el lavado de activos, fortalecer las instancias de investigación y mejorar la supervisión y control financiero, las cuales identificaron vacíos y generaron recomendaciones.</p>	<p>2018, se creó el “Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo” como una instancia de coordinación interinstitucional que permita fortalecer los canales de comunicación, intercambio y análisis conjunto de información.</p>	<p>permitan impactar realidades concebidas como problemáticas frente a la descapitalización de las organizaciones criminales y la privación del servicio de blanqueo de capitales.</p>
---	---	--

No obstante, la puesta en marcha de la instancia de coordinación está sujeta a la formulación y reglamentación de un Decreto que está a cargo de la Alta Consejería para la Seguridad Nacional y con la colaboración de la Unidad de Información y Análisis Financiero- UIAF, quien ejercerá como Secretaria Técnica del “Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo”.

Con respecto al informe de Mapeo del delito de la cadena de valor del narcotráfico, en todos los niveles incluyendo el regional, Min. Justicia informó que en 2018 se inició la elaboración de un informe sobre la etapa de tráfico de la cadena de valor del narcotráfico, que, a la fecha del presente informe, se encuentra a nivel preliminar¹⁵². En este sentido, se reconoce *Ruta Futuro* como el documento de avance que ha servido para la formulación de la política integral para enfrentar el problema de las drogas, pero todavía no se cuenta con una propuesta formal de informe a nivel regional.

En materia del desarrollo de una línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico, Min. Justicia ha acotado el tema a generar y publicar documentos de investigación, con el fin que sea un insumo para la formulación de políticas con enfoque de género. En este sentido, en la página del Observatorio de Drogas de Colombia –ODC- (www.odc.gov.co/GÉNERO) se encuentra un micro sitio denominado “género” donde se publica información relevante¹⁵³. Se desataca, que, si bien la línea de investigación no debe tener coberturas plenas territoriales, si debe buscar hacer esfuerzos para tener enfoques amplios del problema en diferentes tipos de municipios, que a la fecha no conocen. En complemento, en el marco de Ruta Futuro se están construyendo

¹⁵² En este documento se incluye un estudio de caso para la región de Urabá.

¹⁵³ Como por ejemplo una revisión de literatura sobre el tema, infografías sobre consumo de mujeres, y está pendiente de revisión de estilo los siguientes dos estudios: i) Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemáticas de drogas, y ii) el Análisis de la participación de las mujeres en la cadena de valor del narcotráfico.

las líneas de trabajo en materia de género, que permitirán articular las estrategias de la Política, con el Plan Marco de Implementación.

Control de insumos

La estrategia de control de insumos considera “establecer controles a la producción, importación y comercialización de insumos y precursores químicos, requeridos para la producción de drogas ilícitas” (Mesa de Conversación, 2016), así como fortalecer los mecanismos de control.

En relación con los informes de estudios y protocolos que permitan la identificación de usos, frecuencias y lugares de demanda legal de insumos químicos, Min. Justicia reportó haber realizado un estudio sobre el “Uso lícito de permanganato de potasio en Colombia para 2018”, el cual identifica sus principales usos y departamentos con mayor demanda. Aunque el PMI no determina el alcance y calidad de estos informes, se debe procurar por tener documentos que ayuden con mayor eficacia a los controles estatales sobre la producción, importación y comercialización de insumos y precursores químicos requeridos para la producción de drogas ilícitas.

En 2017, se construyó la estrategia de cooperación voluntaria entre el Gobierno y los usuarios de sustancias químicas controladas, cuyo marco de relacionamiento se basa principalmente en el intercambio de información voluntario y no vinculante sobre actividades inusuales o sospechas en el manejo de sustancias, y se consolidan los documentos que la componen: acuerdo de cooperación voluntaria y documento técnico que explica la metodología de la estrategia.

La implementación de la estrategia empezó en 2017, con los acuerdos realizados con la ANDI y Ecopetrol. En el 2018 se adelantaron acuerdos con ACOPLASTICOS y las Sociedades Portuarias de Cartagena y Barranquilla. Para 2019, se plantea un plan de trabajo con la Gobernación de Antioquia y Sociedad Portuaria de Buenaventura. A pesar que la estrategia tiene un alcance nacional, con actores focalizados, no es claro el esfuerzo en diferentes tipologías de municipios o empresas según el contexto local.

Para la estrategia sobre el fortalecimiento de capacidades de vigilancia y control, el Ministerio de Justicia y del Derecho diseñó en 2017 una estrategia basada en evidencia compuesta por 5 eslabones, de conformidad con los lineamientos de la Resolución 0001 del 2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes¹⁵⁴.

¹⁵⁴ La estrategia consiste en: Regulación del control; Actualización de procedimientos y variables de control; Articulación interinstitucional; Fortalecimiento de las medidas de control a las actividades de comercio exterior

En materia de implementación de la estrategia de vigilancia y control, en 2018 se establecieron acciones para tres de los cinco eslabones, siendo estos: i) de regulación de control, se cumplió con la expedición del Decreto 0585 del 02 de abril de 2018 con su reglamentación y la Resolución 002 de 2018; ii) actualización de procedimientos de control, en 2018 se habilitó el módulo de consumo masivo en el sistema SICOQ, el cual permite el registro de movimientos de productos; y iii) en la articulación interinstitucional se orientó a socializar la resolución de control promovida. En la estrategia, que tiene un enfoque por demanda, no es preciso el alcance territorial.

Estrategia de Lucha contra la Corrupción

A la fecha, la estrategia no tiene avances de cumplimiento. Sin embargo, se resalta la particularidad que presenta el indicador, debido a que la Secretaría de Transparencia informó que este componente está supeditado al mapeo de la cadena de criminalidad del narcotráfico, a cargo de Min. Justicia; mientras que este último Ministerio resaltó que el indicador que es de su responsabilidad sobre el Mapeo del delito de la cadena de valor del narcotráfico tiene como fecha fin en 2021, por lo que no coinciden los tiempos.

Espacios de Diálogo

El propósito de la estrategia es lograr incidir en las políticas públicas internacionales, con respecto al enfoque de la política de drogas. Para lo cual, el Gobierno de Colombia deberá promover una Conferencia Internacional en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Entre el 19 y 21 de abril de 2016, en el trigésimo período extraordinario de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS, por su sigla en inglés) se realizó el Documento Final sobre el problema mundial de las drogas, denominado “Nuestro compromiso conjunto para abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas” y el cual generó 03 recomendaciones. En este documento, los Jefes de Estado reafirmaron su compromiso con las metas y los objetivos de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, en especial en lo relacionado con temas de salud y bienestar, problemas sociales y seguridad, así como delincuencia relacionada con la droga.

Como resultado del UNGASS 2016, funge el Grupo de Trabajo sobre Implementación de las Recomendaciones Operativas, en el cual participó Colombia. El Grupo se reunió el 25 al 27 de abril de 2018, en el marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización

de sustancias y productos químicos controlados y Fortalecimiento de las acciones de control, interdicción e inteligencia.

de Estados Americanos CICAD OEA. Como principales conclusiones, se resaltaron aspectos como el compromiso de los países con el tema y algunos aspectos operativos para mejorar el seguimiento y la articulación. La Cancillería mencionó que se encuentra en proceso de definición el espacio a desarrollar en el 2019.

3. Identificación de riesgos de política pública

A continuación, se presenta una tabla que recoge los riesgos identificados el año pasado, y los evalúa con respecto al estado actual. Así mismo, se presentan los nuevos riesgos identificados en el presente informe.

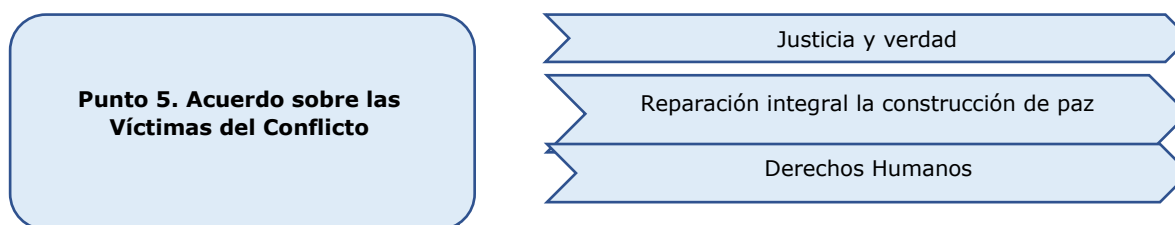
Riesgos 2018	Seguimiento
La definición del universo de territorios y beneficiarios del PNIS, debido a que únicamente 56 de los 186 municipios cuentan con cultivos ilícitos.	El ejercicio de focalización final del PNIS se concentró en 56 municipios, los cuales concentran el 67% de los cultivos de uso ilícito y el 24% de zonas protegidas por PNN. Así mismo, el programa focalizó 99.097 familias, de las 215 mil que firmaron acuerdos de sustitución. Sin embargo, la programación se mantiene sobre los 56 municipios identificados en 2018 y no se cuenta con una ruta proyectada para el resto de municipios afectados.
El número de familias asociadas al programa es limitado si se compara con el universo total. Esto se traduce en una baja cobertura que implicaría aumento de costos al expandir el programa al resto de territorios y familias cultivadoras.	El PND 2018–2022, planteó que se hará erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito. En esta vía, si bien el programa PNIS proyecta atender el 100% de las familias actualmente inscritas y cumplir con la sustitución de 50 mil hectáreas afectadas, el mismo no ha planteado la ampliación de su cobertura.
Duplicidad de esfuerzos resultado de una baja coordinación entre entidades que trae consigo un aumento en costos.	Se evidenciaron mejoras en la articulación entre Presidencia y la ART, en el marco del PNIS. Dicha articulación es importante, en tanto 1.036 iniciativas que se incluyeron en los PDET tienen correspondencia con el PNIS. El fortalecimiento de esta articulación favorecería la implementación de la política pública en los territorios que comparten los dos programas. Sin embargo, es importante trabajar en una ruta coordinada para intervenir en 8 municipios PNIS que actualmente no están priorizados en las zonas PDET, pero que requerirían los mismos esfuerzos.
Riesgos 2019	Posible Impacto
En 2019 se evidencia una reducción de recursos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), pese a que se mantienen los compromisos con 99.097 familias que serán beneficiarias del programa.	La reducción de recursos puede impactar la capacidad del programa para dar cumplimiento a los compromisos ya establecidos.

En 2019 no hubo asignación de recursos del PGN para los pilares de prevención del consumo y salud pública y solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.	La ausencia de recursos del PGN en dos pilares centrales para la solución al problema de drogas ilícitas durante 2019, afecta la capacidad del Estado para cumplir con las metas trazadas a largo plazo.
No existe claridad sobre el responsable del desarrollo del Programa contra el hambre para la tercera edad.	Dos escenarios son posibles: Uno, la duplicación de esfuerzos a raíz de la falta de claridad en el responsable del programa, lo que puede resultar en una baja eficiencia institucional, o dos, la no ejecución y desarrollo del programa en su totalidad.
Ausencia de una ruta especial para la atención de comunidades y territorios étnicos que cuente con enfoque diferencial.	El resultado podría ser la generación de retrasos operativos y el uso de recursos ineficientemente. Además, posibles incumplimientos en el programa de desminado, que, si bien ha avanzado en tener zonas sin minas, existe riesgo de no cumplir a los pueblos étnicos.
Falta de seguridad jurídica sobre los predios de las familias incluidas en el PAI.	La falta de seguridad jurídica sobre los predios de las familias beneficiarias puede obstaculizar la viabilidad para realizar la inversión de recursos en proyectos productivos. Esto impactaría negativamente la posibilidad de fortalecer la capacidad productiva y avanzar en la sustitución.
No expedición del marco normativo para el tratamiento penal diferencial de las familias agricultoras de cultivos de uso ilícitos.	La ausencia de dicho marco normativo, puede desestimular la participación de familias o comunidades que, estarían dispuestas a manifestar su decisión de ingresar a los programas de sustitución.
Falta de actualización de la información sobre la atención integral en el marco de la política de prevención del consumo y salud pública.	La ausencia de información actualizada afecta las decisiones de política pública, la planeación de acciones y la orientación del gasto público.
Los ajustes que se vienen haciendo a la política de prevención del consumo, con enfoque de salud pública, no cuenta con los suficientes espacios de participación ni con la inclusión de enfoques diferenciales en su implementación.	EL AF da prioridad a los espacios participativos para la construcción de esta política.
Los pilares de prevención del consumo y salud pública y de solución a la producción y comercialización de narcóticos no tienen metas trazadoras que permitan orientar a resultados su esfuerzo, y la mayoría de indicadores en el PMI se concentra a productos de gestión.	La ausencia de metas trazadoras en los pilares prevención del consumo y salud pública y de solución a la producción y comercialización del Punto 4, imposibilita que las entidades responsables tengan un punto de llegada claro en el mediano y largo plazo, lo que dificulta el seguimiento y monitoreo de los avances de las políticas públicas.

Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

Este punto busca el resarcimiento de las víctimas del conflicto armado, a partir de procesos de esclarecimiento de la verdad, el reconocimiento de la responsabilidad en los hechos ocurridos con ocasión del conflicto, la reconciliación, el reconocimiento de las víctimas y la satisfacción de sus derechos, la participación, la reparación integral y las garantías de protección y no repetición.

Pilares Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto



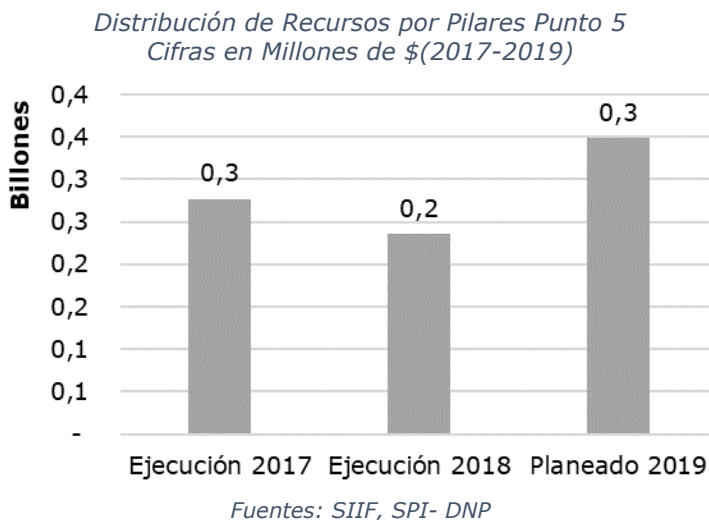
El pilar de Justicia y Verdad busca principalmente la creación y puesta en marcha del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante SIVJNRN)¹⁵⁵, a partir de mecanismos y entidades de carácter transitorio, entre los cuales se cuentan la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición(CEV); la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la Paz(JEP).

El pilar de Reparación integral para la construcción de paz, se basa en el desarrollo de medidas y acciones que permitan sentar bases sobre el reconocimiento de la responsabilidad colectiva y las garantías de no repetición. Asimismo, busca el fortalecimiento de acciones concretas referidas a reparación colectiva, rehabilitación psicosocial, procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior, medidas sobre restitución de tierras y fortalecimiento participativo de las víctimas del conflicto armado.

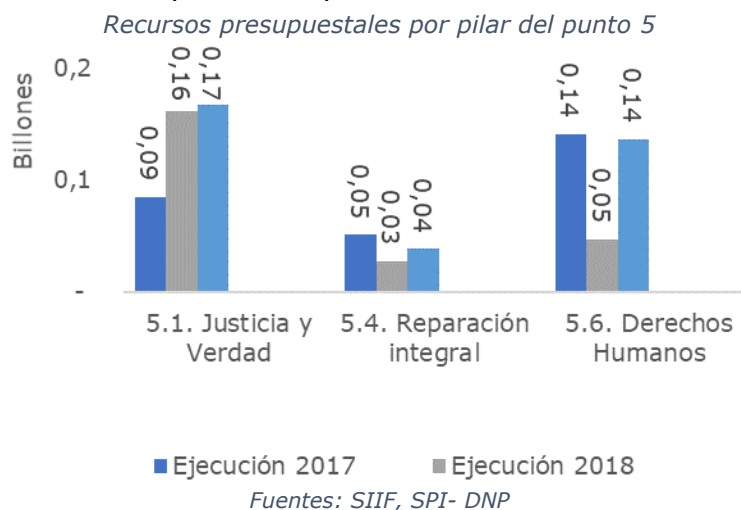
El pilar de Derechos Humanos, se sustenta en el compromiso por el fomento, el respeto y la garantía de los DDHH, a partir del fortalecimiento de los mecanismos de promoción, protección a defensores de derechos humanos y acciones de promoción y prevención en el marco de la construcción de paz.

¹⁵⁵ Creado a partir de la promulgación del acto legislativo 01 de 2017, artículos transitorios 1º, 2º y 3º.

En términos de recursos, en el MFMP 2017 ajustado en 2018, para el punto 5 se asignaron para los próximos 15 años, \$ 4.5 billones (3% de los recursos totales del AF). En la vigencia 2018 fueron ejecutados \$ 235.401 millones, dichos recursos provienen principalmente de fuente PGN (71%) y Cooperación Internacional (28%).



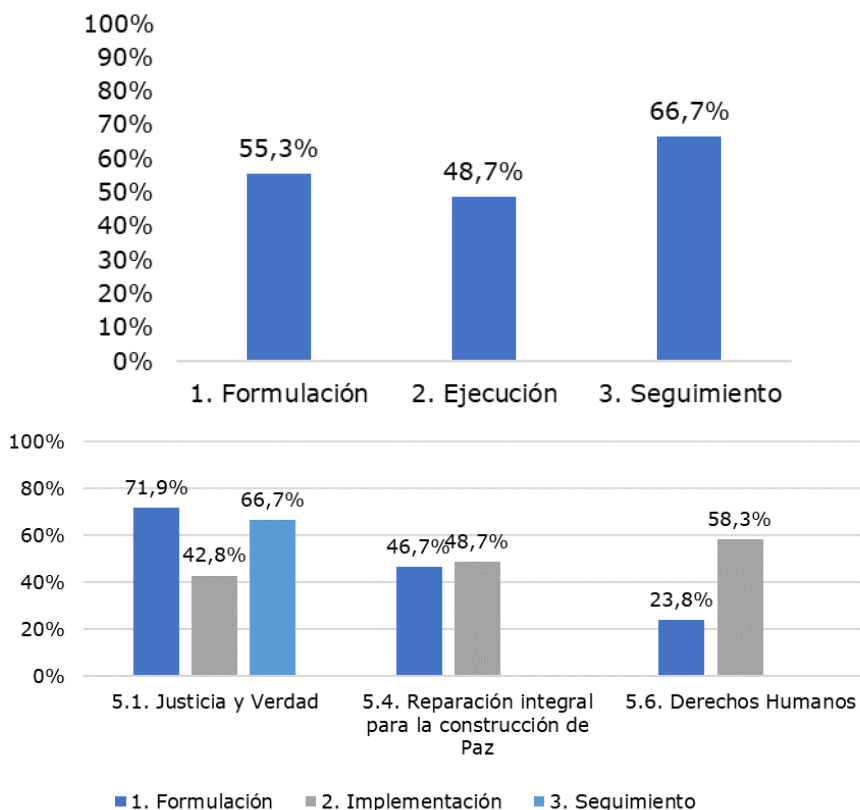
Para 2019 se encuentran recursos programados por valor de \$ 233.985 millones. A nivel de pilar se observa que el mayor porcentaje de recursos, ha sido destinado al pilar de justicia y verdad, lo cual es consecuente con la reciente creación de las entidades que hacen parte del sistema.



1. Balance de la implementación del Punto:

Se presenta el balance de acuerdo a lo esperado en el PMI y teniendo en cuenta las fases de la política pública de formulación, implementación y seguimiento.

Avance de punto 5 por ciclo de política pública y pilar



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

En la etapa de formulación a la fecha, se evidencia un avance del 55,3%, soportado principalmente en la creación y puesta en marcha de la CEV, JEP y UBPD (95,8%), herramientas de planeación formuladas (37%) y normas o leyes expedidas (25%). En el análisis por pilar, se evidencia que justicia y verdad presenta un avance de 72%, explicado fundamentalmente por la creación de las citadas entidades. En cuanto a reparación integral para la construcción de paz el avance es de 47% frente a lo que debería llevar a la fecha, básicamente por la formulación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial y los avances previos atribuidos a la implementación de la ley 1448 de 2011. Frente al pilar de Derechos Humanos se obtiene 24%, tomando como referente el avance del Plan Nacional de Derechos Humanos.

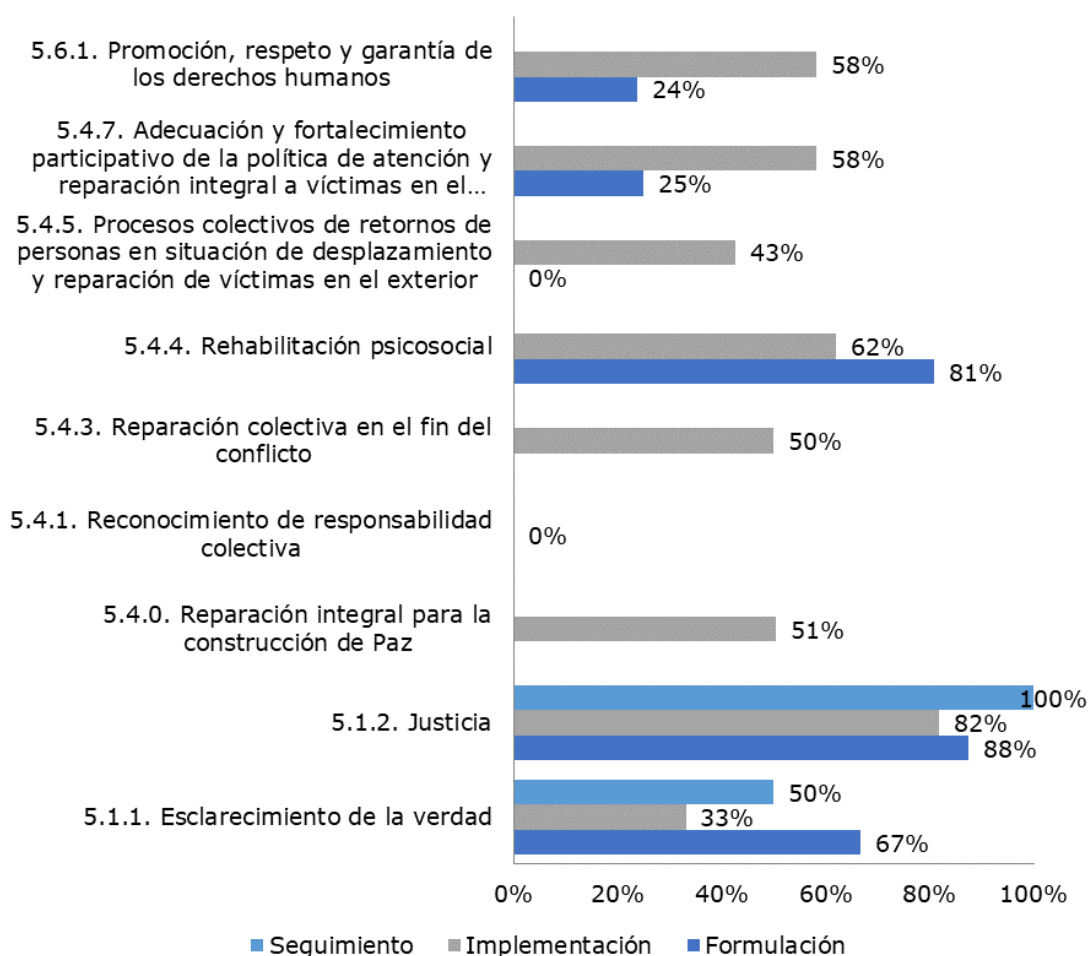
En la fase de implementación, se presenta un avance de 48,7%, lo que se soporta en avances de productos de gestión¹⁵⁶ (50%), esquemas de seguimiento

¹⁵⁶ Que corresponden a indicadores sobre informes, estrategias, acciones específicas e indicadores de gestión de los diferentes planes y programas dirigidos a población víctima con enfoque diferencial.

(100%)¹⁵⁷, y sistemas o espacios interinstitucionales (62%)¹⁵⁸, y la comisión asesora de DDHH y Paz. Por pilar se evidencia que justicia y verdad muestra un avance de 42,8%, reparación integral para la construcción de paz 48,7% y Derechos Humanos, 58,3%.

De acuerdo con los temas de seguimiento contenidos en el PMI se presenta un avance de 66,7%, lo que se soporta en la conformación de sistemas o espacios interinstitucionales o de coordinación que se explicarán más adelante. A nivel de estrategia, el mayor avance se encuentra en esclarecimiento de la verdad, justicia y rehabilitación psicosocial.

Avance de punto 5 por estrategia



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

¹⁵⁷ Referido fundamentalmente al sistema de seguimiento de derechos humanos.

¹⁵⁸ Principalmente relacionados con los centros regionales de atención a víctimas los cuales cuentan con acompañamiento psicosocial.

Frente a las estrategias relacionadas con reparación integral a víctimas, reparación colectiva, retornos y promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, se presenta mayor avance en los procesos de implementación que en los de formulación, lo cual se explica en primer lugar, porque estas estrategias parten de medidas que vienen de la ley 1448 de 2011 y en segundo lugar, porque los indicadores relacionados con estas estrategias contemplan muy pocos indicadores en etapa de formulación, dado que las medidas se enfocan en el fortalecimiento de las medidas existentes. Se evidencia adicionalmente que la estrategia de reconocimiento de la responsabilidad colectiva, estrategia fundamental para los procesos de verdad y garantías de no repetición no ha iniciado.

2. Balance de la implementación de cada Pilar

a. Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición– SIVJRNR

El SIVJRNR creado mediante Acto Legislativo 01 de 2017 y el Decreto 587 de 2017; está compuesto por mecanismos y entidades de carácter transitorio, entre los cuales se cuentan la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV); la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). La meta trazadora del pilar 5.1. es como sigue:

Avance de meta trazadora

Punto 5/Metas trazadoras	Balance cualitativo
3 instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, creadas y puestas en marcha.	Las Instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (CEV, UBPD y JEP) fueron creadas y puestas en marcha. No obstante, se reporta por parte de la entidad responsable que la ficha del indicador no ha sido aprobada por el DNP.

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Los mecanismos fueron creados legalmente en abril de 2017 y entraron en funcionamiento en la vigencia 2018, de acuerdo a sus condiciones particulares. En la siguiente tabla se presentan comparativamente los principales aspectos de la creación y puesta en marcha:

Mecanismos creados para el SVJNR

Nombre de la Entidad	Fecha de Creación	Fecha de Inicio de labores misionales	Instalaciones Físicas	Recursos Asignados 2018	Recursos Comprometidos 2018	Recursos Asignados 2019	Plan de Acción 2018			Plan de Acción 2019	
							Aprobado	N. de Acciones	%de Cumplimiento	Aprobado	N. de acciones
Comisión de Esclarecimiento de la Verdad-CEV.	4-04-2017 (Acto Legislativo 01 de 2017) decreto de Organización 588 de 2017	19/11/2018	1 sede Principal en Bogotá y Casas de la Verdad en 15 ciudades	\$18.500 millones	\$15.791 millones	\$87.480 millones	SI	10 productos	100%	SI	66
Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas-UBPD	4-04-2017 (Acto Legislativo 01 de 2017) decreto de Organización 589 de 2017	30/08/2018	1 sede en Bogotá	\$ 9.723 millones	\$ 4.203 millones	\$ 81.661 millones	SI	104	67%	SI	106
Jurisdicción Especial para la Paz - JEP	4-04-2017 (Acto Legislativo 01 de 2017) Acuerdo 001 del 15 de enero de 2018	15/01/2018	1 sede en Bogotá	\$ 132.682 millones	\$ 114.475 millones	\$ 292.465 millones	NO	0	0	SI	39

Fuente: Información CEV, UBPD y JEP, mayo de 2019.

Si bien los mecanismos fueron creados en abril de 2017, su puesta en marcha ha requerido una preparación institucional que ha implicado procesos de definición y aprobación de presupuesto, estudios técnicos para diseño institucional, expedición de decretos de estructura interna y funciones, de nomenclatura de cargos, clasificación y remuneración de los empleos públicos, establecimiento de plantas de personal, definición del modelo operacional, habilitación jurídica de las entidades, consecución y alistamiento de instalaciones físicas, entre otros.

Los recursos asignados en 2018 al SIVJNRN fueron del orden de \$ 160,9 mm. Para la vigencia 2019, está presupuestados \$461,6 mm, valor que se explica dado que contemplan el funcionamiento de los mecanismos por la vigencia completa.

En la siguiente tabla, se relacionan los cargos aprobados en la planta de personal, aquellos efectivamente provistos en cada una de las entidades cuyo valor en 2018 fue de \$86 mm y para 2019 se tiene proyectado un valor de \$ 231 mm. El número de contratistas en 2018 fue de 197 y en 2019, 237.

Cabe resaltar que a la fecha CEV, la UBPD y la JEP, no cuentan con recursos suficientes para cubrir la totalidad de planta de personal aprobada para el desarrollo de las labores asignadas, lo que afecta el funcionamiento normal de las entidades, el cumplimiento de sus funciones misionales, su despliegue territorial y los tiempos de respuesta de los procesos que se desarrollan al interior de cada mecanismo.

Planta de Personal y Contratistas Entidades SVJRN

Nombre de la Entidad	2018					2019				
	Cargos Aprobados	Planta de Personal	Valor Planta *	Contratistas	Valor Contratistas	Cargos Aprobados	Planta de Personal **	Valor Planta	Contratistas	Valor Contratistas
Comisión de Esclarecimiento de la Verdad- CEV.	455 cargos	161 funcionarios	\$ 7.371 millones	63	\$ 1,070 millones	455 cargos	212	\$ 32.785 millones	75	\$ 5.431 millones
Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas- UBPD	156 cargos* (De una planta aprobada de 522 cargos)	95 funcionarios 94 LNYR 1 director	\$ 2.911 millones	0	\$ 0	261 Cargos (De una planta aprobada de 522 cargos)	112 funcionarios 111 LNYR 1 director	\$ 25.762 millones	9	\$ 396 millones
Jurisdicción Especial para la Paz - JEP	890 cargos	82 funcionarios 42 LNYR 42 Cargos de Periodo	\$ 75.807 millones	134	\$ 1.989 millones	894 cargos	82 funcionarios 42 LNYR 42 Cargos de Periodo	\$ 172.478 millones	153	\$ 11.666 millones

* Fuente: Base de datos SIIF, Valor compromisos a Corte diciembre 31 de 2018 y valor definitivo con corte a marzo 31 de 2018.

**Cargos con disponibilidad presupuestal para 2019

Fuente: Formularios de Recolección de Insumos Remitidos por cada una de las entidades.

Comisión de Esclarecimiento de la Verdad- CEV¹⁵⁹.

La CEV es un ente autónomo del orden nacional, con personería jurídica régimen legal propio, creada por un periodo de tres años como un mecanismo extrajudicial. Tiene como misión fundamental esclarecer y conocer la verdad sobre lo ocurrido en el conflicto, aportando a la construcción de la memoria histórica del país, promoviendo el reconocimiento de las víctimas como ciudadanos de derechos y la convivencia en los territorios. Todo lo anterior teniendo en cuenta el enfoque diferencial. Entre los principales avances y retos de la comisión se cuentan:

Avances	Retos
Metodologías	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Expedición de lineamientos metodológicos basados en "Escuchar, reconocer y comprender para transformar", estos precisan el periodo de análisis y estudio de la Comisión, los instrumentos requeridos y el mandato para el esclarecimiento, el reconocimiento, la promoción de la convivencia y las contribuciones para la no repetición. Así mismo, se establecen estrategias de participación, pedagogía y comunicaciones, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales (género, étnico, de curso de vida y discapacidad). ❖ Diseño y desarrollo de protocolos para asegurar la dignificación de las víctimas del conflicto y contribuir a la satisfacción de su derecho a la verdad, y de participación amplia de la ciudadanía, con enfoque de género, étnico, etario y de discapacidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Desarrollar metodologías, estudios e investigaciones de elevada calidad técnica y que tengan en cuenta los diferentes contextos, también con el apoyo de la academia y con base en la información disponible y de contraste, que permitan la construcción de la verdad y apoyen el esclarecimiento de lo ocurrido en el marco del conflicto armado, evidenciando los enfoques diferenciales étnico, de género, discapacidad, entre otros, como consecuencia de las afectaciones del conflicto.
Convivencia en los Territorios	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Realización del Encuentro por la Verdad con el objetivo que los responsables de los daños causados durante la guerra tengan la oportunidad de contribuir al esclarecimiento. El Primer Encuentro se realizó el 29 de noviembre de 2018 con la participación de víctimas, responsables y la sociedad en general. ❖ Elaboración de diagnósticos participativos¹⁶⁰ en 4 Macrorregiones (Pacífico, Magdalena Medio, Caribe, Sur Andina, Nororiente) con la participación de 947 personas, de organizaciones sociales, académicos, instituciones, prensa y víctimas. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Promover la convivencia en los territorios, aportando a la creación de un ambiente transformador que permita la resolución pacífica de conflictos, a partir de ejercicios de reconocimiento de las responsabilidades de los actores del conflicto. Para cumplir con lo anterior, la CEV en 2019 ha programado 6 foros públicos territoriales y 3 nacionales basados en el esclarecimiento de la verdad y la dignidad de las víctimas.
Documentación y Recepción de Informes	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Documentación de testimonios individuales y colectivos, para esta labor en 2018 (12) y en 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Cumplimiento del plazo de la presentación del informe final. La CEV en un plazo de tres años debe presentar el informe final cuyas

¹⁵⁹ Información tomada del Formularios diligenciados por la CEV, en el mes de mayo de 2019.

¹⁶⁰ Buscan avanzar en el esclarecimiento del conflicto armado y poner en marcha una movilización de sociedad en torno a la verdad mediante un dispositivo pedagógico que interrelaciona los saberes de las personas y los saberes sistematizados por la Comisión.

2019¹⁶¹(67), se realizaron entrevistas de historias de vida y relatos biográficos, acercamientos con actores armados responsables y recepción de informes por parte de la ciudadanía, organizaciones sociales, etc.¹⁶². A nivel territorial se contó con testimonios individuales y entrevistas por parte de las macrorregiones de Antioquia y Meta - Vichada. A nivel internacional, se recibieron 34 testimonios de personas en exilio y víctimas en el exterior.

conclusiones serán de carácter histórico, ético y humano, y tendrán como propósito dejar sentadas las bases de la no repetición y el esclarecimiento de la verdad frente a lo ocurrido en el marco del conflicto armado.

Confidencialidad y Custodia de la Información

- ❖ Se avanzó en acciones para reservar la fuente de la información a nivel individual, colectivo e institucional, que buscan garantizar la confidencialidad, extrajudicialidad, seguridad de las personas y protección de fuentes¹⁶³.
- ❖ Se cuenta con un sistema documental que garantiza la trazabilidad y custodia de la información recibida por la entidad tiene un acuerdo interadministrativo con el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y se encuentra en marcha un proceso de transferencia de información.
- ❖ Lograr un sistema de información electrónico que garantice la trazabilidad y custodia de la información recolectada.
- ❖ Contar con un módulo de consulta provisto por el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional - SIIJT.

Coordinación y Articulación Interinstitucional

- ❖ Se firmaron convenios marco de cooperación o acuerdos con entidades nacionales (4) e internacionales (10). Dentro de los cuales se cuenta con un acta de intercambio seguro y confidencial de información entre el CNMH, la UBPD y las CEV.
- ❖ Garantizar la coordinación interinstitucional con las entidades que ejecutan medidas para la construcción de paz, a nivel nacional y territorial.
- ❖ Lograr la articulación y coordinación interinstitucional con el CNMH, a fin de aprovechar los avances de esta entidad en acciones como la certificación de la contribución a la verdad, la documentación de hechos victimizantes, el acopio y difusión de documentos de archivo y colecciones documentales de derechos humanos y conflicto armado, con cobertura en 70 de los 170 municipios PDET.

Difusión de la Información y Posicionamiento de la Entidad

- ❖ Diseño de la estrategia de difusión y pedagogía, basada en el manejo de acciones como relaciones públicas y reuniones con medios de comunicación, desayunos y cafés por la verdad, asistencia a programas de opinión y de debate, talleres y seminarios sobre temas afines a la Comisión y realización de encuentros regionales.

¹⁶¹ Con corte a marzo 31 de 2019.

¹⁶² A través de formatos particulares para entrevista individual a víctimas, consentimiento informado, ficha para codificación de entrevistas, guía para presentación de informes ante la comisión de la verdad, entre otros, que permiten la adecuada y sistemática recolección de información.

¹⁶³ Diseño de protocolos para tratamiento de datos personales, de reuniones privadas entre servidores; entrevistas confidenciales; acuerdos de confidencialidad con entidades estatales; lineamientos para la denegación a solicitudes de información presentadas por autoridades judiciales y autorización de realización de pruebas de confiabilidad a servidores que accedan a información de inteligencia y contrainteligencia.

Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas- UBPD¹⁶⁴

La UBPD es una entidad de naturaleza especial del sector justicia, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio independiente y un régimen especial en materia de administración de personal¹⁶⁵, tiene por objeto dirigir, coordinar, y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados, garantizando un enfoque territorial y diferencial. Tiene carácter humanitario y extrajudicial y ha sido creada por un período de veinte (20) años, prorrogables por ley¹⁶⁶. Entre los principales avances y retos de la unidad se cuentan:

Avances	Retos
Metodologías, protocolos y procedimientos	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Diseño de instrumentos para la recolección de información primaria para aplicar a familiares o allegados de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, con enfoque diferencial y territorial. ❖ Elaboración del protocolo de cooperación e intercambio de información con la CEV. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Elaboración del Protocolo o procedimientos para la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas que se encuentren con vida o entrega digna de los restos de las personas dadas por desaparecidas en los casos de fallecimiento. ❖ Formalización de documentos protocolo para la implementación del enfoque diferencial.
Solicitudes de Búsqueda de Personas Desaparecidas	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Se cuenta con un cálculo del universo de personas dadas por desaparecidas con corte a 31 de marzo de 2019 de 139.288 personas¹⁶⁷, de las cuales el mayor porcentaje corresponde a desapariciones forzadas (70%), seguido de Reclutamiento de menores (15%) y Secuestro (15%). ❖ Se está trabajando sobre el 100% de las solicitudes realizadas, elevadas por las personas, familiares, campesinos, pueblos indígenas, comunidades étnicas, procesos organizativos, organizaciones que desconocen lo ocurrido y el paradero de sus seres queridos. En general se tienen 270 solicitudes individuales¹⁶⁸ y 673 solicitudes de organizaciones y colectivos¹⁶⁹. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Evaluar la magnitud del fenómeno de la desaparición de personas en el contexto y en razón del conflicto armado, para lo cual es necesario avanzar en la construcción de la metodología para la construcción del universo de personas dadas por desaparecidas, y realizar el primer ejercicio de estimación del mismo. ❖ Formulación y puesta en marcha del Plan Nacional de Búsqueda (2020-2038): en 2018, se avanzó en la metodología del diseño para la formulación del plan. En 2019, se elaboró un documento metodológico para la participación de las organizaciones en el diseño y formulación del Plan Nacional de Búsqueda. ❖ Reportes oficiales a los familiares. La UBPD ha recibido información con relación a más de 800

¹⁶⁴Información oficial reportada por la UBPD en los Formularios UDP, mayo de 2019.

¹⁶⁵ Artículos 1 a 4, Decreto 589 de 2017.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Información oficial reportada por el Centro Nacional de Memoria Histórica a la UBPD.

¹⁶⁸ En las primeras actividades se busca establecer el estado del proceso de búsqueda, verificar si existen denuncias ante autoridades, si hay información sobre el posible paradero, si se han realizado acciones para la recuperación del cuerpo, si el cuerpo ya fue encontrado, o si el proceso de identificación y entrega digna se encuentra avanzado.

¹⁶⁹Según información de la UBPD, se ha revisado la calidad de la información entregada y se ha iniciado el proceso de coordinación con las organizaciones y/o colectividades para coordinar una ruta conjunta de trabajo.

- ❖ Se ha superado la meta en el acompañamiento a familiares planteada por la UBPD¹⁷⁰ en 2018, así: i) De una meta de 189 familiares acompañados, se acompañaron 193. ii) De una meta de 15 organizaciones acompañadas, se acompañaron 52. En 2019, se han acompañado 268 familiares y 22 organizaciones.
- ❖ personas desaparecidas y empezó diferentes actividades de triangulación con fuentes institucionales y no oficiales con el fin de establecer los avances existentes en la búsqueda de las personas desaparecidas.
- ❖ Proceso de prospección para recuperación de cuerpos. En 2018 no se contó con una meta. Para 2019, se tiene planeado realizar doce (12) prospecciones.
- ❖ Acción de impulso de la identificación de cuerpos en condición de no identificados que han sido estudiados en los laboratorios del Instituto Nacional de Medicina Legal y la Fiscalía General de la Nación. Para lo cual se iniciará con un diagnóstico del estado del proceso de identificación de estos cuerpos, aproximadamente 25.000 sometidos a necropsia médico legal entre 1960 y el 01 de diciembre de 2016. A partir del análisis se realizarán los planes de acción correspondientes.

Coordinación y Articulación Interinstitucional

- ❖ Formalización de alianzas, convenios y/o intercambios o acceso a información con entidades, organizaciones nacionales e internacionales especializadas para facilitar el cumplimiento de sus funciones, entre los que se cuentan el CNMH, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses¹⁷¹, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)¹⁷² y la Fiscalía General de la Nación¹⁷³. Como alianza de Cooperación internacional, se firmó carta de entendimiento con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia.
- ❖ Garantizar la coordinación interinstitucional con las entidades que ejecutan medidas para búsqueda de personas desaparecidas en el país.

Confidencialidad y Custodia de la Información

- ❖ La UBPD ha recibido 4.916 archivos con información que podría contribuir a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas. De estos, se han consignado en la matriz de registro de fuentes el 45% de ellos.
- ❖ Sistema de información electrónico y documental que garantice la trazabilidad y custodia de la información recolectada. Por el momento, se tiene contemplado en el Plan Anual de Adquisiciones para la vigencia 2019.
- ❖ Se cuenta el diseño de un instrumento confidencial que utiliza datos cifrados recolectados y que permite recoger datos de manera anónima, los sistemas de información están parametrizados para que su acceso solo se permita con la debida autorización, entre otras acciones.

Despliegue Territorial

¹⁷⁰ Información remitida por la UBPD, en formularios UDP- CGR.

¹⁷¹ Acceso al Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC).

¹⁷² Acceso al sistema de información de la UARIV.

¹⁷³ Se concertó con la Fiscalía la entrega de 17 informes sobre investigaciones relacionadas con el conflicto armado.

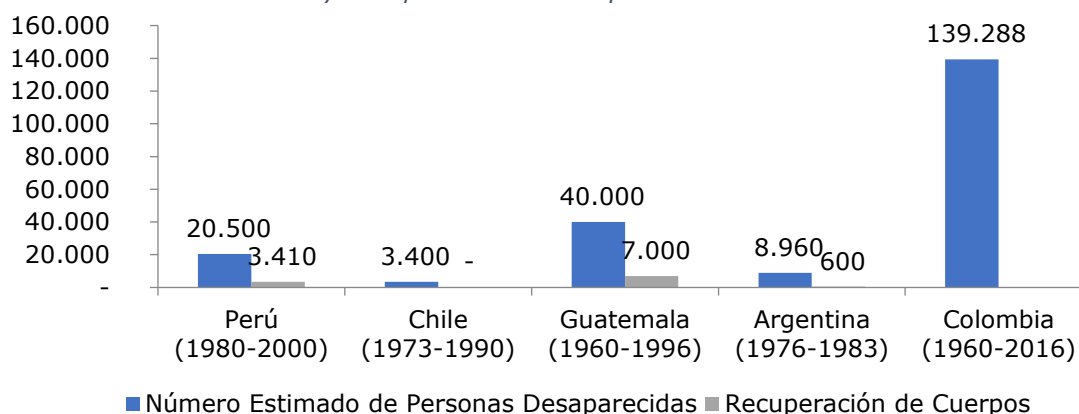
- ❖ En 2018 se realizaron diálogos territoriales de intercambio de experiencias en 8 ciudades¹⁷⁴.
- ❖ Ejercicios de despliegue territorial Se cuenta con una meta para 2019 de 17175. Para cumplir con esta meta es necesario, realizar gestiones administrativas y de coordinación con la CEV y Pastoral Social.

Difusión de la Información y Posicionamiento de la Entidad

- ❖ Intercambio de experiencias internacionales con la Comisión Internacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, los equipos de antropología forense de Argentina y Guatemala, y con la Dirección General de Búsqueda del Perú, se realizaron importantes aportes a la construcción de metodologías.
- ❖ Contar con mecanismos de difusión ciudadana que permita que el país conozca la dimensión de la problemática y los avances en la materia.

A nivel de contexto internacional, resulta de fundamental importancia para medir la gestión de la UBPD, tener en cuenta la estimación del número de personas desaparecidas y la recuperación de cuerpos como se observa en la gráfica siguiente:

Comparación Internacional de Número de Personas Desaparecidas por Conflicto Armado y Recuperación de Cuerpos.



■ Número Estimado de Personas Desaparecidas ■ Recuperación de Cuerpos
Fuente: Documento de Contexto UBPD, Soportado en Informes realizados por Organismos Internacionales. Dato Colombia – CNMH.

El reto en el caso colombiano frente a la recuperación de cuerpos, producto del fenómeno de la desaparición de personas en el contexto y en razón del conflicto armado es ingente, puesto que son 56 años de conflicto armado y una estimación de 139.288 personas desaparecidas frente al porcentaje de recuperación de cuerpos que ha llegado en el mejor de los casos de la experiencia latinoamericana, el caso de Guatemala, al 17%.

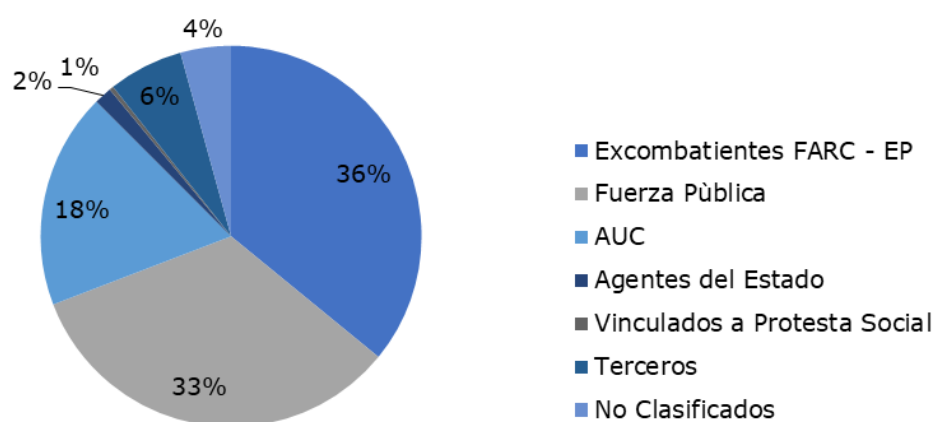
¹⁷⁴Cúcuta, Sincelejo, Barrancabermeja, Buenaventura, Mocoa, Bogotá, Montería y Villavicencio.

¹⁷⁵ Se cuenta con avances a través de 10 equipos en territorio ubicados en Apartadó (Antioquia), Barrancabermeja (Santander), Barranquilla (Atlántico), Cali (Valle del Cauca), Cúcuta (Norte de Santander), Puerto Asís (Putumayo), Rionegro (Antioquia), San José del Guaviare (Guaviare), Sincelejo (Sucre) y Villavicencio (Meta).

Jurisdicción Especial para la Paz - JEP

La JEP fue creada por el Acto Legislativo No. 001 de 2017 como una entidad sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica; encargada de administrar justicia de manera transitoria y autónoma frente a las conductas cometidas durante y con ocasión del conflicto armado interno por los diferentes actores que intervinieron en este de manera directa o indirecta¹⁷⁶. Actualmente han comparecido cerca de 4.964 personas, las cuales se encuentran categorizadas de la siguiente forma:

Número de Comparecencias JEP (2018-2019)



Fuente: Información JEP - Formularios UDP - CGR

Entre los principales avances y retos de la JEP se cuentan:

Avances	Retos
<p>❖ Secretaría judicial: En 2018 se adelantaron 44.179 trámites¹⁷⁷, y 32.925 en lo transcurrido de 2019.</p> <p>❖ Sala de Amnistía e Indulto: Decretó 64 libertades condicionadas, otorgó 53 amnistías y</p>	<p>❖ Gestión del Tribunal para la Paz: Se requiere activar la competencia de la Sección de primera instancia para Casos de Reconocimiento, Verdad y Responsabilidad en los trámites que le corresponden, pues dicha competencia depende</p>

¹⁷⁶La Jurisdicción Especial para la Paz, se encuentra integrada por las Salas de: Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas; Definición de las situaciones jurídicas; Amnistía o Indulto; el Tribunal para la Paz; la Unidad de Investigación y Acusación, y la Secretaría Ejecutiva. A su vez, el Tribunal para la Paz concebido como el órgano de cierre y la máxima instancia de la Jurisdicción Especial para la Paz, está conformado por cinco secciones: Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad; Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad; Revisión de Sentencias; Apelación; y Estabilidad, Eficacia y Cumplimiento.

¹⁷⁷ Los trámites realizados corresponden a resoluciones, autos, oficios, informes, respuestas a tutelas, respuestas a habeas corpus, actas de salas, despachos comisorios, sentencias, entre otros; que son repartidas a cada una de las tres (3) salas de justicia, así como por cada una de las cuatro (4) secciones que hacen parte del Tribunal para la Paz, de acuerdo a su competencia.

autorizó 58 salidas del país a corte 30 de mayo de 2019.

- ❖ **Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad:** A 31 de marzo de 2019, se han acreditado ante la Sala un total de 252 víctimas.
 - ❖ **Sección de primera instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento, Verdad y Responsabilidad:** se puede destacar la ejecución de las siguientes medidas cautelares: una (1) medida de protección de bienes de la FARC; dos (2) medidas de protección de información sobre distintas entidades del Estado que tienen a su cargo la conservación de archivos vinculados con los DDHH y el DIH, ; y dieciséis (16) medidas de protección a lugares identificados, donde podrían encontrarse cuerpos esqueléticos de posibles víctimas de desaparición forzada .
 - ❖ **Sección de Revisión,** ha conocido de 61 solicitudes de garantía de no extradición, presentadas por quienes se acogieron a la JEP, que se encuentran en el siguiente estado: 11 están en estudio previo por parte de la magistratura, 7 fueron avocadas y están en trámite, y los 43 restantes no fueron concedidas favorablemente. No obstante, a la fecha solo se ha concedido una (1) solicitud de garantía de no extradición.
 - ❖ **Unidad de Investigación y Acusación (UIA).** Durante el año 2018 adelantó 1.150 investigaciones, derivadas de 925 comisiones judiciales, que le fueron asignadas por las diferentes Salas de Justicia y Secciones del Tribunal Especial para la Paz; y en lo transcurrido del 2019, ha adelantado 866 investigaciones, a partir de 558 comisiones judiciales emitidas por la magistratura, y las labores de alistamiento de los despachos fiscales. Igualmente, en desarrollo de su misión investigativa, recibió 30 solicitudes de análisis de riesgo en el 2018, y 24 en el primer trimestre del 2019, generando a la fecha un total de 50 medidas de protección.
- ❖ de las remisiones que le haga la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad.
 - ❖ Avance en investigaciones a fin de mostrar resultados preliminares a la sociedad civil en el corto y mediano plazo, concretados en condenas penales.
 - ❖ Esclarecimiento de Delitos cometidos durante la época del conflicto armado, en aras de ofrecer verdad tanto a las víctimas como a la sociedad colombiana.
 - ❖ Individualización y sanción a los máximos responsables de los crímenes de lesa humanidad, respecto a hechos que se perpetraron en la época del conflicto armado, sin perjuicio de responsabilizar a otros actores involucrados.
 - ❖ Otorgar garantías judiciales a los comparecientes y seguridad jurídica, a pesar de las voces de reforma a la justicia transicional.
 - ❖ Determinar las medidas de reparación a víctimas, además de las económicas. Lo cual resulta fundamental para garantizar la no repetición.
 - ❖ Identificar a todos los actores que participaron en los hechos violentos suscitados con ocasión del conflicto armado, además de los excombatientes de las FARC-EP, realizando la contribución debida a la verdad en el marco del conflicto armado.

Actividades de Formación y pedagogía

- ❖ En 2018 se llevaron a cabo 14 actividades de formación y pedagogía a nivel nacional, y en lo que va del 2019 se han realizado 3 actividades; todas relacionadas con temas de acceso a la JEP, presentación de informes y el SIVJRNR. A su vez, en el 2018, a nivel territorial, también se realizaron actividades de formación pedagógica que involucraron a 1.773 personas, y en lo corrido del 2019 se tuvo una cobertura de 3.695 personas.
- ❖ Intensificar las campañas pedagógicas a fin que los colombianos puedan conocer los aspectos generales sobre la JEP, acercando con ello a la ciudadanía y permitiendo, además, que las víctimas depositen su confianza en tal jurisdicción.

Recepción de Informes

-
- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">❖ Recepción de informes. La JEP ha recibido 175 informes provenientes de entidades estatales, organizaciones de víctimas, éticas, de mujeres y de derechos humanos, entre otras, que han venido siendo analizados por la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. | <ul style="list-style-type: none">❖ Adelantar las investigaciones pertinentes para validar la información recibida y dar soporte a las salas de justicia. |
|--|---|

Servicios de acompañamiento psicosocial y defensa técnica

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">❖ Se ha prestado orientación y asistencia técnica y psico-jurídica para la elaboración de informes dirigidos a la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad.❖ Apoyo psico-jurídico a las víctimas que acuden ante la JEP a las diferentes diligencias y audiencias.❖ Servicios de asesoría y representación judicial a las víctimas. En el 2018 se apoyó en la orientación jurídica a 222 personas. Igualmente, en el marco del Convenio 170 de 2018 suscrito con el PNUD, se adelantó una labor de asesoría a 436 víctimas con interés legítimo en participar en los macro procesos 002, 003 y 004. Adicional a ello, en cumplimiento a 10 órdenes emitidas por las salas de justicia de la JEP, se les brindó representación judicial a 63 víctimas acreditadas, y a través del convenio con el PNUD, se representó también a 33 víctimas que solicitaron acreditación para intervenir en los casos por la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad.❖ Defensa técnica a los comparecientes. Con el fin de garantizar la defensa técnica de los comparecientes a la JEP, se contrataron 34 abogados defensores y se suscribió el Convenio 171 de 2018 entre la JEP y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), para garantizar la defensa de excombatientes de las FARC (40 abogados a nivel nacional; 8 profesionales (psicólogos y trabajadores sociales) y mediante el fondo FONDETEC, se ha venido garantizando la defensa técnica especializada de los comparecientes miembros de la Fuerza Pública. | <ul style="list-style-type: none">❖ En este sentido es necesario contar con una defensa técnica competente que contribuya al esclarecimiento de la verdad en el marco del conflicto armado y que le brinde confianza tanto a las víctimas como a los excombatientes. |
|--|--|
-

b. Reparación integral para la construcción de paz

El Punto 5 del AF previó el fortalecimiento de las medidas de indemnización a víctimas, restitución de tierras, retornos y reubicaciones, reparación colectiva y rehabilitación psicosocial. Esto en el marco de la política pública derivada de la Ley 1448 de 2011. Asimismo, señaló la necesidad de modificar dicha Ley con base en los resultados de un proceso amplio participativo en el que las víctimas pudieran expresar sus propuestas de ajuste. A la fecha, aún no se evidencia el fortalecimiento fiscal necesario para robustecer la atención a las víctimas en los componentes señalados, así como tampoco se han

realizado las modificaciones propuestas por las víctimas, entre ellas, la ampliación de la vigencia de la Ley.

En este sentido, en el actual PND 2018-2022 se plantean una serie de estrategias de armonización institucional, diseño, ajustes y simplificación de sistemas de información, entre otras. En materia de reparación, llama la atención la falta de una política de generación de ingresos y empleabilidad que establezca rutas claras para la población víctima, dado que los cambios esperados en la política dicen orientarse a un fortalecimiento de la reparación por encima de las acciones asistenciales. Lo mismo sucede con la articulación de vivienda, créditos y pasivos ni educación superior, para esta población, los cuales son fundamentales para lograr la superación de la condición de vulnerabilidad y que puedan reintegrarse a los entornos sociales y productivos del país.

Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas

Este punto busca adecuar la ley 1448 de 2011 al contexto actual y asegurar a que contribuya de manera efectiva a la convivencia, no repetición y a la reconciliación. Lo anterior a través de la implementación de un proceso amplio participativo, de poner en marcha los ajustes y reformas normativas pertinentes, buscando la asignación de los recursos requeridos para la financiación plena y efectiva de la ley, entre otras medidas. Ad portas de la finalización del plazo de la ley 1448 de 2011, el resultado de este proceso resulta fundamental por cuanto las modificaciones que requiere la ley, incluyendo el plazo para cumplir con el goce efectivo de derechos de la población víctima, deben pasar por las necesidades sentidas de esta población que se expresaron en el proceso amplio participativo, que se expone a continuación.

Proceso Amplio Participativo (2017)

Frente a este producto de gestión, se cumplió la meta de su realización y la elaboración de un informe de análisis sobre el resultado del proceso. Este se realizó en 2017 a partir de treinta ejercicios participativos, entre encuentros con actores clave y reuniones con autoridades públicas, a nivel nacional, departamental y municipal. En dichos ejercicios se trabajaron los temas de dimensión territorial de la política, fortalecimiento institucional, articulación entre instituciones y actores sociales involucrados en la política; y participación y fortalecimiento de enfoques diferenciales. Los cuales se orientaron a identificar, recopilar y discutir propuestas para el ajuste de la política pública de víctimas y restitución de tierras, en armonización con lo contemplado en el AF, en línea con la implementación de planes y programas a nivel local e

interinstitucional y de acuerdo a metas, recursos y criterios de priorización poblacional y territorial.

Ajustes normativos y reformas de política de víctimas (2017-2018)

A partir de las recomendaciones del amplio proceso participativo, se expidió la Resolución 03143 del 23 julio del 2018, firmada y numerada del modelo operativo de reparación colectiva que busca fortalecer la reconstrucción del tejido social, en línea de lo dispuesto en el acuerdo final de paz. Por otra parte, se formuló el proyecto de modificación del Decreto 1084 de 2015¹⁷⁸, en el que se tuvo en cuenta lo señalado en el espacio amplio de participación y los requerimientos de la veeduría.

Adicionalmente se realizó la propuesta de modificación de la Ley 1448 de 2011, en la cual se incluyen artículos referidos a la creación del SNARIV, de su conformación, de las competencias institucionales y territoriales, de las funciones de la UARIV, de la Mesa de Participación de Víctimas y herramientas de participación. No obstante, lo anterior, no se incluyeron referencias a la vigencia de la Ley ni se ha solicitado formalmente el trámite de la reforma a la ley 1448 de 2011. En este sentido, se llama la atención sobre la necesidad de dar agilidad al proceso de ampliación de la vigencia de la Ley y al análisis riguroso de las modificaciones que sería necesario tramitar por vía legislativa, con base en los resultados del proceso amplio participativo.

Medidas de Reparación Integral

Estas medidas son, principalmente, los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y las acciones concretas de contribución a la reparación, relacionadas con reparación colectiva, rehabilitación psicosocial, retornos y reubicaciones, restitución de tierras, fortalecimiento participativo y garantías de no repetición.

En el PMI se encuentra como meta trazadora del punto 5, la siguiente:

Punto 5/Metas trazadoras	Balance cualitativo
Avance significativo en la reparación integral de las víctimas.	La UARIV reporta que a la fecha se encuentra trabajando en la definición de la hoja de vida del indicador a través del cual se

¹⁷⁸ Temáticas como la revocatoria de la inscripción en el registro único de víctimas, afiliación de las víctimas al sistema general de seguridad social en salud, fuentes de información de los actos administrativos de entrega o suspensión definitiva de la atención humanitaria, listados para la focalización de oferta, reporte de acceso a oferta de las víctimas, asignación de la oferta para víctimas en el exterior, Retorno y Reubicación e integración local, entre otros.

Periodo de Ejecución: 2017-2031	reporta la meta, razón por la cual no se cuenta con la meta ajustada ni el avance sobre ella. Al respecto, es clara la necesidad de delimitar el alcance de la meta y sus parámetros conceptuales, por lo cual se insta a la entidad competente a agilizar la definición técnica del indicador que deberá además ser aprobada en el marco de la CSIVI.
--	---

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Medida de Indemnización

Esta medida presenta para su ejecución limitaciones de tipo presupuestal debido a las dificultades para la monetización de los bienes recibidos por parte de las FARC y a los costos asociados a su administración, lo que se explicará en el aparte correspondiente; otras dificultades se encuentran en el pago de indemnizaciones judiciales, el proceso de documentación administrativa y el crecimiento del universo de víctimas. Según cálculos de la CGR¹⁷⁹, a precios de 2019, estarían pendientes de giro alrededor de \$ 45.2 billones. Para atender este tema el gobierno nacional debe realizar la búsqueda de nuevas fuentes de financiación, puesto que al ritmo de pagos que se ha tenido en los últimos años, no es posible cumplir en el mediano plazo con los pagos requeridos y más aun teniendo en cuenta el cierre de la vigencia de la Ley 1448 de 2011¹⁸⁰.

Reconocimiento de responsabilidad colectiva (2017-2019)

Esta medida busca la satisfacción de los derechos de las víctimas, marcar simbólicamente un nuevo comienzo y crear un ambiente favorable para la construcción de paz, lo anterior a partir del reconocimiento de la responsabilidad y del pedido público de perdón, y la realización de acciones concretas para la reparación integral a las víctimas. Sin embargo, no se evidencia avance alguno en esta medida, pues se reporta que a la fecha este indicador no cuenta con hoja de vida y que se está trabajando para definirla, razón por la cual no se cuenta con meta ni avance. A este respecto, vale la pena anotar la importancia de sentar las bases para la reconciliación y la convivencia, avanzando en estos actos de reconocimiento.

Reparación Colectiva (2017-2031)

¹⁷⁹Cálculo efectuado por la CGR, teniendo en cuenta todos los hechos victimizantes, el monto a reconocer por cada uno de ellos. En el caso de los hechos victimizantes de desplazamiento forzado, desaparición forzada y homicidios fueron tomados los montos máximos reconocidos por estos delitos. En el caso de los demás hechos víctimas se estableció un porcentaje con base en el valor promedio pagado el último año.

¹⁸⁰ Hasta 2021.

El AF busca el fortalecimiento de la medida de reparación colectiva, por lo que entre las metas trazadoras se cuenta la siguiente:

Punto 5/Metas trazadoras	Balance cualitativo
Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado.	De 652 SRC identificados, el 22% se encuentran en fase de implementación, sin embargo, solo 4 SRC han cerrado el proceso de implementación. Aún es amplio el universo de SRC que se encuentra en fases iniciales del proceso (66%).

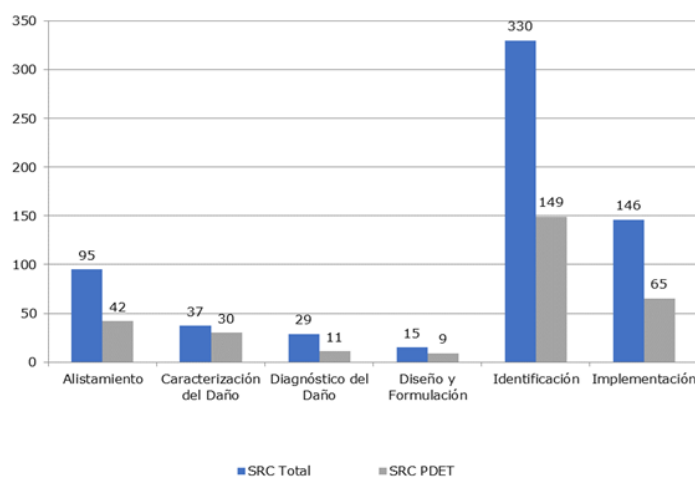
Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Es importante, señalar que el PND 2018-2022, se plantea un indicador de SRC reparados administrativamente, y se observa que la meta propuesta para el indicador es de 140 (22%), la cual resulta muy baja frente a los sujetos pendientes. De igual forma, para el tema étnico se plantea el indicador de 50 SRCE indemnizados, resultando la meta muy baja (13%) frente a los sujetos pendientes actualmente, adicional a que, en el último costeo realizado por la CGR, se identificaron recursos necesarios para estas medidas del orden de \$145,4 mm.

Planes de reparación colectiva con enfoque territorial

Con esta medida se busca el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva implementados en el marco de la Ley 1448 de 2011. A la fecha hay 652 SRC, de los cuales el 63% corresponden a grupos étnicos, 31% SRC comunidades No étnicas y 6% organizaciones y grupos. En 2018, para la aplicación de la medida en general se contó con recursos del orden de \$4.764 millones y en 2019, de \$5.500 millones.

SRC Por Fase de Reparación Colectiva (Total y PDET)



Fuente: Base de Datos Sujetos de Reparación Colectiva - Uariv, 31 de marzo de 2019.

Los principales avances en los indicadores frente al fortalecimiento de los programas de reparación colectiva, se presentan como sigue:

Indicadores Reparación Colectiva	Balance cualitativo
Planes colectivos nacionales implementados	De una meta establecida para 2018 por la UARIV de 4 Planes Integrales de Reparación Colectiva nacionales étnicos, se encuentra avance en la construcción del PIRC del pueblo Rrom. Sin embargo, es claro que el universo de PIRC nacionales es mucho más amplio y no se restringe a los casos étnicos.
SRC étnicos con procesos de restitución de derechos territoriales que cuentan con planes de reparación colectiva formulados, concertados e implementados.	A la fecha, se reportan por parte de la UARIV, 39 SRC Étnicos con procesos de restitución de derechos territoriales. Por fases se encuentran 7 planes en alistamiento, 12 en identificación, 12 en caracterización del daño y 8 en implementación. En municipios PDET existen 26 SRC con procesos de restitución de derechos territoriales. Por fase se encuentran 4 en alistamiento, 8 en identificación, 9 en caracterización del daño y 5 en implementación.
Acciones específicas para mujeres indígenas, NARP y Rrom en los planes de reparación colectiva étnicos implementadas.	En 2018 se reporta la realización de cuatro actividades en el marco de la acción "Apoyo psicosocial se espera abordar a través de tres encuentros al año tipo conversatorio y de encuentro de saberes entre los profesionales y los sabedores", implementadas específicamente en las mujeres pertenecientes al Pueblo Rrom.
Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados.	Se constituyeron 26 comités de impulso y/o grupos de apoyo en los cuales se contempló la participación y representación de los diferentes sectores poblacionales de los sujetos desde un enfoque diferencial, razón por la cual en todas estas instancias participativas existe representatividad de mujeres.

Fuente: Formularios UPD - UARIV

Los indicadores de fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva en PMI tienen plazo de ejecución a 2031, no obstante, es muy importante avanzar en los procesos de construcción de los PIRC pendientes, llama la atención, lo reducido de las metas del 2018, teniendo en cuenta el universo de SRC.

Enfoque Reparador de los PDET¹⁸¹

Dado el nivel de afectación y victimización en el marco del conflicto armado en los territorios PDET. Los PATR cuentan con un enfoque reparador en la medida en que incluyen acciones de desarrollo regional, municipal y veredal que también benefician a la población víctima presente en los territorios, además de procurar articularse en algunas acciones con los Planes Integrales de Reparación Colectiva.

En el marco de construcción de los PATR, se contó con espacios de articulación de planes con que cuenta la política pública de asistencia, atención y reparación integral a víctimas y los PDET. Adicionalmente, se desarrollaron

¹⁸¹ Información Formulario ART

diálogos preparatorios en el nivel municipal de manera conjunta con la UARIV, con el mismo fin. En estos ejercicios participaron mesas municipales de víctimas y Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) para representar los intereses de la población víctima del conflicto armado, como se observó en el punto 1 sobre reforma rural integral. Actualmente, los mayores retos se encuentran en la efectiva implementación de las iniciativas de las víctimas que fueron recogidas en estos ejercicios y su armonización con las acciones realizadas en el marco de la política pública de reparación integral, a fin de cumplir con los principios de economía y eficacia, sin detrimento del goce efectivo de los derechos.

Rehabilitación Psicosocial

Estas medidas buscan mejorar la calidad de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas, de acuerdo al daño sufrido con ocasión del conflicto armado. Estos programas han sido implementados previamente con base en el mandato de la Ley 1448 de 2011, y presentan avances previos al AF en materia de aprestamiento institucional, operación y cobertura. En este campo, el AF previó el diseño e implementación de un Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial.

Plan Nacional de Rehabilitación psicosocial para la convivencia y la no repetición (2018-2031)

En 2018 se elaboró el documento del plan y está en proceso de aprobación por parte de las entidades formuladoras. Dicho plan tiene un horizonte de tiempo hasta 2031 y contempla enfoques de género, psicosocial, de derechos, diferencial, territorial y transformador. Cuenta con tres líneas estratégicas: 1. Articulación con los mecanismos del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición; 2. Medidas para la recuperación emocional individual; y 3. Medidas de rehabilitación comunitaria y colectiva. El valor calculado para la ejecución del plan es de \$1.508 mm.

Por parte del Ministerio de Salud se reporta que no se cuenta con recursos suficientes para brindar la atención en zonas rurales dispersas. No obstante, en 2018 el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (Papsivi) contó con una asignación presupuestal de \$5.740 millones y para 2019, de \$25.061 millones¹⁸², que obedecen a la ampliación de cobertura territorial y poblacional a los lugares más apartados del país. En términos de atención, se evidenció que se intervinieron un total de 517 municipios del país, de los cuales 138 (26,7%) correspondieron a municipios PDET.

¹⁸²El crecimiento en la asignación corresponde a recursos de un proyecto BPIN 2018011000061 por valor de \$ 7.061 millones y Recursos ADRES \$18.000 millones

Indicadores Rehabilitación Psicosocial	Balance cualitativo
Porcentaje de víctimas indígenas, NARP y Rrom que producto de un proceso de socialización y sensibilización apropiado culturalmente solicitan, se vinculan y acceden a la atención psicosocial con pertinencia cultural, con perspectiva de mujer, familia y generación acorde a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 en el marco de los módulos étnicos y la ruta de atención integral en salud para víctimas indígenas.	Se seleccionarán 2 SRCE para iniciar la implementación de la medida de rehabilitación en 2019. Se reportan avances con 4 SRCE en los departamentos de Cesar, Caquetá y Chocó. De esta forma, se evidencian escasos avances en este indicador.
Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo a la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos.	En el marco de las medidas para la recuperación emocional individual del PAVSIVI se atendieron 59.607 víctimas en 2018 de las cuales el 58% son mujeres y en 2019 se atendieron 10.733 víctimas de las cuales 40% son mujeres. Esto en 242 municipios.
Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados.	Min. Salud está trabajando en la construcción metodológica de la Estrategia Comunitaria que responda a las necesidades de las comunidades priorizadas. Sin embargo, esta línea de trabajo no cuenta con recursos de financiación.
Centros regionales de atención a víctimas con acompañamiento psicosocial, en funcionamiento	Los 32 Centros Regionales se encontraban creados con antelación, y los espacios para la atención psicosocial fueron puestos a disposición con profesionales en atención psicosocial en 28 de ellos ¹⁸³ . Del total de municipios intervenidos, 12 son PDET, este programa tuvo en cuenta los enfoques diferenciales de género, étnico y de discapacidad.

Fuente: Formularios UPD – UARIV y Min Salud.

En este tema, se identifica la necesidad de implementar estrategias para mejorar la eficiencia y la eficacia y aumentar la cobertura del programa, sobre todo hacia las zonas rurales dispersas a través de los componentes individuales y grupales móviles. Es necesario incrementar la cofinanciación de acciones de rehabilitación psicosocial, a través del mecanismo de corresponsabilidad entre niveles territoriales, y en todo caso, contando con la participación de la UARIV en los procesos de rehabilitación psicosocial a los sujetos de reparación colectiva y personas víctimas con enfoque diferencial. Se hace necesario hacer claridad sobre los mecanismos de coordinación, para así evitar duplicidades y generar

¹⁸³ Los centros regionales donde se cuenta con enfoque psicosocial son: Apartadó y Cauca (Antioquia), Arauca y Tame (Arauca), Barranquilla y Soledad (Atlántico), Florencia (Caquetá), Popayán (Cauca), Santander De Quilichao (Cauca), Curumaní y Valledupar (César), Quibdó (Chocó), Montería (Córdoba), Soacha y Viotá (Cundinamarca), San José Del Guaviare (Guaviare), Neiva y Pitalito (Huila), El Molino (La Guajira), Santa Marta (Magdalena), Villavicencio (Meta), El Charco, Policarpa y San Andres De Tumaco (Nariño), Cúcuta y Ocaña (Norte de Santander), Pereira (Risaralda), Sincelejo (Sucre), Buenaventura y Cali (Valle del Cauca).

mayor eficiencia en la prestación de los servicios a la población víctima entre Min. Salud, la UARIV y las entidades del orden territorial.

Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior

El AF busca que estos procesos colectivos por una parte cuenten con enfoque territorial y de género y por otra parte se realicen procesos acompañados y asistidos para víctimas en el exterior. En 2018 se cerraron efectivamente 48 procesos individuales de retorno étnicos y 658 No étnicos. Así como 211 procesos de reubicación étnicos y 1.302 No étnicos. Como indicadores del proceso, se cuentan los siguientes:

Indicadores Retornos y Reubicaciones	Balance cualitativo
Programa de asentamiento retorno, devolución y restitución acordado e implementado con los territorios y pueblos étnico priorizados en el literal d del punto 6.2.3 del acuerdo de paz en cada pueblo y territorio.	A la fecha este indicador no cuenta con hoja de vida se encuentran trabajando conjuntamente con el DNP para definirla, razón por la cual no se cuenta con meta ni avance.
Porcentaje de planes de retorno o reubicación concertados e implementados de manera efectiva en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad.	En 2018, de una meta de 40, se formularon 22 planes de retorno y reubicación ¹⁸⁴ , en implementación se encuentran 8 planes, 3 de ellos en municipios PDET. En dicha vigencia se asignaron recursos por valor de \$4.693 millones y en 2019, por valor de \$23.431 millones.
Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas.	El Ministerio de Defensa Nacional como integrante del SNARIV, apoyó la verificación de condiciones de seguridad y formuló el Plan de Control Institucional Integrado del Territorio (PCI2T), con el fin de microfocalizar y priorizar aquellos lugares del territorio nacional donde se hacía necesario controlar con presencia del Estado a través de la Fuerza Pública. Según información de la UARIV, en 2018 fueron emitidos 116 conceptos de seguridad por el Ministerio de Defensa Nacional correspondientes a 85 municipios. De los cuales 111 contaron con concepto favorable y 5 desfavorables por condiciones de riesgo.
Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género.	Frente a este indicador es importante señalar que el protocolo de retornos no cuenta con una ruta especial de atención para pueblos étnicos. Actualmente, se están incorporando ajustes al protocolo para precisar el enfoque diferencial de género.
Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación.	Se atendieron en 2018, 10 Comunidades ¹⁸⁵ con acompañamiento, asistencia técnica, mesas de trabajo, participación en los CTJT,

¹⁸⁴ Las comunidades acompañadas corresponden a: 1) Pueblo Rico: Comunidades Embera Katío Y Chamí (Resguardo Gito Dokabú Y Resguardo Unificado Chamí) Y Mistrató: Comunidad Embera – Resguardo Mistrató. 2) Chocó - Alto Baudó - Resguardo Dubaza - Resguardo Catru - Resguardo Ancoso (Andeudo, Carrizal, Cañando, Corodo, Debeida, Docacina, Dopare, Dupurdu, Esevede, Geando, Jangado, La Loma, Piedra Mula, Piedra Grande, Puerto Viejo, Pueblo Nuevo' Tigre, Puerto Peña, Siorado, Villa Miriam Y Zocorre). 3) Lloró (Comunidad De Currupa - Comunidad De Currupacito - Comunidad Chirriqui). 4) Tadó (Comunidad De Alto Tarena - Comunidad Alto Muchido).

¹⁸⁵ Las comunidades acompañados son las siguientes: Comunidad Embera Chamí Doquera Del Municipio De Lejanías (Meta) – Comunidad Embera Chamí Del Municipio De Bugalagrande (Valle) – Comunidad Pueblo Jiw Zaragozas Del Municipio De Mapiripán (Meta) – Comunidad Embera Chamí – Comunidad Embera Katío

	entrega de ayuda humanitaria y esquemas especiales de acompañamiento, frente a los procesos de retornos y/o reubicación.
Estrategia de fortalecimiento del programa de defensores comunitarios para el acompañamiento a procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones y de víctimas en el exterior, implementada.	Esta estrategia existe desde el año 2002, el AF planteó el fortalecimiento de la misma. Para 2018 se implementó la estrategia descentralizada en territorios PDET, de posicionamiento e incidencia institucional de la DP para la labor de protección y promoción de los DDHH, desarrolló de capacidades comunitarias para la construcción territorial de políticas públicas, en comunidades víctimas de desplazamiento forzado (retornadas y/o reubicadas) o en riesgo. ¹⁸⁶ Se realizó intervención en 19 (11,2%) municipios PDET. No obstante, para 2018 y 2019, no se aprobaron recursos para la Entidad del PGN.

En el marco de los procesos de retorno y reubicación, se resalta la aprobación de los 22 planes en las instancias de los CTJT, el avance en la identificación de comunidades retornadas o reubicadas y sus necesidades básicas. Se evidencia un fortalecimiento en el acompañamiento de la asistencia técnica por parte de la UARIV, un mayor acercamiento con las comunidades y empoderamiento de las mismas frente a sus procesos. Entre las dificultades que enfrenta la implementación de estos planes, se encuentra la coordinación a nivel territorial, falta de capacidad presupuestal de las administraciones locales y debilidades en la oferta social del Estado, entre otras.

Mapa de victimización individual y colectivo elaborado (2018-2021)

Uno de los productos señalados en el PMI en el Punto 5, es el mapa de victimización, sobre este, según la UARIV, durante 2018 se tuvieron avances sobre la propuesta de diseño general, donde se delimitó el alcance, la incidencia sobre el RUV, las fuentes de información, la definición del universo y el plan de trabajo. Según la UARIV, a la fecha, se encuentra en desarrollo el diseño un visor geográfico. Por el momento no permite realizar consultas, no obstante, cuenta con algunos insumos e información que componen el mapa, y permite compartir fichas de victimización útiles para el SIVJRNR.

Restitución de Tierras

Las medidas relacionadas a continuación, buscan fortalecer y dinamizar los procesos de restitución de tierras en el escenario de fin del conflicto y armonizarlos con los procesos de reparación colectiva. A continuación, se puntualizan las principales acciones enmarcadas en el AF en este sentido.

Asentados En Puerto Boyacá – Comunidad Je´Eruriwa Medina (Cundinamarca) – Comunidad Embre Del Municipio Bajo Baudo (Choco) – Comunidad Wounaan Nonaan Yumbo (Valle) – Comunidad Embera Buenavista (Quindio) – Consejo Comunitario El Mango De La Pua Ii.

¹⁸⁶Durante el 2018 en el marco de la fase de diseño de los PDET y se realizó seguimiento a la garantía del derecho a la participación, incorporación del enfoque reparador y a la articulación con los planes de retornos y reubicaciones en los municipios de Miranda (Cauca), Tumaco (Nariño), Carmen del Darién y Riosucio (Chocó), Buenaventura, Florida y Pradera (Valle del Cauca), Puerto Libertador y Juan Jose (Córdoba), Fundación (Magdalena), Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes y Policarpa (Cordillera Nariñense), Sanjuán del Cesar (Guajira) y Puerto Rico, La Montañita y San Vicente (Caquetá).

- Proceso de Articulación con procesos de reparación colectiva. Se está desarrollando un plan de acción conjunto URT-UARIV, teniendo en cuenta criterios de priorización como: número de sentencias, número de familias y hectáreas restituidas, número de órdenes para la Unidad para las víctimas en las sentencias de restitución, medidas para la sostenibilidad de la política de restitución, sentencias con enfoque diferencial, entre otros. Lo anterior a fin de que la UARIV realice la validación de la información con el RUV y se avance con la implementación de un plan piloto que permita avanzar en acciones concretas y replicar en los diferentes territorios.
- Proceso de Articulación con PDET. En 2019 la URT realizó acciones de priorización los municipios ubicados en zonas habilitadas e incluidas en estos PDET, para dar trámite prioritario al proceso restitutivo en el marco del Pilar “Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y uso del suelo” de los PDET.
- Coordinación y Seguimiento de Acciones específicas del AF. La URT no cuenta con mecanismos de seguimiento del AF, ni indicadores concretos en el PMI. No obstante, participa en los espacios convocados para tal fin.

A partir del seguimiento a las sentencias de Restitución de Tierras lidera escenarios institucionales y de articulación territoriales para impulsar el cumplimiento de lo ordenado en las mismas, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales de género y étnico. En este marco, ha cumplido un total de 1.887 órdenes en un total de 60 municipios PDET, que se encuentran en estas fases de atención: 991 proyectos finalizados, 886 proyectos en implementación y 40 en formulación.

- Avances para la armonización del registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente con el RUV. En el RUV, se incluyó la variable de Abandono Forzado o Despojo para aquellas personas beneficiarias de sentencias de restitución, con el objetivo de complementar las medidas de atención en el marco de la reparación integral.
- Adecuación de los procesos de la entidad para responder a los compromisos del AF. Expresamente la URT en el AF, cuenta con acciones específicas relacionadas con la restitución de tierras de pueblos étnicos¹⁸⁷ para las cuales, se ha diseñado un mapa de procesos, caracterizaciones de los mismos, manuales, procedimientos y otros mecanismos, que buscan apoyar y mejorar la gestión institucional.

¹⁸⁷ Pueblo Nukak, Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral, el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y el Caso de Curvaradó y Jigüamiando, corresponden a las actividades propias misionales de la URT.

En suma, si bien la URT no cuenta con responsabilidades directas en el PMI, se resalta la necesidad de articular las acciones realizadas por esta con las demás entidades con compromisos en el marco del ordenamiento social de la propiedad y la reparación integral a víctimas del conflicto armado, con el fin de mitigar los riesgos de duplicidad e ineficiencia en el uso de los recursos.

Inventario de bienes entregados por las FARC para la reparación a las víctimas

En cumplimiento a lo pactado en el AF, las FARC-EP elaboraron un inventario de bienes con el propósito de contribuir a la reparación material de las víctimas del conflicto armado, el cual fue valorado por esa organización en \$967mm, sin incluir U\$450.000 que fueron relacionados en el documento.

Este inventario le fue entregado a la Sociedad de Activos Especiales–SAE, como administradora del patrimonio autónomo (Fondo de Víctimas) creado para la recepción de estos bienes, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 1 del Decreto 1407 de 2017. En razón a ese mandato legal, la SAE ha relacionado una descripción de los bienes susceptibles de convertirse en recursos líquidos que ha logrado identificar, a partir de la información reportada en el inventario, con su respectivo avance de recepción, así:

Bienes Susceptibles de Monetización SAE 2019

Tipo de activo	formación reportada en el Inventario			
	Unidad de Medida	Cantidad reportada	Valoración realizada por FARC*	Peso (%) en el inventario x Valoración FARC
Inmuebles	Unidades	722	484604	50.26%
Armamento	Unidades	1,885,070	220709,2107	22.89%
Infraestructura	Unidades	84	197905,6	20.53%
Semovientes	Unidades	24,456	27645,355	2.87%
Dinero en Efectivo	COP	\$ 11,570,000,000	11570	1.20%
Muebles y enseres	Unidades	50,602	11356,58047	1.18%
Vehículos	Unidades	325	7762,1	0.81%
Oro*	Gramos	405,02	3125	0.32%
Inversiones	Unidades	75	2593,94	0.27%
Joyas de plata	Unidades	100	4,5	0.00%
Divisas (Dólares)	USD	\$ 450,000	No Valorado	N.A.

*Fuente: Datos suministrados por la SAE, 26 de marzo de 2019.
Elaboración: Sociedad de Activos Especiales – SAE.*

No obstante, lo anterior, se evidencia que en el inventario también se reportaron algunos bienes que por su naturaleza no son sujeto de recepción ni de convertirse en recursos líquidos, entre lo que se encuentran: 1.885.070 unidades de armamento que fueron valoradas por las FARC en \$220.709 millones; 75 inversiones presuntamente realizadas y cuantificadas en la suma de \$2.593 millones; y 84 obras de infraestructura que señalan haber sido ejecutadas por un valor de \$197.905 millones.

Asimismo, se identificó que, de los bienes reportados en el inventario, a la fecha, la SAE ha logrado monetizar algunos en cuantía de \$3.725 millones, dentro de los que se encuentran: semovientes, dinero en efectivo y divisas; y próximamente se hará lo correspondiente con los 255.041 gramos de oro, en custodia del Banco de la República, que fueron valorados por \$20.145 millones.

De otra parte, es preciso agregar que la Corte Constitucional¹⁸⁸, al dirimir un conflicto de competencias suscitado entre la Jurisdicción Especial para la Paz y la Fiscalía General de la Nación, determinó que esta última tiene la facultad para adoptar medidas cautelares sobre los bienes que están siendo objeto de proceso de extinción de dominio y que guarden relación con las FARC-EP, pero también advirtió que tales bienes están destinados únicamente para la reparación de las víctimas del conflicto armado.

Este pronunciamiento es de vital importancia para la reparación de las víctimas, pues para cumplir tal finalidad se tendrá en cuenta, además de los bienes reportados en el inventario entregado por las FARC-EP, aquellos cuyo dominio se haya extinguido por su relación con el extinto grupo guerrillero.

Finalmente, es pertinente indicar que de la información reportada por la SAE se logran apreciar distintos avances en su gestión, algunas dificultades presentadas y los retos que se ha propuesto para lograr la monetización de los bienes destinados a la reparación de las víctimas, tal como se pasa a describir:

Avances	Dificultades
❖ Inmuebles. De los 722 inmuebles reportados en el inventario, la SAE ha detectado que 186 de ellos cuentan con información de las coordenadas lo que permite su ubicación.	❖ Los inmuebles identificados presentan problemas: 158 sin matrícula inmobiliaria, 19 con gravámenes o limitaciones, 7 son baldíos, uno está por definirse si es baldío y otro con acta de entrega, pero aún no se ha transferido.

¹⁸⁸La Corte Constitucional a través del Comunicado de Prensa No. 10 del 27 y 28 de marzo de 2019, informó de la decisión adoptada en Auto No. 155 del 2019, en donde se dirimió un conflicto de competencias entre la JEP y la FGN.

Avances	Dificultades
❖ Semovientes. Se logró comercializar 229 semovientes por un valor de \$137 millones, dinero que fue depositado en las cuentas de la SAE.	❖ Del total de semovientes reportados, no se han identificado 16.481 y de los otros 9.339, se evidencia que han sido hurtados o desaparecidos.
❖ Dinero en Efectivo. Se ha depositado en las cuentas de la SAE la suma de \$2.114 millones.	❖ De lo reportado en el inventario, se observó que \$9.455 millones corresponden a dineros incautados o reportados por las FARC como hurtados o desaparecidos.
❖ Divisas. Los U\$450.000 entregados por las FARC, se monetizaron por un valor de \$1.473 millones y fueron depositados en las cuentas de la SAE.	❖ Ninguna.
❖ Muebles y Enseres. Se han podido identificar un total de 9.849 bienes, de los cuales 996 han sido recibidos y almacenados por la SAE, que corresponden a: radios, GPS, módems, plantas eléctricas, cables, antenas, entre otros.	❖ De los bienes que se han podido identificar, no se ha podido hacer la entrega material de 8.853 de ellos, pues unos se encuentran en las diferentes zonas ETCR y otros están en uso por algunas comunidades.
❖ Vehículos. La SAE ha identificado 195 vehículos de los 325 reportados en el inventario, ubicados en los ETCR y zonas aledañas.	❖ Respecto de los vehículos identificados, aun no se ha efectuado la entrega material de los mismos pues no ha sido posible ubicar a los propietarios.
❖ Oro. Se recibió un total de 255.041 gramos de oro, encontrando que 2.540 gramos corresponden a joys. Este oro se encuentra en custodia del Banco de la República, respecto del cual se hizo un avalúo comercial por valor de \$20.415 millones con la TRM del 28 de febrero de 2019.	❖ Adicional al oro recibido por la SAE, no se han recibido 124.979 gramos del total de 380.020 reportados en el inventario, pues no han podido ser localizados.
❖ Joyas de Plata. No hay avance respecto de las 100 unidades de joyas reportadas, pues no se ha recibido ninguna.	❖ La SAE no cuenta con un enlace que brinde información que permita su entrega material.

Retos

Desarrollar un trabajo conjunto entre la SAE y las FARC a fin de:

- Facilitar la recepción de los bienes que no han podido identificarse
- Garantizar la ubicación de los propietarios y de los bienes sujetos a registro (inmuebles y vehículos).
- Realizar la transferencia de esos bienes que permita su monetización y depurar del inventario reportado aquellos bienes que en definitiva no se van a entregar.
- Para la SAE, procurar la conservación de los bienes entregados a fin de evitar su deterioro o depreciación y adelantar, en el menor tiempo, aquellas medidas tendientes a su monetización y/o comercialización, en aras de evitar mayores gastos de administración.

c. Derechos Humanos.

El principal producto de este pilar es el Plan Nacional de Derechos Humanos con participación de defensores, organizaciones y movimientos sociales, su construcción se basa en el fortalecimiento de la política existente en la materia. En 2017, se iniciaron los acercamientos con las organizaciones de la sociedad civil tales como las defensoras de DDHH, los SRC y las organizaciones de víctimas, entre otras. Se solicitó el apoyo internacional para el desarrollo del proceso y se conformó una instancia de gobernanza del PNADDHH¹⁸⁹. Se adelantó una fase de alistamiento, realizando 15 jornadas regionales, se avanzó en un proceso de sistematización y se elaboró un documento balance de la fase de alistamiento que contiene recomendaciones por cada uno de los ejes temáticos. Dicho documento fue presentado el 23 de octubre de 2018 y se dio inicio a la etapa de formulación del plan, etapa que se viene adelantando y que, según la entidad, tiene en cuenta los enfoques diferenciales de género y étnico. Se anota que para estas labores no se ha contado con recursos específicos en 2018 ni 2019.

Por otra parte, el PMI establece la creación de la Comisión asesora de DDHH y Paz, la cual fue creada mediante la Resolución 519 del 11 de abril de 2019. La Comisión no ha iniciado su funcionamiento, pero la Defensoría se encuentra trabajando en la definición de las acciones tendientes a su integración y posterior instalación. En esta instancia tendrán lugar los pueblos o comunidades étnicas y/o organizaciones sociales (Artículo 9).

Respecto a los sistemas de información para DDHH con enfoque diferencial, también previstos por el AF, se cuenta con el sistema nacional de información de derechos humanos y DIH (www.snidh.gov.co), el cual fue implementado el 4 de mayo de 2018, dicho sistema cuenta con enfoque territorial, diferencial, y permite efectuar el seguimiento, monitoreo y evaluación de la situación de Derechos Humanos y DIH. Este sistema cuenta con un módulo de reportes de información y una batería de indicadores de goce efectivo de derechos y de la situación de DDHH, en línea con información de fuentes oficiales.

Finalmente, frente al proceso de implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), el mismo es producto de una iniciativa liderada por la Defensoría del Pueblo desde el año 2009, y ha contemplado avances como la inclusión de un componente de cultura y educación en derechos humanos con enfoque diferencial (2014), creación del Sistema Nacional de Derechos humanos (2011). Se cuenta con un documento

¹⁸⁹ Integrada por la Consejería Presidencial para los DDHHAI, Ministerio del Interior y representantes de la sociedad civil, entre ellos ANMUCIC, Andesco, La Alianza de Organizaciones Sociales y Afines y Redepaz, además de la Oficina del Coordinador residente de la ONU, y la Mapp OEA

borrador para el fortalecimiento a la implementación de la estrategia nacional (PLANEDH), que tiene un horizonte institucional de 2014–2034, tiene incidencia en el territorio nacional y responde con las acciones que han venido desarrollando las entidades responsables del subsistema de cultura y educación en derechos humanos.¹⁹⁰ En 2018 no se asignaron recursos dado que el plan estaba en fase de elaboración, para 2019 se asignaron \$20 millones, cifra que resulta marginal frente a los retos que implica la puesta en marcha de este producto.

Cuadro resumen de cumplimiento de productos esperados punto 5

De acuerdo con los productos analizados y con base en 16 indicadores asociados a estos, que debieron haberse cumplido en 2017 y 2018 se evidencia que, con corte a 31 de marzo de 2019, el 25% no ha tenido cumplimiento, otro 25% ha tenido cumplimiento parcial, y el restante 50% se encuentra cumplido o tiene un cumplimiento alto.

	CUMPLIDO (100%)	CUMPLIMIENTO ALTO (75%-99%)	CUMPLIMIENTO PARCIAL (20%-74%)	NO CUMPLE/ NO HA INICIADO (0% a 19%)	TOTAL
2017			1	2	3
2018	5	3	3	2	13
Total	5	3	4	4	16

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Frente al cuadro presentado, cabe resaltar el cumplimiento al 100% de 5 indicadores, 4 de ellos están relacionados con la creación y puesta en marcha de las entidades del SVJRN y uno en relación con la existencia de un sistema de información de derechos humanos de los pueblos étnicos. Con cumplimiento alto se destacan los centros regionales de atención a víctimas con acompañamiento psicosocial, en funcionamiento que alcanzan 28 de 32.

3. Identificación de Riesgos

Por otra parte, se evidencia no cumplimiento o rezago en las acciones referentes a indicadores relacionados con plan nacional de búsqueda de

¹⁹⁰ Conformada por el Ministerio de Educación y el Ministerio Cultura, con la secretaria técnica de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales.

personas desaparecidas y el indicador de información estrictamente humanitaria para la búsqueda, ubicación e identificación de personas desaparecidas y entrega digna de personas. De otra parte, los actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva, el programa de asentamiento retorno, devolución y restitución acordado e implementado con los territorios y pueblos étnicos y la atención de víctimas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en zonas rurales dispersas, si bien se encuentran dentro de su plazo de ejecución, llama la atención el hecho de que no presenten avances.

Riesgos identificados en el acuerdo sobre víctimas del conflicto armado

Riesgos 2018	Seguimiento
<p>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.</p>	<p>El riesgo se reitera en tanto a la fecha, no están claros los ejercicios de costeo realizados por el gobierno nacional sobre los recursos requeridos para garantizar el goce efectivo de derechos de la población víctima y persisten problemas con la monetización de fondos provenientes de los bienes entregados por las FARC a la SAE.</p>
<p>La ausencia de articulación entre el punto 5 del AF 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 más 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.</p>	<p>Este riesgo persiste, en tanto, no se evidencian recursos adicionales para la atención a víctimas en el marco del cumplimiento del AF. Esto se evidencia en temas como reparación colectiva, retornos y reubicaciones, indemnización administrativa, restitución de tierras, y rehabilitación psicosocial y fortalecimiento de los programas relacionados con el Pilar de Derechos Humanos.</p> <p>Así, es necesario se estimen los recursos requeridos para el cumplimiento del AF en materia de víctimas, y se fortalezca la capacidad presupuestal en los componentes de la Ley 1448 de 2011 que fueron priorizados por el AF.</p>
Riesgos 2019	Posible Impacto
<p>Falta de oportunidad en la disposición de recursos de funcionamiento destinados a plantas de personal aprobadas para cumplir con la misión y los objetivos de las nuevas entidades del SIVJRNR (CEV, UBPD, JEP).</p>	<p>Esto afecta la posibilidad de realizar una planificación completa de las acciones y estrategias a cargo de cada una de las entidades del SIVJRNR.</p> <p>Teniendo en cuenta el carácter transitorio de la institucionalidad creada, se podrían presentar retrasos en el cumplimiento de sus funciones misionales, metas e indicadores. Esto podría generar sobrecostos al final del periodo transitorio para cumplir con los objetivos a cargo de cada entidad o requerir de ampliaciones en los periodos de vigencia de cada una.</p>

A la fecha la meta trazadora *"Avance significativo en la reparación integral de las víctimas"* no cuenta con la hoja de vida. Si bien, la entidad responsable reporta que se encuentran trabajando conjuntamente con el DNP para definirla, actualmente, no se cuenta con claridades sobre la meta ni avance.

La estrategia de reconocimiento de la responsabilidad colectiva no ha iniciado.

Si bien el plazo de ejecución de las medidas de reparación colectiva, retornos y reubicaciones y rehabilitación psicosocial en la mayoría de los casos es a 2031, se establecieron metas mínimas en 2018, frente a los universos correspondientes.

No se contemplan indicadores concretos en el PMI sobre las medidas de restitución de tierras.

En relación con los indicadores y metas establecidas para la reparación de las víctimas en el PND, se observa que en la mayoría de los casos resultan insuficientes frente al universo de víctimas pendientes de atención y a los propósitos de la política de reparación integral a víctimas del AF.

La definición del alcance de esta meta trazadora y el establecimiento de los criterios de medición es fundamental para establecer los avances frente al fortalecimiento de los procesos de reparación a víctimas.

Dado que esta medida busca la satisfacción de los derechos de las víctimas, marcar simbólicamente un nuevo comienzo y crear un ambiente favorable para la construcción de paz, el rezago en el inicio de esta estrategia, retrasa el cumplimiento de las expectativas de las víctimas y no cumple con lo estipulado en el AF.

Esto puede ocasionar que el objetivo de la satisfacción de los derechos de las víctimas en el marco de lo contemplado en el AF, no se cumpla, dado que es necesario realizar avances significativos frente a los universos, los cuales se soporten en nuevos recursos asignados en el marco del AF.

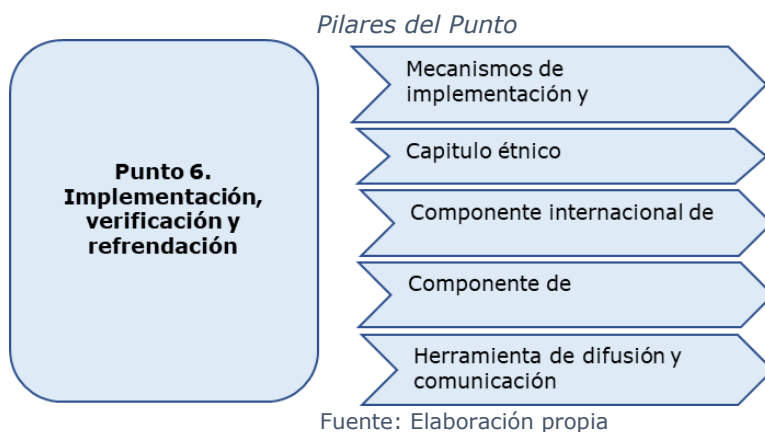
La falta de la vinculación directa de la Unidad de Restitución de Tierras con las responsabilidades del PMI, puede generar desarticulación o duplicidades con otros programas que se están desarrollando en el marco del ordenamiento social de la propiedad o la implementación de proyectos productivos en territorio, que limita el seguimiento de todas las acciones y responsables de acciones estipuladas en el AF.

Esto puede ocasionar insatisfacción en el goce efectivo de derechos de la población víctima por cuanto son metas del cuatrienio que en el mejor de los casos alcanzan el 23% del universo.

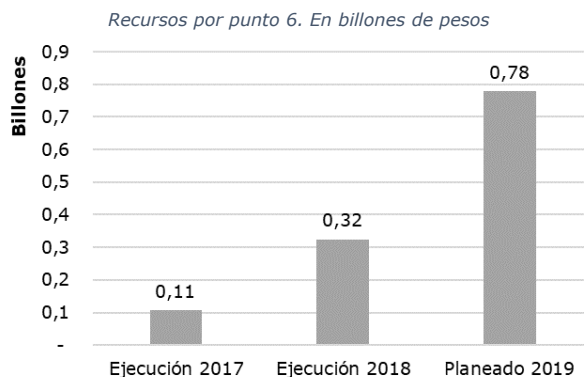
Punto 6. Implementación, verificación y refrendación

La evaluación y seguimiento son elementos esenciales en la implementación de las políticas públicas, en este sentido la creación, articulación y fortalecimiento de todos los mecanismos y herramientas encaminadas a velar por el control de las actuaciones en el desarrollo del posconflicto, cobran vital importancia teniendo en cuenta que el AF, se constituye como una política pública de largo plazo en la que convergen distintos agentes.

El punto 6, además de los principios orientadores de la implementación¹⁹¹ contiene los diferentes mecanismos y herramientas establecidos con el fin de contribuir a garantizar la implementación del AF. Este punto se compone de cinco pilares, como se muestra en gráfica 6-1. El componente étnico, por tratarse de política transversal más que un mecanismo, se aborda de manera independiente en el capítulo 7 del presente informe.



En 2017 y 2018 se ejecutaron \$0,43 billones en el punto 6, de los cuales el 95% provinieron del PGN y de la cooperación internacional. En 2019 se programaron \$0,78 billones, 99% de estos provienen del PGN y de privados.



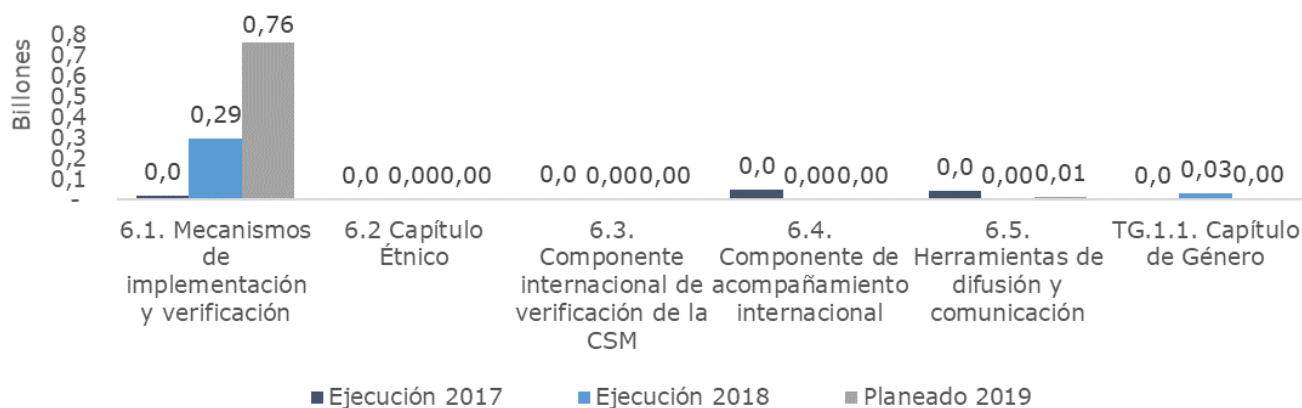
Fuente: Cálculos UDP de la CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GESPROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas en territorios ZOMAC).
(P) Programación 2019. Sujeta a Cambios.

¹⁹¹ Los principios orientadores para la implementación, son: i. Enfoque de derechos; ii. Respeto a la igualdad y no discriminación; iii. Enfoque de género; iv. Respeto a la libertad de cultos; v. Integración territorial e inclusión social; vi. Fortalecimiento y articulación institucional; vii. Profundización de la democracia y “construir sobre lo construido”; viii. Eficacia, eficiencia e idoneidad; ix. Priorización; x. Transparencia, control social y lucha contra la corrupción; y, xi. Principios democráticos.

Entre 2017-2019, el 91% de los recursos (\$1,07 billones) se orientan al pilar 6.1 Mecanismos de Implementación. Entre 2017-2018 se ejecutaron \$0,31 billones, de los cuales el \$0,16 billones (51%) proviene del PGN y de éstos \$0,14 billones corresponden a una transferencia de funcionamiento realizada por el DAPRE al FCP, que quedo en reserva al finalizar la vigencia 2018 y su giro efectivo se realizó en 2019 a dicho fondo.

En la vigencia 2019 se incrementa la programación de recursos en este punto alcanzando los \$ 0.7 billones asignados, explicado principalmente por el valor de las empresas creadas en territorios ZOMAC con activos por valor de \$0,44 billones y recursos PGN (\$0,32 billones) que incluyen la transferencia realizada al FCP en la actual vigencia.

Recursos por pilar del punto 6. En billones de pesos

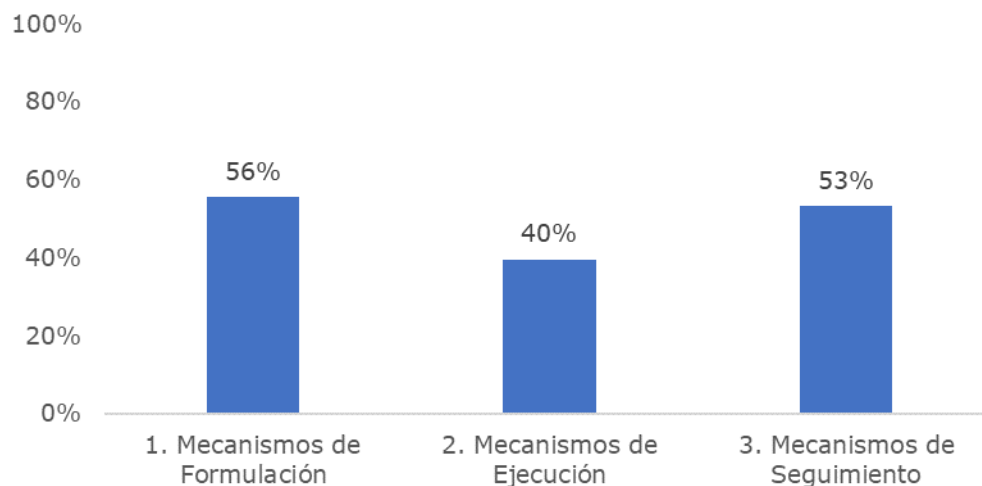


*Fuente: Cálculos UDP de la CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GESPROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas en territorios ZOMAC).
(P) Programación 2019. Sujeta a Cambios.*

1. Balance de mecanismos e instrumentos para la implementación

El punto 6 contempla mecanismos y herramientas creadas para coadyuvar a la implementación del AF. Para el análisis del presente informe se clasifican estos mecanismos por componente del ciclo de política pública, conforme a las estrategias y productos del PMI, agregando algunas temáticas, que, si bien hacen parte de lo estipulado en AF, no hacen parte del PMI. La gráfica muestra la valoración del estado de avance de estos mecanismos.

Avance de punto 6 por ciclo de política pública



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

En relación a la *formulación y programación*, se revisaron instrumentos tales, como el PMI, el MFMP y el componente de Paz de PPI, los cuales se constituyen en los principales mecanismos para la programación del AF¹⁹².

En relación a los *mecanismos de ejecución*, se analizaron las medidas para contribuir a garantizar la implementación del AF, como lo son la promoción del sector empresarial en la implementación, los convenios de cooperación internacional para contribuir a la financiación, las herramientas de difusión y comunicación para dar a conocer los avances del proceso, el Fondo Colombia en Paz como vehículo de implementación y la estrategia de participación de organizaciones sociales y comunitarias¹⁹³.

Finalmente, en relación a los *mecanismos de seguimiento*, se revisó el avance y papel del Sistema Integrado de Información y Medidas para la transparencia de la información y la Comisión de Seguimiento, impulso y verificación -CSIVI entre otros.

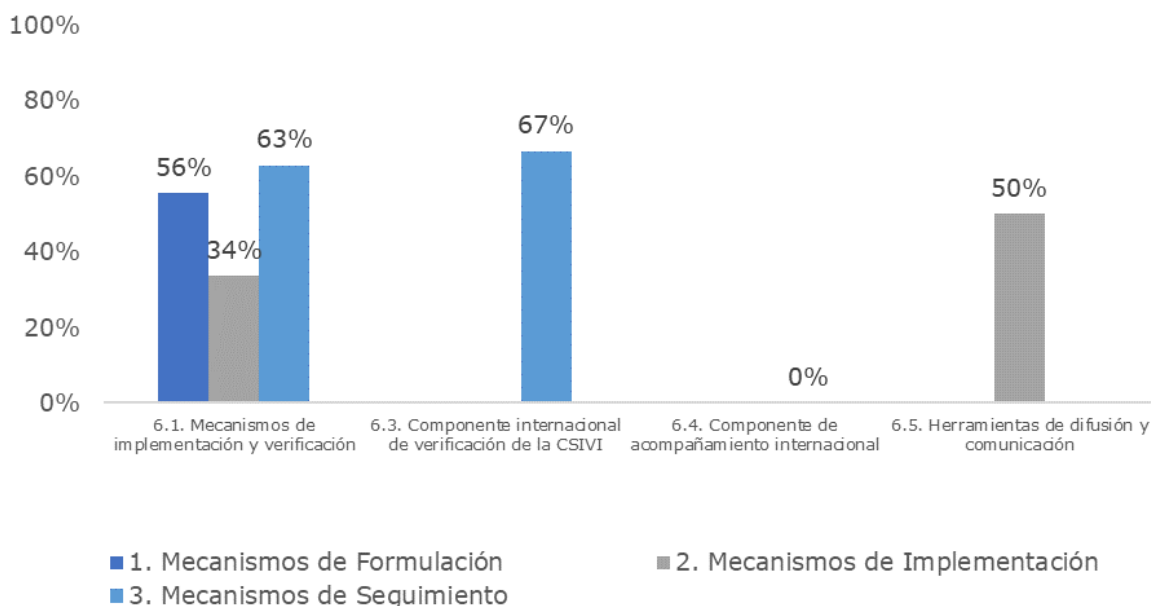
La mayoría de mecanismos se agrupan en el pilar 6.1 Mecanismos de Implementación y Verificación. El pilar 6.3. Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI), sólo contempla los avances de Misión política de verificación de las Naciones Unidas en el marco del producto "Mecanismo de verificación internacional en coherencia con el protocolo" y el 6.4 Acompañamiento Internacional, se refiere específicamente a Espacios generados

¹⁹² Estos no hacen parte de los indicadores del PMI pero se incluyen como variables de análisis.

¹⁹³ El FCP no se contempla directamente a través de algún indicador en el PMI, no obstante se incluye como variable de análisis.

para la interlocución y coordinación con los actores que participan en el componente de acompañamiento internacional para coadyuvar a la implementación del AF. Finalmente, el pilar 6.5 agrupa los diferentes mecanismos de difusión y comunicación.

Avance de punto 6 por pilar y ciclo



Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

2. Balance de mecanismos e instrumentos para la implementación del AF por ciclo de política pública

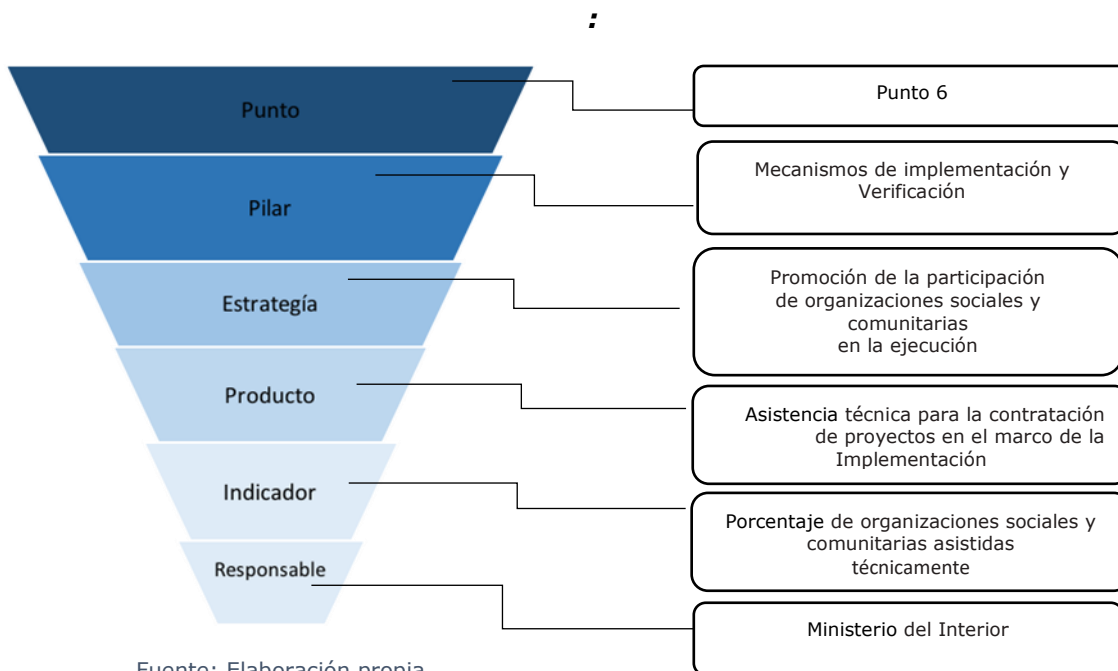
a. Mecanismos para la formulación y programación

Los mecanismos operados para la programación del AF han sido el PMI, MFMP, y el Componente de Paz de PPI del PND 2018-2022. El avance cualitativo considerado por la CGR de estos instrumentos es del 56%.

El PMI fue aprobado por la CSIVI en 2018. Esta herramienta contiene el conjunto de pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores en torno a la implementación del AF, estableciendo responsabilidades de las entidades por lo que se constituye en la el instrumento orienta las políticas

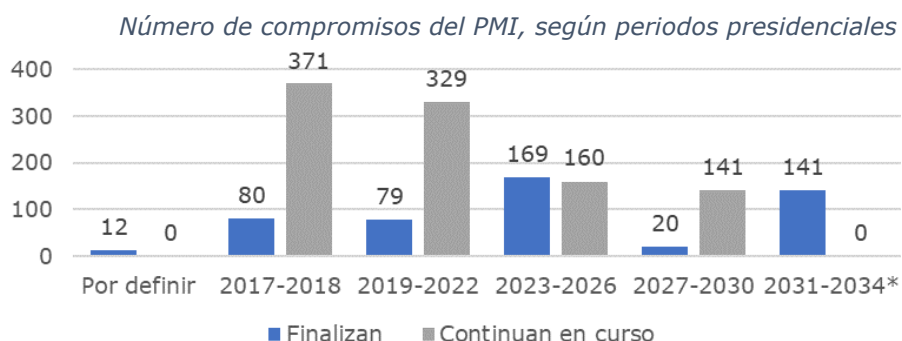
públicas requeridas para el AF en los próximos 15 años¹⁹⁴. En este sentido el PMI, se desarrolla bajo la siguiente estructura:

Componentes Plan Marco de Implementación - Ejemplo



Fuente: Elaboración propia

El número de indicadores establecidos en el PMI son 501, los cuales se encuentran distribuidos en la gestión de todas las entidades a nivel nacional. Teniendo en cuenta el horizonte de tiempo de la implementación, los indicadores, también fueron formulados con criterios de temporalidad. La gráfica permite observar cómo se distribuyen en los diferentes cuatrienios los compromisos del PMI, por lo que es necesario que las acciones en pro del cumplimiento de los productos esperados sean continuas.



Fuente DNP (2018), a partir de información del PMI

¹⁹⁴ Este Plan Marco, constituye el primer referente para los Planes Nacionales de Desarrollo, en todo lo relacionado con componentes y elementos de Paz. Adicionalmente referencia los enfoques de género y étnico del AF

Del informe CGR (2018) en relación al PMI, se evidenciaron las siguientes restricciones: i) excesivo número de indicadores de gestión e insuficientes indicadores de resultado ii) carencia de metas medibles, iii) estructura que no facilita la identificación directa de las cadenas de valor asociadas a las políticas públicas.

A la fecha la situación persiste, toda vez a que aún no se ha contemplado la actualización de esta herramienta, lo cual dificulta el seguimiento al cumplimiento de los resultados de la implementación y a la asignación óptima de los recursos.

Se espera que en cumplimiento del artículo 2 del Decreto 1417 de 2018¹⁹⁵, la CSIVI establezca los parámetros para la revisión anual del PMI, para lo cual se requiere una propuesta de actualización por parte del Gobierno.

Por otra parte, luego de ser aprobado por la CSIVI el PMI debía surtir por un lado, i) la formulación de un CONPES con los recursos indicativos para su implementación¹⁹⁶ y por otro, ii) incorporación de metas de PMI y PPI de Paz en el PND. En este sentido la CGR (2019) verificó en el capítulo financiero que los recursos indicativos para la implementación del AF se contemplaron en el MFMP 2017-2018 y recientemente en PPI de Paz del PND 2018-2022, de la Ley 1955 de mayo de 2019. En este marco, se aprobó el *Conpes 3932 del 29 de junio de 2018*¹⁹⁷ en el cual se presenta de manera indicativa de los costos de la implementación de los PDET en el marco del punto 1 RRI, no obstante, no se desarrolla al mismo nivel los otros puntos del AF.

En relación con el **MFMP 2017-2018**, este se trata de un instrumento de costeo general indicativo, que se encuentra anualizado a nivel de fuente de financiación para el periodo 2017-2031, sin embargo, no cuenta con el detalle anualizado por punto y pilar del AF, ni se especifica como se financiarán los productos del PMI. En cuanto al seguimiento el Gobierno solo presentó informe en 2018, mientras que el documento de MFMP 2019 no incluyó el capítulo de seguimiento a la ejecución de estos recursos y las necesidades para la implementación del AF¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Por el cual se actualiza la organización y funcionamiento de la CSIVI modificando Decreto 1995 de 2016.

¹⁹⁶ Numeral 6.1.1. PMI, "la mayor brevedad y para permitir el inicio de la implementación se tramitará y aprobará un documento Conpes sobre el PMI en los términos aprobados por la CSIVI el cual será contentivo además de los recursos indicativos necesarios para su financiación, así como de sus fuentes".

¹⁹⁷ Denominado "Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento de las políticas públicas del orden nacional y territorial".

¹⁹⁸ La valoración cualitativa es del 67%, según su calificación con base en los siguientes criterios: i) se encuentra Formulado, ii) cuenta con programación anual de recursos para posconflicto, y iii) cuenta con seguimiento anual de recursos.

Finalmente, en cuanto al **PPI de Paz del PND 2018-2022**, éste fue incluido mediante la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, por valor de \$37,1 billones, de los cuales solo se asignan \$10,4 billones, directamente al Pacto por la Construcción de Paz. El resto de recursos se asocian a otros 13 pactos siendo el Pacto por la Equidad el que concentra la mayor parte (50%). Sin embargo, como se mencionó en el capítulo financiero:

- No se especifican las asignaciones presupuestales por programas y proyectos, por lo que la programación y planeación específica de los gastos dependerá de la efectividad de la "Hoja de Ruta" que deberá ser construida en cumplimiento del artículo 281 de la mencionada Ley, constituyéndose ésta última como el mecanismo de programación de la implementación del AF durante el cuatrienio 2018-2022.
- El PPI de Paz del PND no constituye un costeo específico para el cuatrienio a nivel de los productos del PMI. por lo que el seguimiento y control de los recursos asociados a cada uno de los productos será limitado.

b. Mecanismos de Ejecución

Los mecanismos de ejecución del AF registran un avance cualitativo del 39,5% soportado principalmente por la firma de convenios de cooperación internacional para contribuir a la financiación y la implementación de estrategias de difusión¹⁹⁹, seguido por los avances en la promoción del sector privado para la implementación del AF. Por otra parte los mecanismos que menos avances presentan son el FCP como vehículo de implementación, y las medidas relacionadas con la estrategia de participación de organizaciones sociales y comunitarias en la ejecución.

Fondo Colombia en Paz

El FCP no ha logrado su fin de facilitador para la administración, articulación, coordinación institucional y ejecución de las inversiones asociadas a la Paz tal como lo estipuló el Conpes 3867 de 2016²⁰⁰ y el Decreto 691 de 2017²⁰¹. Aunque el objeto del FCP es actuar como "el principal instrumento para

¹⁹⁹ Incluye la emisión de un espacio semanal para pedagogía del AF y la operación de Emisoras de FM, de interés público en zonas afectadas por el conflicto.

²⁰⁰ Según el Conpes 3867 de 2016 "Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto", el Fondo Colombia en Paz operaría como un patrimonio autónomo con régimen privado y actuará como un fondo de fondos, articulando los demás fondos creados o que se creen con el propósito de financiar los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz, y se nutrirá de diversas fuentes de recursos.

²⁰¹ El objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, Este fondo tiene como función, además, articular la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes.

la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final", del total de recursos costeados en el MFMP para el periodo 2018-2027 (\$82,7 billones) solo se canalizarán el 14% de los recursos de inversión proyectados (\$11,75 billones) a través del FCP según las actuales proyecciones.

Las proyecciones en los escenarios iniciales de la creación del FCP esperaban que el promedio anual de los recursos administrados sería de \$1,4 billones durante los 10 años de su operación, sin embargo, las últimas proyecciones del Gobierno nacional muestran una reducción en la que el promedio se ajustó a \$1,2 billones por año.

Proyecciones de recursos por administrar-FCP

Cifras en billones

Año	Inicial	Proyección Actual	Variación
	(1)	(2)	(2) - (1)
2018	1,38	0,69	- 0,69
2019	1,42	1,00	- 0,42
2020	1,45	1,06	- 0,39
2021	1,44	1,12	- 0,32
2022	1,42	1,19	- 0,23
2023	1,43	1,19	- 0,24
2024	1,44	1,26	- 0,19
2025	1,14	1,33	0,19
2026	1,46	1,41	- 0,04
2027	1,51	1,50	- 0,02
Total	14,09	11,75	- 2,33
Promedio anual	1,41	1,18	- 0,23

Fuente: Proyección Inicial tomada de Acta 1 Comité Directivo 2017; Proyección actual tomada de la ficha del proyecto de inversión en SPI del SUIFP.

La misma situación se constata al tomar como referencia el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, que para el período 2018-2022 contempla recursos por \$37,1 billones y de ellos \$11,3 billones corresponden al PGN; sin embargo, las proyecciones para el mismo período muestran que a través del FCP sólo se canalizarían \$3,9 billones de inversión.

La ejecución de los recursos en 2018 y la asignación esperada en 2019 reflejan un panorama distante con respecto a los escenarios iniciales del FCP.

Así, mientras en 2018 se tenían previstos \$1,38 billones, la apropiación definitiva fue de \$0,84 billones y de ellos \$0,69 billones fueron recursos de inversión. Para 2019 se esperaba una apropiación de \$1,42 billones y se apropiaron menores recursos, \$0,23 billones para funcionamiento y no se realizó apropiación esperada de \$1 billón para inversión²⁰². Llama la atención que el reporte de SIIF con corte mayo de 2019 no presenta apropiación de recursos con este fin a través de esta fuente. (Ver tablas de ejecución siguiente sección).

Fuentes de Recursos del FCP: El Decreto 691 de 2017 establece entre las principales fuentes de recursos del FCP al PGN, el SGR, el SGP, los recursos de cooperación internacional no reembolsables y los recursos de participación privada. No obstante, en la actualidad, es evidente la concentración en una sola fuente de financiación, siendo el PGN fuente que representa un 99,2% de los recursos administrados directamente por el FCP, que corresponden a transferencias de funcionamiento y a recursos de inversión.

Por otra parte, según el Artículo 26 de la Ley 1930 de 2018²⁰³, los recursos del recaudo del impuesto nacional del Carbono se destinarían al FCP, 70% orientados a la implementación del AF con criterios de sostenibilidad ambiental. En tal sentido según proyecciones del MHCP se esperaba que en 2018 entraran alrededor \$0,7 billones al FCP provenientes del Fondo de Carbono, sin embargo, a pesar de que la DIAN recaudó esos recursos por este concepto²⁰⁴ lo mismos, no ingresaron al FCP.

En relación con el registro de los montos asignados en el PGN, se evidencia un cambio importante. En agosto de 2017 al iniciar su operación, el DAPRE asignó la totalidad de los recursos como una transferencia de funcionamiento al FCP, pero a partir de 2018 y por instrucción del MHCP, se asignaron recursos tanto de funcionamiento como de inversión estos últimos se registran con cargo al proyecto de inversión inscrito en el SPI denominado "Apoyo a programas y proyectos en el marco del posconflicto a nivel nacional".

La información disponible para el período comprendido entre agosto de 2017 y mayo de 2019, muestra que la apropiación definitiva en el PGN con destino al FCP ascendió a \$1,88 billones.

Ejecución del PGN en la vigencia
Cifras en millones

²⁰² Según programación del proyecto de inversión Según programación del proyecto de distribución "Apoyo a Programas Y Proyectos en El Marco Del Posconflicto a Nivel Nacional" BPIN del DAPRE. "

²⁰³ Artículo 26 de la Ley 1930 de 2018: Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así: El recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al "Fondo Colombia en Paz (FCP)" de que trata el artículo 1 del Decreto Ley 691 de 2017... El 70% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental.

²⁰⁴ Informe de la DIAN "Informe de Rendición de Cuentas DIAN Enero – diciembre de 2018" de Marzo 2019, Recauda bruto impuesto al Carbono \$0,77 billones.

Año	Tipo de transferencia	Apropiación inicial	Apropiación definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Reservas
2017	Funcionamiento	-	816.832	816.832	220.876	220.876	595.956
2018	Funcionamiento	-	147.250	147.250	45.529	45.529	101.721
	Inversión	-	690.477	690.477	-	-	690.477
2019	Funcionamiento	-	226.316	226.316	21.000	21.000	-
	Inversión	-	-	-	-	-	-
Total		-	1.880.876	1.880.876	287.405	287.405	1.388.154

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Esta programación y ejecución de los recursos tiene dos aspectos para destacar. El primero, la apropiación inicial durante las tres vigencias analizadas es cero, una situación que evidencia demoras en la programación de los montos en el PGN. El segundo, la ejecución presenta un importante rezago presupuestal. En 2018 el 95% de los recursos apropiados quedaron en reserva, siendo obligados y transferidos al FCP en 2019. En todo caso la totalidad del rezago se pagó y los recursos fueron entregados al consorcio para su administración.

Ejecución del Rezagó del PGN
Cifras en millones

Año	Tipo de transferencia	Compromisos	Obligaciones	Pagos
De 2017 ejecutado en 2018	Funcionamiento	595.956	595.956	595.956
De 2018 ejecutado en 2019	Funcionamiento	101.721	101.721	101.721
	Inversión	690.477	690.477	690.477
Total		1.388.154	1.388.154	1.388.154

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Las subcuentas del FCP: Una vez que el DAPRE realiza la ejecución presupuestal y el pago de los recursos, estos son incorporados al Patrimonio Autónomo administrado por el Consorcio FCP 2018, que está encargado de su gestión operativa desde abril de 2018²⁰⁵.

Los montos son distribuidos según las prioridades de financiación de la implementación del AF y aprobados por el Comité Directivo del Fondo. Para este fin, desde agosto de 2017 se han creado 18 subcuentas y cada una de ellas tiene una entidad ejecutora como responsable, como se expone a continuación.

²⁰⁵ Que está encargado de su gestión operativa desde abril de 2018, el Consorcio FCP 2018 está conformado por la Fidupervisora S.A., Fiducoldex S.A. y Fiducentral S.A.

Caracterización de las Subcuentas del FCP
Cifras en millones

Subcuentas	Entidad ejecutora	Asignación presupuestal	Peso %	Punto del Acuerdo Fin	Temporalidad
Sustitución	Consejería Presidencial para la Estabilización y la consolidación	1.013.052	53,4	4	10 años
PDET	Agencia para la Renovación del Territorio	407.634	21,5	1	10 años
ANT	Agencia Nacional de Tierras	2.870	0,2	1	10 años
Reincorporación	Agencia para la Reincorporación y Normalización	354.745	18,7	3	10 años
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz	44.493	2,3	5	2019
Primera Infancia	Consejería Presidencial para la Primera Infancia	20.552	1,1	1	10 años
SAE	Sociedad de Activos Especiales	1.823	0,1	5	10 años
Colombia Sostenible	DAPRE	2.747	0,1	1	5 años
Funcionamiento	FCP	33.267	1,8	Transversal	10 años
BID Préstamo	DAPRE			1	5 años
BID Facilidad	DAPRE				10 años
Estabilización	Consejería Presidencial para la Estabilización y la consolidación	14.285	0,8	Transversal	10 años
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible				10 años
Herencia Colombia					
ERR					Finalizó
Presidencia Posconflicto	DAPRE				Transformada
Procuraduría	Procuraduría				Cancelada
Proyectos Productivos -ADR	Agencia de Desarrollo Rural				Cancelada
Total		1.895.468	100,0		

Fuente informe Fiduciaria mayo 31 de 2019

*Este monto corresponde a los recursos del PGN y se le adicionan cerca de \$15 mil millones que tienen como fuente "otros recursos"

La caracterización de las subcuentas permite identificar tres aspectos relevantes:

El primero, que tres de las subcuentas concentran un 94% de los recursos: la Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS bajo el lineamiento técnico de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (53,4%), el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) a cargo de la Agencia para la Renovación del Territorio (21,5%) y la Reincorporación bajo la responsabilidad de la Agencia para la Reincorporación y Normalización (18,7%).

El segundo aspecto se relaciona con la ausencia de la asignación presupuestal en varias de las subcuentas. Las razones que explican esta situación son de diversa índole: su reciente creación y ausencia de Plan Operativo Anual de cada subcuenta- POA²⁰⁶, su transformación, la indefinición de sus fuentes de financiamiento y su cancelación.

En el caso de la subcuenta BID Préstamo cuya fuente de financiación es el crédito 4424/OC-CO, que se firmó en febrero de 2018 con el BID por valor de \$0,06 billones y tiene como objetivo financiar parcialmente el Programa

²⁰⁶ El Plan Operativo Anual (POA) de cada subcuenta contienen las líneas de acción, sus componentes, las actividades, necesidades identificadas y los recursos requeridos para su ejecución. El POA es definido de manera conjunta por el Director Ejecutivo del FCE y la entidad ejecutora, luego es aprobado por el Consejo Directivo del FCE previa una revisión de la Consejería.

Colombia Sostenible, el FCP reporta que se encuentra la etapa de preparación para la ejecución de la convocatoria y las adquisiciones. Sin embargo, la revisión efectuada por la CGR a mayo de 2019 evidencia que los recursos no han sido apropiados, aunque el contrato de crédito tenía programado el primer desembolso de un millón de dólares para junio de la presente vigencia.

En la subcuenta Herencia Colombia, cuyo objetivo es el apoyo al sistema nacional de áreas protegidas y otras estrategias de conservación, y que tiene como entidad ejecutora al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La fuente de financiación de esta subcuenta es un 5% del impuesto al Carbono, se evidencia que estos recursos aún no han ingresado al FCP.

Por último, el tercer aspecto para destacar se relaciona con las cuentas que fueron canceladas. Este es el caso de la subcuenta Proyectos Productivos – ADR. Su creación se realizó por solicitud de la ADR y surgió al escindir el tema de los proyectos productivos de la subcuenta de Sustitución. Esta decisión se justificó por el "limitado alcance y capacidad técnica de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI)", entidad que era la responsable en ese momento de la subcuenta, para adelantar la implementación de proyectos productivos y porque las actividades "estaban en la órbita de funciones de la ADR, entidad responsable de gestionar, promover y financiar el desarrollo agropecuario rural"²⁰⁷.

Como consecuencia de esta decisión en junio de 2018 fueron reasignados contratos en ejecución por valor de \$28.500 millones a la nueva entidad responsable. No obstante, en octubre de la misma vigencia la subcuenta fue cancelada, entonces el tema de la sustitución de cultivos y sus contratos retornaron a la cuenta a cargo de la DSCI. Esta vez la ADR sustentó la solicitud de cancelación afirmando que los contratos recibidos "no son compatibles con su misionalidad y objeto"²⁰⁸.

Así, la cancelación de esta subcuenta pone en evidencia la existencia de problemas de coordinación, coherencia y estabilidad en la implementación de las políticas que se financian con los recursos del FCP.

El presupuesto y el flujo de caja de las subcuentas: En la administración, contratación y pago de los recursos del patrimonio autónomo del FCP hay que distinguir dos etapas. La primera, que empieza con su creación en agosto de 2017 hasta marzo de 2018, cuyo administrador fiduciario era el Consorcio FCP²⁰⁹. En ella los recursos asignados al Fondo ascendieron a \$0,87

²⁰⁷ Entre los contratos asignados estaban los de FEDECACAO, Fundación Preservar Colombia y AGROSAVIA. Fondo Colombia en Paz, Consejo Directivo Acta 15 del 26 de junio de 2018.

²⁰⁸ Fondo Colombia en Paz, Consejo Directivo Acta 21 del 29 de octubre de 2018.

²⁰⁹ Contrato de fiducia mercantil No. 124 de 2017 celebrado entre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Consorcio FCP. Bogotá, D.C. agosto 24 de 2017.

billones, se comprometieron en un 83% por las diferentes subcuentas y se efectuaron pagos por \$0,31 billones.

Ejecución de los recursos en el FCP. Agosto 2017 a marzo de 2018
Cifras en millones

Subcuenta	Asignado	Comprometido	Pagado
Sustitución	510.000	452.046	205.991
PDET	166.010	150.910	10.110
ANT	24.832	1.238	309
Reincorporación	74.030	69.251	69.251
JEP	44.493	20.353	8.602
Primera Infancia	20.000	5.288	1.385
ERR	9.371	6.446	2.234
SAE	5.000	5.000	5.000
Cooperación	4.000	2.041	612
Colombia Sostenible	-	-	-
Funcionamiento	17.935	14.473	4.706
Total	875.671	727.046	308.199

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Durante este período se realizaron 1.056 contratos, 324 en 2017 y 732 entre enero y marzo de 2018. Con el cambio del administrador fiduciario, por el nivel de compromisos y el estado del nivel de pagos, 823 contratos vigentes fueron cedidos del anterior administrador al Consorcio FCP 2018, tal como se evidencia en el seguimiento de la contratación derivada.

La segunda etapa corresponde a la administración del Consorcio FCP 2018 y cuya terminación estaba prevista en diciembre de 2018; no obstante, luego de varias prórrogas el plazo de ejecución fue prolongado al 31 de julio de 2019 o hasta el agotamiento de los recursos disponibles²¹⁰.

El seguimiento del flujo de los recursos a administrar muestra según el reporte del Consorcio, que a mayo de 2019 y ante la ausencia de nuevas apropiaciones presupuestales, la disponibilidad de recursos asciende a \$0,29 billones.

Ejecución de los recursos en el FCP. Situación a mayo 2019
Cifras en millones

Subcuenta	Asignado	Comprometido	Pagado
Sustitución	1.013.052	882.699	824.370
PDET	407.634	390.248	115.177
ANT	2.870	2.870	2.804
Reincorporación	354.745	227.662	211.520
JEP	44.493	41.573	25.397
Primera Infancia	20.552	19.576	5.268

²¹⁰ Contrato de fiducia mercantil No. 001 de 2018 celebrado entre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Consorcio FCP 2018. Bogotá, D.C. marzo 27 de 2018 y Otrosí No. 4 del 30 de abril de 2019.

SAE	1.823	1.823	1.823
Colombia Sostenible	2.747	2.747	2.738
Funcionamiento	33.267	28.882	16.435
BID Préstamo	-	-	-
BID Facilidad	-	-	-
Estabilización	14.285	9.606	7.530
Ambiente y Desarrollo Sostenible	-	-	-
Herencia Colombia	-	-	-
Total	1.895.468	1.607.686	1.213.062

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

Convenios de cooperación internacional y participación del sector empresarial en la implementación del AF.

El numeral 6.1.3 otras medidas para contribuir a garantizar la implementación se contempló incentivar la recepción de recursos procedentes de la cooperación internacional para contribuir a la financiación de la implementación y promover la participación del sector empresarial para contribuir principalmente a garantizar la productividad y el acceso a mercados en los territorios intervenidos.

En relación a los recursos de cooperación internacional, se destacan dos aspectos: i) Estos no ingresaron al FCP como se tenía previsto en el Decreto 691 de 2017 y ii) Los recursos en ejecución de los proyectos de cooperación²¹¹ no provienen en su mayoría de los principales fondos de cooperación multidonantes con los cuales se articularía el FCP²¹², dado que.: de \$3,3 billones de recursos de cooperación en proyectos en ejecución para el posconflicto entre 2017-2019, solo el 14% proviene de éstos fondos. El resto de recursos provienen de donantes, entre los cuales se destacan recursos provenientes de EE.UU., Emiratos Árabes, Noruega, Alemania, Suecia, España, Suiza, Reino Unido, entre otros, los cuales aportaron el 68% de los recursos en ejecución entre 2017 y 2018.

Recursos ejecutados por proyectos de los fondos multidonantes y de otros fondos o aportantes (\$ Billones)

TIPO DE FONDO	2017*	2.018	2.019	TOTAL	%
Fondos Multidonantes	0,1	0,31	0,04	0,48	14%
Otros Fondos o Aportantes	1,6	0,78	0,40	2,85	86%
TOTAL	1,7	1,09	0,44	3,33	100%

Fuente: APC Colombia-CICLOPE.

²¹¹ Según APC Colombia-CICLOPE.

²¹² Fondo de las Naciones Unidas para el posconflicto, Fondo del Banco Mundial para la paz y el posconflicto, Fondo de la Unión Europea para Colombia, y el Fondo BID Colombia Sostenible, como se encuentra establecido en los Conpes 3850 de 2015 y Conpes 3867 de 2016.

No obstante lo anterior, a través de los Fondos Multidonantes, han ingresado al país US\$ 431 millones (\$1,27 billones) de los cuales solo se evidencia ejecución de \$0,48 billones en proyectos alineados al posconflicto.

*Recursos movilizados por los Fondos Multidonantes
(\$US)*

Fondo Multidonante	Movilizados	Comprometidos	Desembolsados
Fondo de las Naciones Unidas Fase I	85.668.040	85.668.040	85.668.040
Fondo de las Naciones Unidas Fase II	24.317.447	24.317.447	24.317.447
Fondo del Banco Mundial	7.100.000	7.100.000	7.100.000
Fondo Europeo para la Paz	354.017.400	295.631.710	295.631.710
Fondo Colombia Sostenible BID	227.325.437	208.750.000	18.575.437
Total	698.428.324	621.467.197	431.292.634

Fuente: Comunicación enviada por APC Colombia.

Finalmente, como se destacó en el capítulo financiero, se presentan dos limitaciones respecto a los recursos de la fuente de cooperación internacional, i) APC Colombia señala que la alineación de los proyectos hacia el PMI corresponde a un ejercicio de interpretación mediante el cual, se clasifican los proyectos según la relación del objetivo general de la donación frente al punto y pilar del AF y ii) No es posible identificar el avance físico de los proyectos en ejecución²¹³.

Por otra parte, los instrumentos que dispuso el Gobierno para incentivar el aporte del sector privado se derivan de los incentivos tributarios en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) de la Ley 1819 de 2016: i) una tarifa progresiva del impuesto a la renta a partir del 2017 y por 10 años, que varía de acuerdo con el tamaño de la empresa creada, la cual estará obligada a cumplir con unos requisitos mínimos de inversión y de generación de empleo y ii) la compensación de impuestos por obras financiadas y ejecutadas por los contribuyentes, aprobadas por la Agencia para la Renovación del Territorio ART, previo visto bueno del DNP, en los sectores de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública o construcción y/o reparación de infraestructura vial en municipios ZOMAC, estrategia conocida como "obras por impuestos".

En el seguimiento realizado por la CGR se evidenciaron mejoras que superaron las expectativas frente al MFMP, destacándose el dinamismo reflejado en 2019 (\$0,88 billones de un total \$0,93 billones), en respuesta del mecanismo

²¹³ Comunicación APC Colombia No 20193000006781 de 2019-04-02.

de obras por impuestos y de empresas creadas en territorio ZOMAC, derivadas del incentivo de deducción al impuesto a la renta de la Ley 1819 de 2016.

Promoción sector privado por instrumento y departamento años 2017, 2018 y 2019 (recursos y activos en \$ millones)

Departamento	Obras por Impuestos*			Empresas en ZOMAC**		
	Municipios	No. Proyectos	Recursos	Municipios	Empresas creadas	Activos
Antioquia	10	10	93.155	42	481	51.226
Arauca	5	7	101.506	5	125	21.053
Bolívar	1	1	5.333	8	38	5.126
Caldas	1	1	3.966	4	27	7.454
Caqueta	1	1	35.647	15	252	55.130
Casanare	0	0	-	11	136	25.583
Cauca	4	4	37.275	16	140	14.278
Cesar	4	5	21.649	13	59	43.881
Chocó	1	1	1.197	4	13	-
Cordoba	1	1	8.793	5	8	1.679
Cundinamarca	5	1	2.125	7	38	2.176
Guajira	3	3	15.756	6	66	4.151
Guaviare	0	0	-	4	62	6.068
Huila	2	2	8.984	6	29	20.261
Magdalena	0	0	-	2	9	1.560
Meta	14	4	17.475	16	93	14.379
Nariño	5	6	24.817	10	124	12.867
Norte de Santander	1	3	32.912	5	109	21.221
Putumayo	4	6	24.245	9	104	13.148
Quindío	0	0	-	3	36	15.231
Risaralda	1	1	4.774	3	6	1.353
Santander	1	1	3.068	4	43	11.037
Sucre	1	1	3.158	4	18	10.594
Tolima	4	6	22.101	16	77	7.592
Valle del Cauca	0	0	-	13	252	86.558
Vichada	0	0	-	1	3	4.508
TOTAL	69	65	467.936	232	2348	458.117

Fuente: *ART. **Confecámaras y DIAN.

Herramientas de Difusión y Comunicación

El AF, estableció tres tipos de herramientas para la comunicación y divulgación sobre el AF y sus avances: i) Emisoras para la convivencia y la reconciliación: de una meta total de 20 emisoras en las zonas más afectadas por el conflicto, se registra un avance de 2 emisoras por parte de MINTIC,

cumplíendose la meta de la vigencia; ii) Estrategia de difusión con nuevas herramientas a través de las redes sociales, sobre la implementación del Acuerdo: no se registran avances a la fecha; iii) Espacio en TV Institucional: durante la vigencia 2018 se emitieron 78 horas en espacio para pedagogía del AF según RTVC.

Promoción de la participación de organizaciones sociales y comunitarias en la ejecución

El AF establece que el Gobierno pondrá en marcha las reformas necesarias para posibilitar la contratación con las organizaciones sociales y comunitarias especialmente en las zonas priorizada para PDETs.

En lo relacionado con los lineamientos normativos para este propósito, se evidencia que Colombia Compra eficiente al no tener iniciativa legislativa, no ha podido generar por sí mismo, la promoción de los marcos normativos para la consecución de este objetivo.

Con base en lo reportado a la fecha del presente informe, se encuentran radicados proyectos de ley relacionados con los “mecanismos que favorecen la participación de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”.

Por lo anterior aún no se encuentra cumplido por parte de Colombia Compra Eficiente la contratación de organizaciones sociales y comunitarias en la implementación.

c. Mecanismos para el seguimiento

Los mecanismos de seguimiento presentan un avance cualitativo del 53% soportado principalmente por la creación y puesta en marcha de la Comisión de Seguimiento, Impulso, Verificación e Implementación (CSIVI), los avances del componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI), esto a través de la Misión política de verificación a las Naciones Unidas, el fortalecimiento a oficinas de control interno en municipios priorizados por parte del DAFP y la labor de seguimiento de los entes de control.

Los mecanismos que menos valoración obtuvieron fueron el Sistema Integrado de Información y Medidas de Transparencia para la Implementación-SIIPO y el componente de acompañamiento internacional a través de Espacios generados para la interlocución y la coordinación con los actores que participan en el componente de acompañamiento internacional, debido a que no registraron avances.

Comisión de Seguimiento, Impulso, Verificación e Implementación (CSIVI)

Dentro los Mecanismos de implementación y verificación, surge como uno de los compromisos desarrollados, la creación de la CSIVI siendo esta, la instancia conjunta entre el Gobierno nacional y las FARC, con el fin de realizar el control en la ejecución del AF y adicionalmente, se crea para brindar solución a las diferencias que puedan surgir en su desarrollo. Dicha comisión se encuentra conformada por tres representantes del Gobierno nacional y tres representantes de las FARC.

El marco jurídico sobre el cual nace la creación de la CSIVI, es el Decreto 1995 de 2016, otorgando un tiempo de duración a esta instancia hasta por 10 años, y con un periodo inicial de funcionamiento desde el pasado enero de 2019. En el mismo sentido, y a fin actualizar su organización y funcionamiento, se suscribió el Decreto 1417 de 2018 firmado el pasado 03 de agosto de 2018. Sin embargo, a la fecha, esta instancia no cuenta con una base jurídica para la prórroga de su funcionamiento, situación que genera incertidumbre frente al seguimiento y puede afectar la confianza de los actores involucrados.

Esquema de seguimiento al Acuerdo Final

Responsable	Gobierno Nacional	Gob. Nacional /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
Actores Relevantes	Alta Consejería para la Estabilización. DNP	Gobierno Nacional. FARC-EP	Notables Secretaría Técnica Instituto Kroc ONU Comunidad Internacional	Pueblos NARP, Indígenas y Rrom (8 representantes). 7 mujeres propuestas por organizaciones de mujeres colombianas nacionales y territoriales
Fuentes de Información	Entidades y Sectores	Componente Internacional de verificación de la CSIVI. Sociedad Civil	SIIPO Fuentes adicionales del Instituto Kroc SIIPO/Vicepresidencia dependiendo del caso	Se desconocen las fuentes de información propias
<p><i>Con el Acto Legislativo 01 de 2016, se adiciona a los entes de control: Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y CGR con responsables del seguimiento de la implementación del AF en el marco de sus competencias</i></p>				

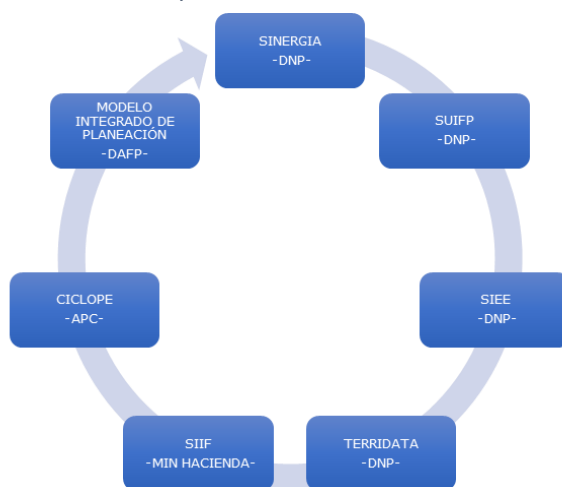
Sistema Integrado de Información y Medidas de Transparencia para la Implementación - SIIPO

Dicho Sistema se estructuró como el mecanismo principal en pro de la transparencia, compilando el seguimiento a todos y cada uno de los indicadores del PMI. Lo anterior bajo los principios del control social y lucha contra la corrupción en el posconflicto.

Para este sistema el AF estipuló medidas tales como: i) Información sobre recursos y proyectos georreferenciados y dispuestos en portal web; ii) Mecanismos de rendición de cuentas; iii) Veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia principalmente en territorios PDET; iv) Mecanismos especiales de denuncia ciudadana; v) Fortalecimiento de los mecanismos de control interno a través de la asistencia técnica a las autoridades territoriales vi) Acompañamiento especial de los órganos de control.

Este sistema fue creado por el Gobierno mediante el Decreto 1829 de 2017²¹⁴. Uno de los principios en el desarrollo del SIIPO, corresponde a la garantía en el intercambio de información entre los sectores del Gobierno nacional, generando una interoperatividad de los sistemas que lo componen. Atendiendo así, todos los niveles de seguimiento, funcionalidad y monitoreo tanto en recursos como en gestión:

SIIPO -Interoperabilidad con otros sistemas



Fuente: Elaboración UDP

²¹⁴ Artículo 2.1.1.7.2.1. Objeto del SIIPO. "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. En particular, el SIIPO servirá como fuente de información para la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)"

Conforme al informe de la CGR (2018), el SIIPO a cargo de la ACP, observó limitaciones en su planeación y puesta en marcha, que obedecen entre otras a que la plataforma no se articuló con instrumentos existentes tales como SINERGIA, SUIFP y SIIF, CICLOPE, situación que aún persiste.

En la actualidad, esta herramienta, aún no cuenta con reportes verificables y medibles, toda vez que, a la fecha de elaboración de este informe, este sistema se encuentra en el desarrollo de su fase inicial, adelantando la revisión y preparación de las denominadas fichas técnicas (las cuales contienen todas las variables de los indicadores de PMI), para poder iniciar los reportes de seguimiento por cada entidad.

De acuerdo a lo informado por el administrador del Sistema, (Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación), a la fecha se viene realizando: i) El diagnóstico inicial de la plataforma ii) La capacitación de los jefes de las Oficinas Asesoras de Planeación iii) Mesas de trabajo con entidades, y iv) Avances en el reporte de información.

Si bien el Gobierno ha generado reportes de seguimiento de acciones a la implementación, a través de diferentes medios, éstos no son continuos y se convierten en esfuerzos atomizados que no permiten un monitoreo integral de los avances asociados al posconflicto²¹⁵.

El trazador de la paz del artículo 222 de la Ley 1950 de 2019 establece que las entidades del orden Nacional deberán reportar periódicamente el avance de los indicadores del PMI en el SIIPO, encargando a la Consejería Presidencial para la Estabilización y al DNP de la administración de dicho sistema. De igual forma, las bases del PND 2018-2022 contemplan: i) La articulación de sistemas existentes sobre indicadores, gasto e inversión en materia de paz, en particular SINERGIA, SIIF, SUIFP, CICLOPE y SIIPO. ii) Integración de instrumentos de planificación PDET y PNIS en el SIIPO.

Aunque las medidas del Sistema Integrado de Información no se encuentran todas implementadas, se evidencian dinámicas positivas en las siguientes temáticas:

- En cuanto al fortalecimiento del control interno, del DAFP viene realizando capacitación y asistencia técnica a entidades territoriales, específicamente a jefes de control interno. En 2018 se cumplió la meta de capacitación de la vigencia de 90 municipios priorizados capacitados²¹⁶

²¹⁵ Existen boletines sobre FCP, informes de comisión de notables en 2018, marcadores de proyectos de inversión en SPI.

²¹⁶ Reporte Rendición SIRECI modalidad del posconflicto.

- Con el 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 AF en el marco de sus competencias. La CGR ha realizado con este el tercer informe de seguimiento a los recursos y cumplimiento del Acuerdo de Paz y se han priorizado auditorías a FCP, ART, ANT y JEP, entre otras, como se expondrá en el capítulo correspondiente.

Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI)

Por su parte, dentro del componente del pilar 6.3. Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI), se estipuló la Misión de Verificación de las Naciones Unidas. Una de las principales actividades desarrolladas por este organismo, lo constituyó, el proceso de dejación de armas, establecido al inicio del Acuerdo.

A través de las resoluciones del Consejo de Seguridad 2366 del 2017 y la 2435 de 2018, se creó y prorrogó la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, así mismo se estableció, una segunda misión a fin de verificar la implementación del Acuerdo, en lo relacionado con los puntos 3.2. Reincorporación de las FARC a la vida civil en lo político, lo económico y social de acuerdo con sus intereses y 3.4. Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”.

Componente de acompañamiento internacional

Finalmente, en cuanto al pilar 6.4 componente de acompañamiento internacional, a través de espacios generados para la interlocución y coordinación con los actores que participan en el componente de acompañamiento internacional, según informa DAPRE no se tienen avances, informando que conforme a lo previsto en el numeral 6.3.2 del Acuerdo, el componente de verificación internacional está compuesto por los notables, la Secretaría Técnica y un apoyo Técnico (Instituto Kroc).

3. Identificación de Riesgos

Riesgos identificados en los mecanismos de verificación y refrendación del AF.

Riesgos 2018	Seguimiento
<p>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 identificadas, pérdida de oportunidad en los insumos e incluso presiones sobre la capacidad de las entidades participantes en la implementación del AF.</p> <p>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</p>	<p>A la fecha aún persiste el riesgo. El PMI no cuenta con metas medibles en cada uno de los 501 indicadores, lo cual dificulta el seguimiento al cumplimiento de los resultados de la implementación y a la asignación óptima de los recursos. Se espera que en cumplimiento del artículo 2 del Decreto 1417 de 2018²¹⁷, la CSIVI establezca los parámetros para la revisión anual del PMI, para lo cual se requiere una propuesta de actualización por parte del Gobierno.</p> <p>El riesgo persiste en tanto que: i) Durante el periodo 2018-2027 el FCP administraría un 20% menos de lo previsto, y de los \$37,1 billones del PPI Paz sólo \$3,9 billones se canalizarán a través de este instrumento. ii) En 2019 se apropiaron \$0,23 billones a través de este instrumento, frente a \$1,4 billones esperados. iii) No ingresaron al FCP recursos de cooperación internacional, SGR, ni SGP, entre otros.</p>
<p>El desconocimiento del alcance de los 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 SIIPO, 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).</p>	<p>Este riesgo persiste, si bien se presentan avances, el desarrollo propuesto en el Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO), se pretendió la interoperabilidad de todos los sistemas relacionados.</p> <p>Así mismo, el PND 2018-2022 contempla: i) La articulación de sistemas existentes sobre indicadores, gasto e inversión en materia de paz, en particular SINERGIA, SIIF, SUIFP, CICLOPE y SIIPO. ii) Integración de instrumentos de planificación PDET y PNIS en el SIIPO.</p>
<p>Riesgos 2019</p>	<p>Posible Impacto</p>
<p>El PND 2018-2022 no precisa cómo se articulará y optimizará la Hoja de Ruta con el Fondo Colombia en Paz. No determina con claridad los roles de cada instrumento, los mecanismos de articulación de los mismos y las entidades responsables de la programación y la ejecución.</p>	<p>Descoordinación institucional, atomización y posible duplicidad de acciones e inversiones, dificultando el seguimiento y control.</p>

²¹⁷ Por el cual se actualiza la organización y funcionamiento de la CSIVI modificando Decreto 1995 de 2016.

<p>Según el Artículo 26 de la Ley 1930 de 2018, el 70% de los recursos del recaudo del impuesto nacional del Carbono se destinarían al FCP, orientados a la implementación del AF con criterios de sostenibilidad ambiental. En tal sentido según proyecciones del MHCP se esperaba que en 2018 entraran alrededor \$0,7 billones al FCP provenientes de este tributo, sin embargo, a pesar de que la DIAN recaudó esos recursos, aún no han ingresado al FCP.</p>	<p>Desfinanciación de proyectos ambientalmente sostenibles en el marco de la implementación del AF, lo que puede conllevar a incumplimientos en los propósitos de los indicadores relacionados con la RRI.</p>
--	--

<p>El Sistema Integrado de Información SIIPO, herramienta concebida como el mecanismo que contribuirá a la transparencia, seguimiento, veeduría, control ciudadano y verificación del posconflicto a la fecha aún no se encuentra implementado y su diseño aun no contempla todas medidas definidas en el AF. Por lo anterior, el Gobierno no dispone de reportes visibles, y con interoperabilidad con otros sistemas.</p>	<p>La ausencia de reportes dificulta el seguimiento, control ciudadano y verificación de las acciones para implementación del AF.</p>
---	---

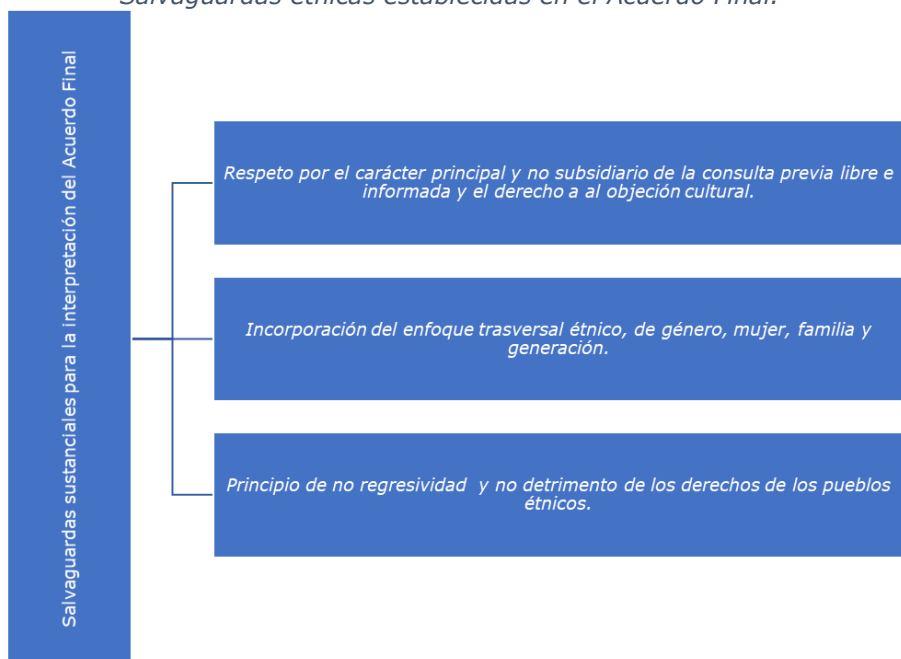
<p>Incertidumbre sobre la continuidad y dinamismo del rol establecido para la Comisión de Seguimiento, Impulso Verificación a la Implementación el Acuerdo CSIVI, encargada del seguimiento, impulso y verificación, del AF</p>	<p>Riesgo de incumplimiento de las negociaciones pactadas en el AF.</p>
---	---

Implementación del Capítulo étnico del Acuerdo Final

En el presente capítulo se abordarán los avances y rezagos existentes en la implementación de acciones para los pueblos étnicos, por cada uno de los puntos del Acuerdo de paz y se realizará un balance cualitativo sobre el cumplimiento de las metas trazadoras étnicas contempladas en el Plan Marco de Implementación, teniendo como periodo de análisis la vigencia 2018 y el primer trimestre de 2019. Para su construcción se tuvieron como fuentes principales los formularios enviados a cada una de las entidades responsables en el PMI a la Contraloría General de la República y el reporte realizado en Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI).

El capítulo étnico del Acuerdo Final parte de reconocer tanto la contribución de los pueblos étnicos a la construcción de la paz, como las afectaciones históricas de exclusión, desterritorialización e injusticia, en el marco del conflicto armado. En este sentido, y en correspondencia con los derechos constitucionales de los pueblos étnicos, se previeron la incorporación de la perspectiva étnica y cultural en el diseño e implementación de acciones que sean desarrolladas en el marco del AF, y la centralidad del cumplimiento y respeto por las salvaguardas y garantías que fueron concertadas con los pueblos étnicos.

Salvaguardas étnicas establecidas en el Acuerdo Final.



Teniendo en cuenta que el AF incorporó un capítulo étnico, la construcción del Plan Marco de Implementación, también incluyó un conjunto de 97 indicadores y 37 metas trazadoras étnicas, las cuales fueron producto de un

trabajo intercultural muy destacable de los diferentes pueblos y posteriormente de un proceso de concertación entre pueblos étnicos, Gobierno nacional y las FARC.

De acuerdo con la metodología de análisis en la cual se tuvieron en cuenta los ciclos de la política pública para comprender los avances en la implementación del AF, los principales resultados del balance realizado sobre el nivel de cumplimiento del capítulo étnico, pueden resumirse de la siguiente manera:

Metodología de análisis por ciclo de política pública

Formulación

- ❖ Las nuevas instituciones creadas en el marco del Sistema de Verdad, Justicia y Reparación surtieron un proceso de consulta previa conjunto y han avanzado eficientemente en incorporar estrategias, componentes y protocolos étnicos.
- ❖ Las normatividades que requieren ajustes y que son susceptibles de afectar a los pueblos étnicos aún no han sido aprobadas o no se presentan avances en su concertación; por ejemplo: ajustes a la normatividad de constitución y legalización de territorios colectivos, aprobación de la reforma a la Ley 152 de 1994, aprobación de la Ley sobre tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores y las circunscripciones especiales para la paz.
- ❖ Los planes y programas esenciales para la puesta en marcha de las políticas centrales del Acuerdo, no han avanzado en los procesos de consulta previa o concertaciones requeridas, por lo cual carecen de enfoque y componentes étnicos; este es el caso de los Planes Nacionales Sectoriales y el Programa Nacional de Sustitución de cultivos ilícitos.

Implementación

- ❖ Los principales avances se evidencian en la inclusión de iniciativas étnicas en las diferentes fases de construcción participativa de los PDET, por lo que se requiere un acción articulada y eficiente de los diferentes sectores y ámbitos territoriales de gobierno para lograr su efectivo cumplimiento y su inclusión en los Planes Nacionales que se han formulado tardamente.
- ❖ Los mayores rezagos o inacciones se encuentran en las garantías para la participación y la seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales. Las entidades, los programas y las instancias previstas por el Acuerdo para garantizar las condiciones de seguridad en los territorios y llevar a los responsables a procesos de justicia, no tienen recursos suficientes, se encuentran sin operación o aún no han sido creados.
- ❖ Existen avances limitados en temas como formalización de la propiedad colectiva, reparación integral a víctimas, descontaminación de la MAP y MUSE en territorios étnicos.
- ❖ El Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica, central en el proceso de reincorporación de los excombatientes con pertenencia étnica, no cuenta con recursos asignados que puedan garantizar la consulta previa requerida para su diseño.

Seguimiento y evaluación

- ❖ Deficiencias notables para la desagregación de información por pueblo étnico.
- ❖ Buena parte de las entidades responsables del cumplimiento de los indicadores étnicos, manifiestan o bien, la necesidad de ajustar indicadores o desconocen su responsabilidad en el cumplimiento del mismo.
- ❖ Los esquemas de seguimiento previstos en el marco las garantías de seguridad, que requieren la incorporación de enfoque étnico, aún no han sido creados.

1. Presupuesto para pueblos étnicos en la implementación del Acuerdo Final

El capítulo étnico del Acuerdo Final señaló es claro en que las fuentes de financiación del mismo, son diferentes de este no debían involucrar aquellos acuerdos que en materia presupuestal ya se habían realizado entre el Gobierno y los pueblos étnicos. Sin embargo, el cumplimiento de dicho parámetro no se evidencia en la asignación de los recursos durante la vigencia 2018, pues la asignación y las fuentes de los recursos corresponde a lo que tradicionalmente se realizó en el marco del anterior plan de desarrollo.

El nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, incluyó en el Plan Nacional de Inversiones Públicas \$10.4 billones para el Pacto por la Construcción de la Paz y \$29 billones para el Pacto por la Equidad de Oportunidades para Grupos Indígenas, Negros, Afrocolombianos, Palenqueros y Raizales. Sin embargo, en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, que asciende a \$37 billones, no se especificaron los recursos dirigidos a pueblos étnicos. En este sentido no se cuenta con una programación que permita conocer ellos recursos proyectados para pueblos étnicos en el posconflicto.

Para conocer la asignación que cada uno de los sectores realizó para pueblos étnicos en los proyectos de inversión dirigidos a la paz, se contó con dos tipos de fuentes. La primera es el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) del Departamento Nacional de Planeación y el segundo es el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la Contraloría General de la República. Las dos fuentes fueron contrastadas y se realizó una depuración de las cifras.

Tras analizar los proyectos marcados para posconflicto y en ellos los recursos marcados para étnicos, para la vigencia 2018, se estimó más preciso

tomar los datos consignados por las entidades en el SIRECI, esto debido a que en el SPI no es posible identificar con precisión los recursos que marcados para étnicos correspondieron exclusivamente a la implementación de acciones en el posconflicto. Para la vigencia 2019 solo se cuenta con la información del SPI, por lo cual los datos consignados para esta vigencia no cuentan con el mismo grado de depuración.

A continuación, se presenta el presupuesto 2018 y 2019 para pueblos étnicos de acuerdo con cada punto y pilar del acuerdo.

Presupuesto para pueblos étnicos en la implementación del Acuerdo Final.

Punto y Pilar	2018 -Rendición SIRECI		2019 -SPI	
	Apropiado	Compromisos	Apropiado	Compromisos
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	4.886	2.563	4.918	-
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	2.695	1.306	-	-
1.3. Desarrollo social: SALUD	-	-	251.970	-
1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL	8.694	4.916	13.577	1
1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	15.949	15.949	49.201	2.530
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	-	-	1.200	-
1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación	4.180	4.180	1.195	53
1.8. Planes de acción para la transformación regional	-	-	-	-
2. Participación Política	-	-	-	-
2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de oposición política	-	-	-	-
2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana	-	-	-	-
2.3. Promover una mayor participación en política, con seguridad	-	-	-	-
3. Fin del Conflicto	-	-	88	-
3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	-	-	88	-
3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones criminales	-	-	-	-
Otros	-	-	-	-
4. Solución al Problema de Drogas	900	900	-	-
4.1. Programa Nacional Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	900	900	-	-
4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	-	-	-	-
4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	-	-	-	-
5. Víctimas del Conflicto	60.333	36.613	56.419	13.365

5.1. Justicia y Verdad	-	-	-	-
5.4. Reparación integral para la construcción de Paz	41.701	17.980	47.465	13.365
5.6. Derechos Humanos	18.633	18.633	8.954	-
Otros	-	-	-	-
6. Implementación y Verificación	-	-	-	-
6.3. Componente internacional de seguimiento, e implementación AF	-	-	-	-
TG.1.1. Capítulo de Género	-	-	-	-
Otros	-	-	-	-
Total	97.639	66.428	378.570	15.948

Fuente: Cifras consignadas en los aplicativos SIRECI y SPI.

En 2018 se destaca lo siguiente:

- 62% de los recursos para pueblos étnicos fueron asignados en proyectos dirigidos a la reparación a las víctimas. Los recursos se distribuyeron en tres proyectos de la Unidad para las Víctimas dirigidos al mejoramiento de los canales de atención, el servicio de registro único de víctimas y la implementación de medidas de reparación individual y colectiva; y un proyecto del ICBF dirigido al apoyo formativo a la familia para ser garante de derechos. Se destaca una menor ejecución en recursos de la Unidad, en especial en el proyecto de mejoramiento de los canales de atención a las víctimas.
- 37% de los recursos fueron dirigidos a la reforma rural integral de los cuales el 44% se asignó al pilar de vivienda y agua potable. Se evidencia una baja ejecución de los recursos en los pilares de ordenamiento social de la propiedad, infraestructura y adecuación de tierras y educación rural.
- No se asignaron recursos para las garantizar la participación política, la reincorporación de excombatientes, la sustitución de cultivos ilícitos ni la prevención del consumo de sustancias psicoactivas. Los \$900 millones asignados en el pilar 4.1 corresponden a recursos dirigidos al desminado de los territorios étnicos.
- En 2019 se destaca lo siguiente:
- 85% de los recursos para pueblos étnicos se encuentran asignados en proyectos dirigidos a la reforma rural integral y 15% a la reparación de las víctimas y derechos humanos.
- No se asignaron recursos para los puntos 2, 4 y 6 del Acuerdo, dejando desprovistos especialmente la participación de las víctimas, la sustitución de cultivos ilícitos y el desminado.
- Los recursos asignados a la reincorporación de excombatientes son marginales, de aquí que no exista capacidad para poner en marcha el Programa de Armonización y Reintegración.
- De acuerdo con las entidades que participan de los recursos de posconflicto, las mayores asignaciones se encuentran en el ICBF, el cual tiene a cargo, en el Punto 1, más de la mitad de los recursos a través de

un solo proyecto dirigido a la atención a la primera infancia, cuyos objetivos son mejorar la calidad de la atención a la primera infancia y aumentar el acceso a los servicios de primera infancia que presta esta entidad.

En suma, ha habido una variación de la distribución del presupuesto de una vigencia a otra y aunque es importante que para 2019 la distribución favorezca la reforma rural integral, esto es explicado principalmente por los recursos marcados en un solo proyecto de ICBF como se mencionó anteriormente. Llama la atención que para ordenamiento social de la propiedad la partida se haya mantenido igual, pese a que este es un aspecto central para pueblos étnicos y que además no existan recursos en esta vigencia para la infraestructura y adecuación de tierras.

Por otra parte, es neurálgica la necesidad de asignar recursos para la participación política, dado que ninguna de las dos vigencias contempló presupuestos dirigidos a la atención de este componente que es el que presenta los mayores rezagos en la implementación del capítulo étnico del Acuerdo. Asimismo, alerta la no asignación de recursos para el Programa de Armonización y Reincorporación, por lo cual el mismo no tuvo avances importantes en 2018 y para 2019 cuenta con una asignación residual.

Por último, dos temas relevantes como lo son la sustitución de cultivos ilícitos y el desminado de los territorios no cuentan con recursos importantes para 2018 y para 2019 no tuvieron asignación.

2. Reforma Rural Integral

La transformación del campo como último objetivo de la reforma rural integral, a través de la reducción de la pobreza, la cobertura universal de la primera infancia y la erradicación del analfabetismo implica consolidar la oferta institucional en las zonas rurales dispersas y garantizar derechos básicos a todos los ciudadanos que se encuentran en ellas. Así, los pueblos étnicos son parte importante de la población objetivo de la reforma, y el enfoque particular a través del cual se establecen su sistema propio de organización social, política y cultural deben ser vectores transversales en la aplicación de la política.

Los retos son ingentes en materia de incorporación del enfoque étnico en los principales instrumentos de planeación de la reforma, en la adecuación y celeridad con la que se llevan los procesos dirigidos al ordenamiento social de la propiedad y en la garantía del cumplimiento y puesta en marcha de las iniciativas

acordadas en los PATR. La siguiente tabla presenta un balance cualitativo de las metas trazadoras que se concertaron con los pueblos étnicos en materia de la reforma rural.

Balance cualitativo de metas trazadoras étnicas Punto 1.

Punto 1 /Metas trazadoras	Balance cualitativo
<p>A 2027 el 100% de las solicitudes de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación, medidas de protección y titulación colectiva radicadas a 2017, se han resuelto efectivamente y con actos administrativos expedidos.</p>	<p>❖ La ANT reporta un avance de 3,7% de un total de 1206 solicitudes indígenas y afrocolombianas.</p>
<p>A 2029 los pueblos étnicos han accedido equitativamente al goce efectivo de sus derechos territoriales en el marco del fondo de tierras en términos del goce y uso del territorio y sus necesidades, mediante la constitución, creación, ampliación, saneamiento y titulación de resguardos, territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el acceso a tierras con pertinencia cultural para el pueblo Rrom.</p>	<p>❖ No se cuenta con avances en el ajuste de la normatividad aplicable para la constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación, medidas de protección y titulación colectiva.</p>
<p>A 2027 el 100% de los PDET, PATR que se implementen en territorios, pueblos y comunidades indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom son concertados, consultados, diseñados, formulados, ejecutados y en seguimiento, con las autoridades étnico-territoriales acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial y sus equivalentes en el maco reparador del enfoque étnico, racial, de mujer, familia, género y generación.</p>	<p>❖ La ART presenta un avance en el 100% en la construcción participativa de los PDET y cerca del 30% de iniciativas recogida en las diferentes fases tienen enfoque étnico.</p> <p>❖ No se reportan avances en la implementación de las iniciativas concertadas.</p>
<p>A 2027 el 100% de los planes de acción inmediata para las comunidades y pueblos indígenas que se encuentran en riesgo de extinción física y cultural y que no están priorizados por el decreto 893 de 2017, estarán concertados, diseñados, formulados, ejecutados y con seguimiento de acuerdo a los planes de vida y planes de salvaguarda.</p>	<p>❖ No existen avances en la formulación de los Planes de Acción Inmediata.</p> <p>❖ No existe una ruta de concertación de los Planes, ni se conoce su posible costó de diseño e implementación.</p>

<p>A 2027 los pueblos étnicos participan real y efectivamente en el diseño, gestión y puesta en marcha del Sistema Nacional Catastral Multipropósito en sus propios territorios y su territorialidad.</p>	<p>❖ No se cuenta con guías metodológicas para la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito para los territorios de étnicos.</p>
<p>El 100% de los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom han participado de forma real y efectiva en el diseño y uso del módulo étnico del Sistema Único Nacional de Información Catastral Multipropósito a implementarse en sus territorios.</p>	<p>❖ No se ha iniciado la concertación del diseño y uso del módulo de étnico.</p>
<p>El 100% de los conflictos de uso y tenencia de la tierra se resuelven en equidad, concertadamente y generando condiciones de convivencia y paz entre pueblos y comunidades garantizando la integridad territorial y cultural de los pueblos y comunidades.</p>	<p>❖ Se requiere avanzar en la construcción concertada de los mecanismos de resolución de conflictos tal como fue previsto en el PMI.</p>
<p>El 100% de los planes de la Reforma Rural Integral incorporarán el enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación. La participación, concertación y/o consulta previa para la implementación de estos planes con pueblos y comunidades indígenas, negro, afrocolombiano, raizal, palenquero y Rrom, se realizará de conformidad con la normatividad legal vigente.</p>	<p>❖ Solo se han aprobado dos Planes Nacionales Sectoriales, de los cuales ninguno ha sido concertado con las comunidades étnicas, ni contienen componentes especiales.</p> <p>❖ No es clara la manera en que los PNS recogerán las iniciativas étnicas de los PDET.</p>
<p>El plan nacional de zonificación ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, no incluirá a los territorios de los pueblos étnicos, como garantía del ejercicio de la autonomía, del gobierno propio y de las formas propias de planeación y ordenamiento del territorio.</p>	<p>❖ El Plan Nacional de Zonificación ambiental aún no ha sido aprobado.</p>
<p>Entrega gratuita del 100% de hectáreas de tierra programadas a las 11 kumpañy de Colombia.</p>	<p>❖ No se presentan avances en la reglamentación necesaria para cumplir con la meta trazadora.</p>

Si bien el Punto 1 del Acuerdo, está constituido por 8 pilares, los pueblos étnicos centraron sus expectativas en tres de ellos: Planes Nacionales

Sectoriales, Planes de Acción para la Transformación Regional y Ordenamiento Social de la Propiedad. Del balance por metas trazadoras se colige, que el principal avance, se ha dado en el pilar de PATR, pues si bien, aún no es claro su horizonte de implementación, su formulación ya fue concluida e involucró la participación de las comunidades recogiendo así iniciativas presentadas por los pueblos. Del cumplimiento de estas dependerá el fortalecimiento de la confianza en las instituciones del Estado y la apertura a nuevos diálogos y construcciones colectivas interculturales. A continuación, se profundiza sobre los principales retos, avances y rezagos en cada uno de los Pilares.

a. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo

La pervivencia física y cultural de los pueblos étnicos se relaciona de forma directa con el goce del derecho a la autonomía sobre sus territorios. La ausencia de formalización y seguridad jurídica sobre los territorios, han sido factores presentes en las situaciones de despojo, en el marco del conflicto armado. Sin embargo, aún existen pendientes un alto número de solicitudes de formalización, ampliación y saneamiento de territorios étnicos y su resolución demanda la convergencia de una mayor capacidad administrativa de la Agencia Nacional de Tierras, una mayor asignación presupuestal en los proyectos de inversión para legalización de territorios étnicos y la planeación concertada de un plan estratégico para una evacuación de las demandas de legalización en tiempos determinados.

Este Pilar, tiene dos estrategias para la atención a pueblos étnicos, según lo indicado en el PMI: el acceso a la tierra y el uso del suelo y gestión catastral (multipropósito). Dichas estrategias involucran la interoperación de entidades como: el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Agencia Nacional de Tierras, y el Ministerio de Ambiente, entre otras.

El Plan Nacional de Formalización Masiva de la propiedad que es una de las herramientas de planeación principales para el ordenamiento social de la propiedad, y cuya formulación es competencia del Ministerio de Agricultura, aún no sido culminado; el avance y efectivo cumplimiento del Plan serán esenciales en la garantía del acceso a tierras. Dicho plan debería integrar un componente étnico que permita trazar metas específicas a largo, mediano y corto plazo, las cuales sean coherentes con las concertaciones y priorizaciones realizadas en el marco de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas²¹⁸ y con las solicitudes realizadas por la población afrocolombiana.

²¹⁸ De acuerdo al Decreto 1397 de 1996, dicha Comisión mixta (Gobierno-indígenas) tiene facultades de programación anual de las acciones enmarcadas en los procesos de sobre necesidades de las comunidades indígenas para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y reservas indígenas

Como objetivos de formalización se estableció que a 2027 el 100% de las solicitudes de constitución y legalización fueran resueltas; en este sentido, la Agencia Nacional de Tierras es la principal encargada del proceso de formalización y legalización y en particular, de la entrega de hectáreas del Fondo de Tierras. De la información remitida por dicha entidad, se colige que es necesario acelerar los esfuerzos en la formalización de territorios étnicos.

A la fecha, las solicitudes asociadas a la constitución, saneamiento, ampliación, clarificación y reestructuración de resguardos, ascienden a 962 casos, de los cuales y las solicitudes de legalización de territorios de comunidades negras a 316 casos, de las cuales menos del 10% se radicaron después de la firma del AF.

Lo anterior implica rezagos que son parte del acumulado histórico de solicitudes que ha recibido la Agencia; de tal forma, se requiere un plan estratégico que aborde de manera eficiente la magnitud del atraso. Dicho plan, además de ser concertado, debería generar criterios para la ejecución y direccionamiento de los recursos para posconflicto que fueron asignados a los proyectos de inversión para formalización étnica, de acuerdo a la priorización que se realice.

Parte de los esfuerzos requeridos, es avanzar en el ajuste de la normatividad y los procedimientos estipulados para la formalización de los territorios étnicos, asunto que quedó plasmado en la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo.

De los 14 indicadores del PMI que se encuentran a cargo de la ANT respecto a temas étnicos, nueve de ellos corresponden a bienes y servicios. Como se puede identificar en la siguiente tabla, de 1206 solicitudes tanto indígenas como afrocolombianas, a 2018 se resolvieron cerca de 32 casos. Sin embargo, es importante aclarar, que en el caso de indígenas las metas propuestas no fueron revisadas en el marco de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, órgano que tiene como una de sus funciones, la planeación por vigencia de las acciones de formalización.

Bienes y servicios dirigidos a la formalización y legalización de territorios étnicos.

BIENES O SERVICIOS	UNIDAD DE MEDIDA	META PARA LA VIGENCIA 2018	AVANCE PARA EL 2018
		(Numérica)	(Porcentaje)
Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas formalmente a los	Porcentaje de hectáreas	505.000 hectáreas que ingresan al	0,06%

y la conversión de éstas en resguardo; solicitudes presentadas, expedientes abiertos y estado de los procedimientos adelantados.

pueblos y comunidades NARP para la titulación colectiva	ingresadas al Fondo de Tierras	Fondo de Tierras en el 2018	
Porcentaje de las solicitudes priorizadas de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación y medidas de protección resueltas efectivamente con cargo al Fondo de Tierras	Porcentaje de solicitudes resueltas	173 solicitudes priorizadas para comunidades indígenas	5,20%
Porcentaje de las solicitudes priorizadas de titulación colectiva resueltas efectivamente con cargo al Fondo de Tierras.	Porcentaje de solicitudes resueltas	83 corresponde a las solicitudes priorizadas para comunidades negras	2,40%
Porcentaje de resguardos indígenas constituidos, ampliados y saneados, y títulos colectivos expedidos.	Porcentaje de actos administrativos con registro ante la ORIP	1206 solicitudes tanto de comunidades indígenas como comunidades negras	3,70%
Porcentaje de territorios indígenas ancestrales y/o tradicionales con medidas de protección para su delimitación o demarcación	Porcentaje de territorios indígenas ancestrales y/o tradicionales	0	0
Porcentaje de resguardos indígenas de origen colonial y/o republicanos clarificados y/o reestructurados	Porcentaje	0	0
Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas gratuitamente a las 11 Kumpaño de Colombia	Porcentaje de hectáreas entregadas	0	0
Porcentaje de subsidios integrales entregados al pueblo Rrom para adquisición de tierras	Porcentaje de subsidios integrales entregados	0	0
Porcentaje de implementación del programa con enfoque diferencial étnico, dirigido a todas las familias pertenecientes al Pueblo Rrom para el acceso y formalización de tierra	Porcentaje	0	0

Fuente: Con base en información reportada por la Agencia Nacional de Tierras.

Los indicadores que no refieren metas ni avances son los relacionados con:

- Los compromisos con la población gitana, lo cual se explica por la ausencia de un marco normativo para la titulación de tierras a dicha población²¹⁹;

²¹⁹ Solo después de la firma del Acuerdo Final, en el proceso de construcción del Plan Marco de Implementación se ha contemplado en el país la entrega de tierras a la población gitana, esto en relación con la afectación sufrida en el desarrollo del conflicto armado y las consecuencias del mismo sobre su libre circulación y trashumancia. Según lo acordado en el proceso de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 con el pueblo Rrom, el Ministerio de Agricultura deberá concertar la reglamentación del Programa de Acceso a tierras con este pueblo.

- Territorios indígenas ancestrales y/o tradicionales con medidas de protección para su delimitación o demarcación, pues si bien, existe el Decreto 2333 de 2014²²⁰, la Agencia manifiesta dificultades para poner en marcha el procedimiento de medidas de protección para la posesión, para lo cual prevé la necesidad de revisión jurídica²²¹;
- Resguardos indígenas de origen colonial y/o republicanos clarificados y/o reestructurados, sobre los cuales no existe un marco normativo que defina los procedimientos. En general, se requiere el trabajo conjunto Gobierno-Pueblos étnicos para ajustar los marcos normativos, de acuerdo a lo dispuesto en el AF, lo cual también fue reiterado en los procesos de consulta previa realizados para expedición del actual Plan Nacional de Desarrollo.

En relación con los avances en las hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras, es importante señalar que aun cuando es previsible que debido a que los procesos de titulación, legalización o compra de tierras en su mayoría exceden el lapso de una vigencia, con los actuales tiempos y procedimientos, no será posible dar un cumplimiento con la celeridad esperada a los compromisos adquiridos por la Agencia, también es destacable un avance insustancial de los indicadores respectivos.

Adicionalmente, como responsabilidad de la Agencia, se encuentra crear mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia que incluya mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades; lo cual se constituye como un producto estratégico de la formalización. Al respecto, si bien la Agencia ha avanzado en la expedición de los protocolos para el manejo y tratamiento de conflictos, alertas y estrategias de reacción inmediata y para la operación de conciliación en asuntos sobre la tenencia de la tierra, así como la conformación de un equipo de diálogo social, es importante que se realicen esfuerzos por la concertación de los mecanismos de resolución de conflictos intra e inter étnicos con los pueblos y con los representantes del sector campesino, a fin de que todos los avances que se han planteado institucionalmente, redunden en vías concertadas, legítimas y efectivas para dar solución a las conflictividades propias de las áreas rurales, en las cuales más allá de un diálogo adecuado se requieren estrategias y procedimientos de solución frente a las tensionalidades y conflictos de la tenencia y uso de los territorios.

²²⁰ Por el cual se establecen los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas acorde con lo dispuesto en los artículos 13 y 14 del Convenio número 169 de la OIT, y se adicionan los artículos 13, 16 y 19 del Decreto número 2664 de 1994.

²²¹ Ante esta necesidad planteada por la Agencia, resulta fundamental que las alternativas que sean analizadas no vayan en detrimento de la gestión eficiente de las solicitudes, pero sobre todo que no exista detrimento de los derechos de los pueblos indígenas.

Por otra parte, el Plan de Zonificación Ambiental que está a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, aún no ha sido formulado, aunque se reportan gestiones en 2018. Dicho Plan debe buscar, de forma participativa, la delimitación de la frontera agrícola y la protección de las Áreas de Especial Interés Ambiental. Estos objetivos deberán cumplirse sin detrimento de los territorios colectivos étnicos, para lo cual en muchos casos se requerirá concertación con las comunidades.

En la misma vía, si bien no se tuvo en cuenta como un indicador del PMI, el pago por servicios ambientales²²², resulta central como incentivo a las comunidades étnicas que estén o colinden en las áreas de especial interés ambiental. La reglamentación de dicho incentivo se desarrolló en el Decreto Ley 870 de 2017²²³, en el marco del fast track, y surtió consulta previa con los pueblos indígenas, pero no con las comunidades afrocolombianas, lo cual intentó subsanarse en la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo, en la cual se incluyó la concertación de dichos incentivos para estas comunidades.

Sin embargo, tanto en el caso de los indígenas como en el caso de los afrocolombianos, se requiere el desarrollo de la reglamentación específica, la cual aún no ha sido concertada ni expedida.

En materia de uso del suelo y gestión catastral, los objetivos concertados se dirigen a la participación real y efectiva en el diseño, gestión y puesta en marcha del Sistema Nacional Catastral Multipropósito y el desarrollo de un módulo étnico. Para lo anterior, un primer paso es contar con una guía metodológica para la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito para los territorios de étnicos que sea concertada.

Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación, reportó que, en noviembre de 2018, se firmó un memorando de entendimiento entre distintas entidades competentes²²⁴, cuyo objetivo es la operación del catastro multipropósito, el cual prevé dentro de sus acuerdos la construcción de las mencionadas guías metodológicas. Si embargo, aún no se evidencian avances en el cumplimiento de dicho acuerdo.

Por su parte, al requerir al IGAC, por ejemplo, confirmó no contar con dichas guías, ni avances en su construcción y no haber adelantado gestiones para la construcción de instrumentos de formación, capacitación, registro,

²²² Reglado a través del Decreto Ley 870 de 2017.

²²³ Paralelamente, se expidió el Conpes 3886 de 2017, el cual genera "Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de paz".

²²⁴ La Consejería Presidencial para la Gestión del Cumplimiento, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Justicia, el DANE, el DNP, el IGAC, la Superintendencia de Notariado de Registro y la Agencia Nacional de Tierras

caracterización, asistencia e inscripción del Sistema Nacional Catastral Multipropósito con las variables étnicas.

Sumado a lo anterior, la entidad no cuenta con rubros presupuestales asociados a estas actividades y afirmó que la información generada, si bien, es insumo para la acción de otras entidades de orden nacional, no se focaliza en los temas del Plan Marco de Implementación. Ante esto es importante señalar, que la vinculación del IGAC a los procesos de consolidación del catastro multipropósito resulta clave, y esto se resalta en las recomendaciones realizadas por el Departamento Nacional de Planeación y otras entidades²²⁵ en el Conpes 3958 de 2019, en las cuales se proponen cambios normativos para definir la gestión catastral como un servicio público y fortalecer al IGAC como máximo gestor y regulador catastral.

b. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

Los 16 Planes Nacionales Sectoriales contenidos en siete pilares de la reforma rural integral, son instrumentos de planeación cuyo fin es cumplir con los objetivos principales del Punto 1: erradicación de la pobreza, cobertura universal de atención a primera infancia y erradicación del analfabetismo rural. Según estos objetivos los PNS tienen un papel central en la definición de las políticas para pueblos étnicos, si se tiene en cuenta el rezago que presenta esta población según los indicadores socioeconómicos.

El Censo Nacional Agropecuario arrojó que 69,5% de la población indígena en áreas rurales dispersas se encuentra en condición de pobreza según el IPM ajustado. En la población afrocolombiana el 58% se encuentra en condición de pobreza y en la población raizal, el porcentaje de pobreza es de 19,3%. La misma medición indicó que más del 90% de hogares étnicos se encuentran sin alcantarillado, más del 78% sin acueducto, más del 28% presenta analfabetismo y más del 74% reporta un bajo logro educativo.

Siendo el reto de tal magnitud, el avance de la formulación de los PNS es incipiente y la incorporación del enfoque étnico en los PNS ya formulados no es clara. Según el PMI, el Ministerio del Interior es el responsable de promover la articulación de los temas étnicos en los distintos Planes de la Reforma Rural Integral, sin embargo, dicha entidad reportó para 2018 un 0% de avance en estos indicadores. Asimismo, indicó que su responsabilidad era limitada, en tanto la competencia sobre cada uno de los PNS correspondía a cada sector. De 16

²²⁵ El Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Planes Nacionales se encuentran aprobados dos: Plan Nacional de vías para la integración regional y Plan Nacional de Electrificación Rural.

Vale la pena señalar que el escenario esperado era que como un primer paso se diera la formulación de los Planes Nacionales Sectoriales y que posteriormente, con el horizonte planteado en los mismos, se hubiesen concertado a través de la participación ciudadana, las iniciativas que serían parte de los PATR. Dado que los rezagos en la formulación de los Planes Nacionales son claros, lo esperado es su diseño logré recoger lo plasmado como resultado de los ejercicios PDET y que así correspondan a las expectativas de los ejercicios participativos.

C. Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)

Los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) culminaron su etapa de construcción participativa en el primer trimestre de 2019. En el Segundo Informe²²⁶ se señaló que 51% de los municipios PDET tienen presencia de resguardos constituidos y 81% tiene presencia de territorios de comunidades negras titulados; así, teniendo en cuenta el peso de los territorios étnicos en los municipios PDET, en la totalidad de los PATR participaron representantes de comunidades indígenas y afrocolombianas, con una participación en la subregión de Chocó, Pacífico y frontera nariñense, Pacífico medio y Putumayo, como se señala en la siguiente tabla:

Número de representantes indígenas y afrocolombianos que participaron en la construcción de los PATR

Planes de Acción para la Transformación Regional	N. de participantes por cabildos o resguardos indígenas	N. de participantes por Consejos Comunitarios
Subregión de Alto Patía - Norte del Cauca	167	81
Subregión de Arauca	90	16
Subregión de Bajo Cauca y nordeste antioqueño	49	33
Subregión de Catatumbo	12	0
Subregión de Chocó	266	310
Subregión de Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	114	4

²²⁶ Contraloría General de la República, 2018.

Subregión de Macarena - Guaviare	58	7
Subregión de Montes de María	43	24
Subregión de Pacífico Medio	40	233
Subregión Pacífico y Frontera Nariñense	58	237
Subregión de Putumayo	253	38
Subregión de Sierra Nevada - Perijá	42	54
Subregión de Sur de Bolívar	0	2
Subregión de Sur de Córdoba	44	6
Subregión de Sur del Tolima	39	1
Subregión de Urabá Antioqueño	47	11

Fuente: Con base en la información reportada por la ART.

Según los reportes realizados por la Agencia de Renovación del Territorio al aplicativo SIRECI, a la fecha, la entidad cumplió con el 100% de la implementación de los indicadores relacionados con la planificación de los PATR (concertación, consulta, diseño, formulación y ejecución); sin embargo, en el entendido de que el último PATR fue terminado en febrero de 2019, a la fecha, no se presentan avances en la fase de implementación de las medidas, programas y proyectos concertados.

Al respecto es importante señalar, que instrumentos de planificación como los PATR resultan de tipo estructural para la implementación de la reforma rural integral en las zonas rurales dispersas, es decir en aquellas en las que se encuentran los territorios étnicos. Asimismo, su implementación conlleva retos de largo alcance como son: una articulación y concurrencia oportuna de instituciones de los diferentes ámbitos territoriales, así como de los diferentes sectores; una mayor celeridad en la puesta en marcha de las iniciativas concertadas en los PATR; procesos de concertación transparentes y efectivos y una disposición de recursos específicos para adelantar las gestiones necesarias para el cumplimiento.

Al identificar de manera general, las iniciativas concertadas durante la construcción de los PATR en los diferentes niveles territoriales que de acuerdo a su enfoque temático guardan alguna relación con las comunidades étnicas (medidas que exigen específicamente la incorporación del enfoque diferencial étnico), se tiene que, de un total de cerca de 32.512 iniciativas generales, cerca del 29% corresponde a medidas específicas de los pueblos étnicos. Los pilares que recogen una mayor proporción de iniciativas étnicas (79%) son en su orden:

Educación rural y primera infancia rural (20%), Reconciliación, convivencia y construcción de paz (19%), Reactivación Económica y Producción Agropecuaria (16%), Salud rural (12%), Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo (11%), como se muestra en la siguiente gráfica.

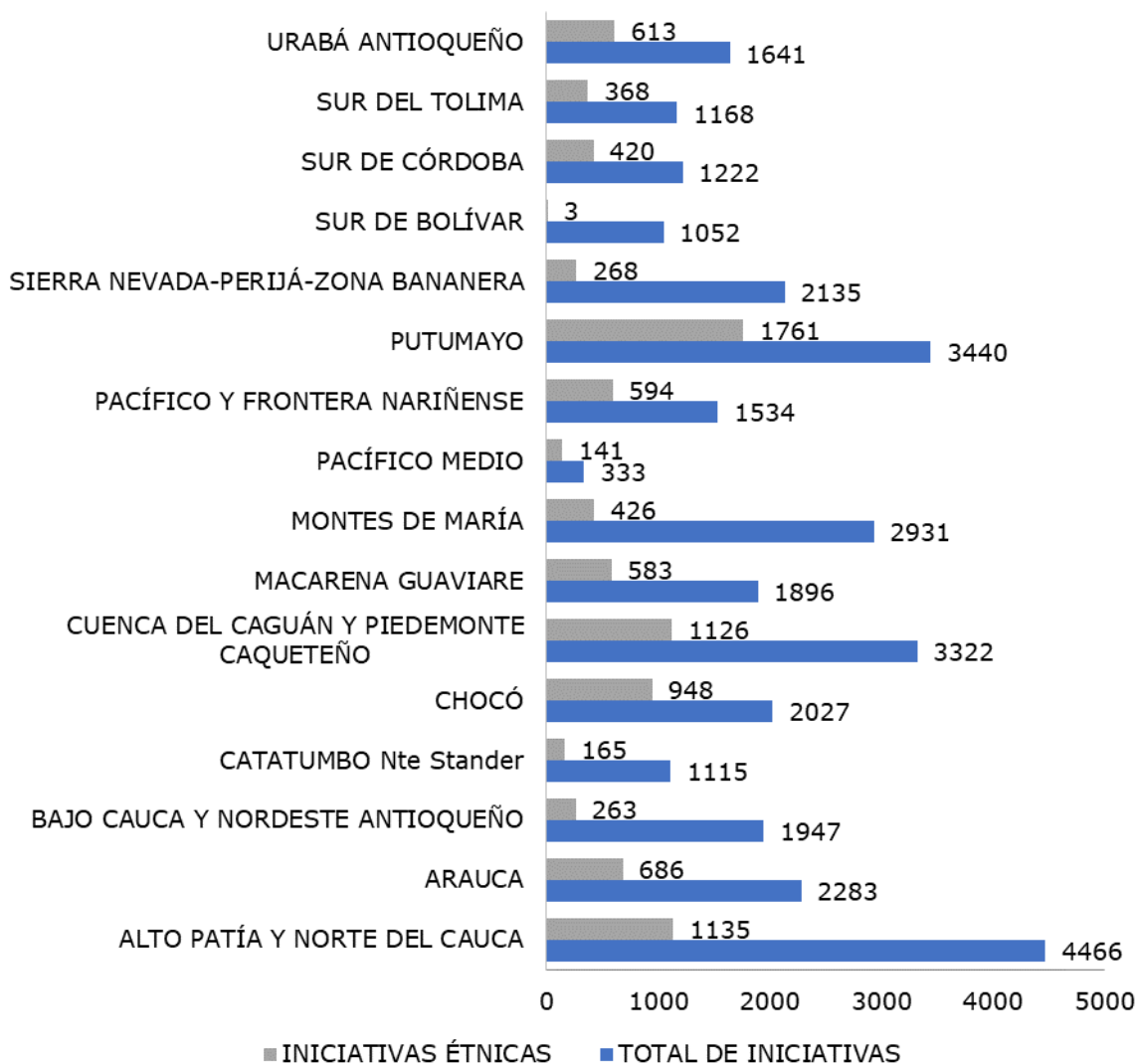
Número de iniciativas étnicas por pilar de los PATR.



Fuente: Con base en información reportada por la ART.

Al revisar la distribución de las iniciativas con enfoque étnico en cada una de las subregiones PDET, se encuentra que el mayor número de ellas se concentran en Putumayo (19%), Alto Patía y Norte del Cauca (12%), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (12%), Chocó (10%).

Iniciativas étnicas por Subregión



Fuente: Con base en información reportada por la ART.

Los casos de Chocó, Pacífico Medio y Putumayo, son particulares dado que cerca de la mitad de las iniciativas en cada subregión tienen enfoque étnico. Si bien podría pensarse que en Chocó todas las iniciativas impactarían población étnica, buena parte de ellas, tienen una orientación hacia la implementación de las políticas generales, sin que necesariamente estén ligadas a una perspectiva étnico-territorial o étnico-cultural, esto explica por qué no todas las iniciativas de esta subregión se clasifican como étnicas.

Terminada la construcción participativa de los PDET, es fundamental que los diferentes sectores armonicen sus metas, reconociendo las líneas base de necesidades que arroja el conjunto de iniciativas concertadas regionalmente, esto redundaría no sólo en el cumplimiento de un eje principal del Acuerdo Final, sino que además, permitiría una mayor eficacia en el gasto público, al

regionalizar los recursos en coherencia con las necesidades y definir mejor el perfil social, económico y cultural de los beneficiarios de la intervención.

Finalmente, el PMI incluye en este Pilar, la construcción de Planes de Acción Inmediata étnicos que deberán ser producto de la concertación con las comunidades y pueblos indígenas que se encuentran en riesgo de extinción física y cultural y que no están priorizados por el Decreto 893 de 2017. Estos planes aún no han sido formulados y tampoco se presentan notables avances.

3. Participación política

El Punto 2 del Acuerdo Final busca la ampliación de la democracia y de los canales de participación efectiva, así como brindar garantías a la oposición política. En el caso de los pueblos étnicos se establecieron tres objetivos principales. El primero relacionado con la inclusión de candidatos étnicos en las Circunscripciones Especiales para la Paz, el cual no tendrá cumplimiento hasta una vez dichas curules se pongan en marcha. El segundo, relativo a garantizar la participación plena y efectiva de los representantes de las autoridades étnicas en las diferentes instancias que se creen en el desarrollo del Acuerdo. El tercero, a establecer garantías de seguridad para líderes que participen en oposición política.

La siguiente tabla presenta un balance cualitativo del estado de avance de las metas trazadoras indicadas étnicas en el Punto 2 del PMI.

Balance cualitativo de metas trazadoras Punto 2.

Punto 2/Metas trazadoras	Balance cualitativo
A 2027 las mujeres indígenas, NARP y Rrom de Colombia participan real y efectivamente en el Programa para la promoción de la participación y liderazgo de la mujer pertinentes culturalmente.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Si bien se relacionan acciones para la promoción de la participación y liderazgo de mujeres, no se cuenta con información desagregada por pueblos étnicos.
A 2027 los pueblos étnicos de Colombia participan real y efectivamente con garantías políticas, jurídicas y de seguridad de sus integrantes, comunidades, organizaciones de base y movimientos políticos, en los procesos locales, regionales y nacionales de participación ciudadana, política y consulta previa; contribuyendo así a la construcción de una cultura democrática, incluyente interétnica e intercultural	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La situación de seguridad de líderes, autoridades y comunidades étnicas afecta la participación de los pueblos en los espacios locales, regionales y nacionales. ❖ El Programa de protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, no ha sido formulado. ❖ El Comité de Impulso a las Investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política en el SISEP, no ha sido creado.

	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La Comisión de seguimiento y evaluación del SISEP no ha sido creada.
A 2027 los pueblos étnicos han implementado estrategias y programas de formación y fortalecimiento de su cultura política y derechos humanos en correspondencia con sus sistemas de valores propios.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Si bien se presentan acciones en este caso, no existen reportes claros por parte del Ministerio del Interior.
A partir de 2018, los ajustes normativos incorporan de manera efectiva las propuestas de los pueblos étnicos en materia de planeación territorial, garantizando el derecho al desarrollo propio y la participación.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Se requiere una reforma a la Ley 152 de 1994. Si bien, se presentó un proyecto de Ley en 2017 por parte del Gobierno, el mismo no fue debatido.

a. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política

Los derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición en mayor medida deben corresponder con las acciones que se realicen en el marco de la protección y la seguridad de líderes, pero adicionalmente y no de menor tenor debe fortalecerse el esquema de investigación y lograr de manera efectiva y celera que se garantice justicia en los casos donde se concreten infracciones a los derechos humanos y a la vida principalmente.

En este sentido, las cifras de vulneraciones a los derechos humanos no ofrecen un diagnóstico positivo de lo que sucede en los territorios con los líderes sociales. Según la Defensoría del Pueblo, desde enero de 2016 a enero de 2019, 462 líderes sociales han sido asesinados, de los cuales el 17% tenía pertenencia étnica. Las acciones realizadas por dichos líderes en buena parte están asociadas a la defensa de los derechos sobre el territorio y temas ambientales.

En el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos²²⁷, sobre la situación de los derechos humanos en Colombia en 2018, el número de asesinatos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de la vigencia, fue de 110 de personas defensoras de los derechos humanos, de los

²²⁷ Tomado de Naciones Unidad para los Derechos Humanos

cuales el 27 % de los casos registrados afectaron a personas pertenecientes a pueblos indígenas (18 casos) o afrocolombianas (12 casos).

Según el Informe de Derechos Humanos, sobre la situación de líderes y defensores de derechos humanos en los territorios, presentado por Indepaz, entre enero de 2016 y abril de 2019, de 485 casos de homicidio de líderes sociales, 220 de ellos eran personas indígenas o afrocolombianas. Si bien, las cifras presentan variaciones según la fuente, esto entre otras cosas relacionado con la forma de recolección de información y con el alcance variables utilizadas para clasificar la población, todas ellas alertan sobre una delicada situación de violación a al derecho a la vida de líderes activos en espacios o escenarios de construcción de paz.

Esta situación demanda esfuerzos urgentes y efectivos para garantizar la vida y la integridad de las comunidades, líderes y autoridades étnicas, entre otros sectores. Sin embargo, el Punto 2 del Acuerdo es el que presenta mayores preocupaciones, en tanto es destacable el bajo o nulo reporte de avance específicamente en los indicadores étnicos, y el seguimiento a las situaciones de vulneraciones.

El cumplimiento de la meta trazadora relativa a que a 2027 los pueblos étnicos de deberán participar real y efectivamente con garantías políticas, jurídicas y de seguridad de sus integrantes, requiere de acciones interinstitucionales coordinadas en diferentes sentidos: la prevención de la situación de vulneración de derechos humanos en los territorios, el monitoreo y evaluación permanente de las situaciones presentadas, teniendo en cuenta, entre otras, variables étnicas y la garantía de que se logre justicia en los casos consumados.

La puesta en marcha del SISEP, y de sus diferentes instancias y mecanismos de seguimiento, resulta central en el abordaje de los desafíos que avoca esta problemática; sin embargo, según los reportes de Presidencia, dicho Sistema no se encuentra operando y no se reportan avances en los indicadores asociados²²⁸. En este sentido, vale señalar que el Decreto Ley 895 en su artículo 8, designa la Secretaría Técnica del SISEP al DAPRE y dispone de objetivos y mecanismos que buscan mitigar las situaciones de riesgo. Ahora bien, como una apuesta del actual gobierno, se creó el Plan de Acción Oportuna, el cual se reglamentó a través del Decreto 2137 de 2018; aunque no es claro porque no se optó por el fortalecimiento de la instancia ya creada, dicho Plan no cuenta con estrategias de prevención o protección específicas para comunidades étnicas, y los resultados aún requieren de mayor esfuerzo institucional.

²²⁸ Reporte realizado en el aplicativo SIRECI.

Por otra parte, en cuanto a la garantía de la justicia sobre los hechos perpetrados, la labor de la Fiscalía General de la Nación resulta central. Sin embargo, según comunicación de dicha entidad a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación²²⁹, los indicadores étnicos que están bajo su responsabilidad desde su óptica deberían ser ajustados. Por ejemplo, el Comité de Impulso a las Investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política²³⁰, aún no ha sido reglamentado, y su creación estará definida por las diferentes entidades del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, de las cuales no hace parte la Fiscalía General de la Nación. Lo anterior representa un nulo avance en el indicador respectivo²³¹, además de la definición sobre las responsabilidades de su implementación.

Adicionalmente, la entidad afirma no contar con un mecanismo para la recepción de insumos para toma de decisiones de priorización de casos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom y en esta vía, requerir ajustes a los indicadores étnicos en tanto no se adecuan a la estructura y actuación de la Fiscalía. En suma, más allá de las concertaciones que puedan requerir las modificaciones solicitadas, la ausencia de avance en cinco indicadores centrales para lograr llevar a los responsables de crímenes sobre los pueblos étnicos a los escenarios de justicia, alimenta el riesgo de su revictimización. Vale la pena señalar, que uno de los indicadores relacionados con la incorporación del enfoque étnico es el sistema de planeación, información y monitoreo del SISEP, cuyo año final era el 2018, habida cuenta de los reportes existentes, se encuentra incumplido.

b. Mecanismos democráticos de participación ciudadana

Respecto a los mecanismos democráticos de participación para pueblos étnicos, se cuenta con dieciséis indicadores de los cuales cinco deberían haber culminado en 2018. Los responsables de estos son el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación.

El Ministerio del Interior tiene bajo su responsabilidad garantizar la participación real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías a la participación ciudadana por parte de los pueblos étnicos; la participación de los mismos en ajustes normativos, relacionados con las garantías de los derechos a la libre expresión, protesta, movilización, otras formas de expresión ciudadana y social; y finalmente, la

²²⁹ Comunicación con radicado 20199430002241. Oficio N. SPPEI-10210-28/05/2019

²³⁰ Artículo 11 del Decreto Ley 895 de 2017

²³¹ El Comité de Impulso a las Investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política tendrá en cuenta las afectaciones de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom y NARP.

consulta previa de leyes y normas para la implementación del Acuerdo Final. Sin embargo, dicha entidad no presenta reportes de sus avances en este campo.

En cuanto a las responsabilidades del DNP en el PMI, las mismas se relacionan con la inclusión de dos representantes Rrom en el Consejo Nacional de Planeación²³². Los avances se refieren a la propuesta presentada para la reformar la Ley 152 de 1994 en la segunda legislatura de 2017; sin embargo, el proyecto no surtió ningún debate en el legislativo, por lo que a la fecha no se presenta el cumplimiento de este indicador. Situación similar ocurre con el Consejo Nacional de Reconciliación y Convivencia, en la cual tampoco se encuentra activa la participación de los representantes Rrom, si bien, la OACP, manifiesta ya están nombrados.

Por otra parte, para fortalecer los mecanismos de participación democrática se prevé en el PMI, la capacitación en temas de control social y veedurías cargo de la Función Pública. La entidad no ha realizado aún capacitaciones, aunque es importante señalar que se han realizado acciones y concertaciones con avances iniciales.

Ahora bien, gran parte de los indicadores en este Pilar, corresponden a acciones relacionadas a la implementación de emisoras y otros medios comunitarios de comunicación a cargo del Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación. Según respuesta del Ministerio a la CGR²³³, si bien, la entidad tiene clara la necesidad de la incorporación del enfoque étnico en el despliegue y operación de infraestructura del Plan Nacional de Conectividad Rural, el cual aún no se encuentra aprobado, y en la dotación de emisoras comunitarias, en particular, los indicadores étnicos no cuentan con avances distintos en 2018, más allá de actividades correspondientes a la etapa precontractual, entre ellas el estudio de la disponibilidad del espectro. Vale la pena señalar que, en este caso, buena parte de los indicadores tienen como fechas de inicio 2018 y 2019.

c. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad

Este pilar tiene como objetivos principales la promoción de la participación electoral a través del fortalecimiento y modernización de los mecanismos de votación y la promoción de la representación política de poblaciones y zonas

²³² El Consejo Nacional de Planeación es el espacio de diálogo social y participación ciudadana en la formulación de políticas públicas a través de los planes de desarrollo, durante su proceso de elaboración, aprobación, ajuste y en su seguimiento y evaluación.

²³³ Formulario diligenciado por la entidad con fecha 26 de abril de 2019 remitido en comunicación N. 192032994.

especialmente afectadas por el conflicto. Este último se relaciona con el fortalecimiento de los pueblos étnicos para participar en la elección de las circunscripciones de paz, curules que como se manifestó al inicio de este acápite, aún no han sido aprobadas.

En particular, para lograr el primer objetivo, es necesario facilitar el acceso a los puestos de votación en zonas rurales dispersas, lo cual es una responsabilidad de Registraduría Nacional del Estado Civil, sin embargo, dicha entidad informó a la CGR²³⁴, que para cumplir con lo indicado, es necesario contar con recursos asignados específicamente para la implementación de estas acciones; si bien, la entidad ha solicitado recursos adicionales, estos aún no han sido dispuestos, en este sentido, no se reportaron avances en los indicadores correspondientes a las condiciones para ejercer el voto por parte de los pueblos étnicos en el marco del total del censo electoral.

Es importante anotar, que para el cumplimiento de dichos indicadores, pese a que la entidad ponga en marcha sus dispositivos institucionales tradicionales, la disposición de los recursos adicionales es necesaria, en tanto según manifestó la entidad, la reubicación de los pueblos de votación depende del levantamiento del censo electoral con enfoque étnico, la concertación con las comunidades étnicas involucradas y la aprobación de recursos específicos para la logística de los nuevos puestos de votación que entrarían a operar.

Respecto a las responsabilidades del Ministerio del Interior, tales como la implementación de estrategias y programas de formación propia en cultura democrática y DDHH con pueblos étnicos y, por otra parte, adelantar medidas afirmativas para garantizar la participación de las mujeres indígenas, afrocolombianas y Rrom, la entidad no presentó reportes en este aspecto.

4. Fin del conflicto

En el marco de fin del conflicto previó en primera instancia, el cese de hostilidades bilateral, condición que se dio tempranamente antes de la firma del Acuerdo Final y la dejación de armas por parte de las FARC, la cual tuvo lugar posterior a la firma. Actualmente, las acciones en este punto deben concentrarse en el proceso de reincorporación social y económica y las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales. Sin embargo, en lo que concierne a la implementación de estas medidas para pueblos étnicos, los resultados son los siguientes.

²³⁴ Comunicación de la Registraduría Nacional del Estado Civil N. DRN-OCI 229. Respuesta a radicado 2019EE0044376.

Balance cualitativo de metas trazadoras Punto 3.

Punto 3 /Metas trazadoras	Balance cualitativo
A 2.018 se cuenta con un programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferenciador étnico y de género concertado, diseñado e implementado	❖ A la fecha no se cuenta con el diseño del Programa. Las principales dificultades se encuentran en la ausencia de recursos de la ARN para lograr los procesos de consulta previa y para la posterior implementación del programa.
Las medidas del Sistema de Seguridad y Protección tendrán mecanismos diferenciales concertados que garanticen la protección integral reforzada de los pueblos étnicos incluyendo el fortalecimiento de sus formas propias de protección como la guardia indígena, cimarrona y la kriss romani, entre otras	❖ El cumplimiento de esta meta trazadora involucra la competencia de seis entidades. No se han realizado acciones de articulación y acuerdos para el cumplimiento del indicador asociado. ❖ La Fiscalía General manifestó no contar con reportes de los indicadores a cargo, en tanto considera necesarios ajustes a los indicadores. Esta entidad no cuenta con recursos asociados a posconflicto.

Fuente: Formulario CGR (2019) diligenciado por las entidades del Gobierno Nacional.

a. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil.

Según los resultados del Censo de población excombatiente de las FARC, presentados por la Universidad Nacional en julio de 2017, el 30% de los excombatientes se auto reconocían como étnicos; 18% manifestó tener pertenencia indígena, 12% pertenencia afrocolombiana. En el Segundo informe de seguimiento al Posconflicto se advirtió sobre los escasos avances en el diseño en el Programa de especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico, el cual debe surtir un proceso de concertación con los pueblos étnicos.

La Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización, responsable de este componente, informó a la CGR, acerca de deficiencias presupuestales que le impedían avanzar en la concreción del Programa. En la vigencia 2018, no se asignaron recursos al diseño de este, y en la vigencia 2019, la asignación corresponde a \$88 millones. Sin embargo, es importante resaltar que la formulación de este programa no obedece solo a un esfuerzo institucional en la planeación de sus acciones, sino que implica un proceso de concertación con las comunidades étnicas.

La ARN reportó respecto al indicador de diseño e implementación del dicho Programa que, a diciembre de 2018, en el marco del convenio específico de cooperación No. 0977 (RPR-041), suscrito con OIM, se contaba con la estructuración del documento normativo con enfoque diferenciado indígena,

producto del diálogo intercultural con los delegados de cinco organizaciones nacionales de los pueblos indígenas²³⁵.

Pese a las gestiones realizadas a la fecha por la ARN, aún no se cuenta con los recursos necesarios para adelantar los procesos de consulta previa con los pueblos indígenas y el pueblo afrocolombiano. De esta asignación dependerá la puesta en marcha de una ruta diferenciada de reincorporación que tenga en cuenta las concepciones propias tanto sociales como culturales de cada etnia.

Si bien, esto resulta ser un avance, es necesario priorizar el cumplimiento del derecho a la consulta previa con el fin de iniciar la implementación del Programa. De igual forma, el reporte frente al indicador de mujeres excombatientes pertenecientes a pueblos étnicos reincorporadas no contará con reportes de avance, hasta tanto el Programa se encuentre en marcha.

b. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales

Uno de los principales retos en la implementación del Acuerdo Final, tiene que ver con garantizar la seguridad de las comunidades y sus líderes y fortalecer la lucha del Estado contra las organizaciones y conductas criminales. Los objetivos de este Pilar se relacionan con las garantías para la participación dispuestas en el Punto 2, pues se centran en la incorporación de metas y variables étnicas en los procesos de investigación que realiza la Fiscalía General de la Nación, en la creación de mecanismos de protección y seguridad y en la incorporación del enfoque étnico en el Sistema de Alertas Tempranas.

En este sentido, se plantearon en el PMI siete indicadores étnicos cuyos responsables son la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, y en algunos la actuación conjunta del Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección, la Unidad para las Víctimas, el ICBF, la Agencia Nacional de Tierras, y la Alta Consejería para el Posconflicto.

Uno de los productos centrales para las garantías de seguridad y la lucha contra la criminalidad organizada, es la puesta en marcha de la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones Criminales²³⁶; según el PMI a la acción de la Unidad se relacionan temas como el número de imputaciones sobre casos de población indígena, afrocolombiana y gitana, contar con un mecanismo para la recepción de insumos para la priorización de casos que afectan a los pueblos étnico, acciones que impacten u obstruyan a las

²³⁶ La cual fue creada a través de la expedición del Decreto Ley 898 de 2017

organizaciones criminales que afectan las comunidades y pueblos étnicos. Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, la Fiscalía General de la Nación no reportó avance, lo que resalta la necesidad de ajustar los indicadores bajo su responsabilidad y manifiesta no tener recursos asociados a la implementación del posconflicto.

Respecto al indicador sobre “medidas de fortalecimiento y garantías para los sistemas propios de protección de pueblos NARP, indígenas y Rrom implementadas”; este requiere una acción conjunta y articulada de diferentes entidades²³⁷. Sin embargo, no se cuenta con reporte de este indicador, en parte, porque las instituciones responsables afirman que la responsabilidad sobre el mismo recae sobre el Ministerio del Interior. En reunión realizada por la Consejería para la Estabilización y la Consolidación²³⁸, con el fin de aclarar con apoyo de la Ianpe el alcance de algunos indicadores étnicos del PMI, fue tratado dicho indicador. Para los pueblos étnicos, el concepto de seguridad trasciende la connotación de protección física y se relaciona con una visión integral que vincula tanto los sistemas de protección propios, como las necesidades básicas insatisfechas, la seguridad jurídica del territorio, los saberes propios y la cultura.

El mayor reto en términos de la formulación de la política para pueblos étnicos esta precisamente, en la comprensión de las diferentes concepciones sobre lo que significa garantizar la vida, la pervivencia y la seguridad para estas comunidades. Mientras que el Estado comprende los diferentes ámbitos del desarrollo social (educación, salud, vivienda, seguridad y otros) como independientes, para los pueblos étnicos tal división no es posible y desde su cultura, todos estos aspectos tienen un vínculo integrador e interdependiente. Así las cosas, se advierte la necesidad de generar espacios de diálogo y saber intercultural que aporten a la valoración e identificación de una ruta que permita cubrir las expectativas de los pueblos étnicos y a su vez adecuar las actuaciones institucionales.

En el caso de la Defensoría del Pueblo, lo esperado era el fortalecimiento del Sistema de Prevención y Alertas Tempranas. Ante esto la expedición del Decreto 2124 de 2017 permitió incluir ajustes metodológicos que buscaban mayor efectividad en la emisión de las Alertas Tempranas y una reacción rápida por parte de Gobierno nacional. Si bien, la entidad manifestó²³⁹ que la aplicación del Decreto requirió el fortalecimiento operativo y funcional del SAT a través de la vinculación de profesionales para una mayor cobertura territorial y una mayor capacidad institucional para brindar análisis de los riesgos y vulneraciones, al

²³⁷ Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección, la Unidad para las Víctimas, el ICBF, la Agencia Nacional de Tierras, y la Alta Consejería para el Posconflicto.

²³⁸ Reunión: Construcción de planes de trabajo del capítulo étnico. Realizada el día 29 de mayo de 2019.

²³⁹ En formulario remitido a la CGR con fecha del 30 de abril de 2019.

mismo tiempo señaló no habían sido asignados recursos durante las vigencias 2018 y 2019 y que se esperaba que el apoyo financiero de la cooperación internacional fuese sostenible a largo plazo.

En la misma vía, señaló debilidades en la articulación institucional ya que aún se requiere avanzar en la generación de respuesta rápida del Gobierno, así como a una mayor correspondencia con la focalización de las acciones de acuerdo con lo alertado por la Defensoría del Pueblo. Respecto al reporte de la incorporación del enfoque territorial, diferencial y de género en el Sistema de Alertas, se indicó por parte de esta entidad, no contar con avances a la fecha, aunque de la revisión de las Alertas Tempranas emitidas se deducen cifras que permiten identificar la variable de pertenencia étnica.

5. Solución al problema de drogas ilícitas

El Punto 4 del AF está integrado por dos líneas de política pública, la primera, la implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos y la segunda la Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, como un tema de salud pública. Las estrategias están encaminadas al establecimiento de Acuerdos voluntarios con las comunidades, la generación de condiciones de seguridad en los territorios afectados, la implementación tratamiento penal diferencial de pequeños cultivadores y el diseño de una política de prevención de consumo de drogas.

Los avances en las estrategias son limitados y carecen de concertación con los pueblos étnicos, en la siguiente tabla se presenta un balance cualitativo de las metas trazadoras del punto 4.

Balance cualitativo de metas trazadoras Punto 4.

Punto 4/Metas trazadoras	Balance cualitativo
A 2020, el 100 % de los elementos de los planes de salvaguarda y planes de vida, que guarden relación con los componentes del PISDA y hayan sido identificados de forma participativa con pueblos y comunidades étnicas que hayan suscrito acuerdos de sustitución voluntaria, harán parte integral, se articularán y coordinarán, en el marco de la ejecución del PISDA.	❖ No se cuenta con reporte.
A 2018 se cuenta con un decreto de reglamentación del PNIS consultado y concertado con los pueblos y comunidades étnicas para su	❖ El PNIS no cuenta con la reglamentación de un componente o ruta especial de atención a comunidades étnicas, ni presenta avances en la concertación con dichos pueblos.

<p>implementación en los territorios étnicos.</p>	
<p>El 100% de los territorios focalizados para la sustitución de cultivos de uso ilícito que traslapen entre los territorios ancestrales y tradicionales de los pueblos y comunidades étnicas con PNN, contarán con planes de sustitución previamente consultados e implementados con los pueblos y comunidades étnicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ En tanto el PNIS no cuenta con un componente étnico, el trabajo en las áreas del sistema de parques tampoco ha incorporado ese enfoque.
<p>A 2021 todos los territorios de los pueblos étnicos estarán libres de MAP-MUSE y saneados de acuerdo en los términos acordados entre las autoridades étnicas territoriales y la institucionalidad nacional con acompañamiento internacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Se cuenta con avance en cuatro territorios étnicos, sin embargo, no se han finalizado en ninguno de ellos las acciones de desminado. ❖ Los tiempos que toma el despeje de los territorios se estima en 3,5 años aproximadamente, según la Presidencia. Lo que hará que se requiera más tiempo para cumplir la meta trazadora. ❖ La situación de seguridad presentada en algunos territorios no ha permitido el acercamiento.
<p>A 2019 el 100% de las personas de pueblos y comunidades étnicas que accedan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores serán beneficiarios de lo dispuesto en la Ley General de Armonización de Justicias. En el evento que la Ley de Tratamiento Penal Diferencial para pequeños cultivadores se sancione antes de la Ley de Armonización de Justicia, los casos que se presenten para acceder a la primera serán atendidos mediante una ruta coordinada entre las autoridades étnicas y ordinarias que tengan jurisdicción en el caso.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Durante 2018 se presentaron al Congreso de la República dos proyectos de Ley sobre tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores. Ninguno de ellos surtió trámite.
<p>A 2031, el 100% de las mujeres de pueblos y comunidades étnicas, condenadas por delitos de drogas (artículos 375, 376 y 377 incisos 2 y 3</p>	

<p>CP), han accedido voluntariamente a los beneficios de la suspensión de la ejecución de la pena.</p>	
<p>A 2031 la Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, es consultada e implementada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior; y Mesa Nacional de Dialogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ El indicador referido a la consulta de la Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA tiene como año inicial 2019. Dicha política requiere de avances en la concertación con pueblos étnicos. ❖ Si bien la resolución 089 de 2019 crea la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, la misma requiere la concertación de una ruta especial para la atención de las comunidades étnicas.
<p>A 2018 el Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas, como una instancia de alto nivel ha sido diseñado e implementado de forma consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior; y Mesa Nacional de Dialogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación).</p>	

a. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

En el marco de implementación del PNIS, se abordan las estrategias de: i) condiciones de seguridad para las comunidades y territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; ii) los acuerdos que deben adelantarse con las comunidades que adhieren al programa; iii) la implementación de un tratamiento penal diferencial para los pequeños productores y iv) la estrategia para zonas de parques naturales nacionales.

En cuanto a la estrategia de condiciones de seguridad de los territorios afectados con cultivos de uso ilícito, los indicadores del PMI se encuentran a cargo de la Presidencia de la República y tienen como vigencia límite el 2021; para este periodo se espera que el 100% de los territorios étnicos se encuentren saneados de MAP-MUSE. En 2018 según la Presidencia, se lograron avances de desminado humanitario en 5 territorios indígenas: Resguardo Alta y Media Guajira - Maicao y Manaure; Anacarco - Natagaima Tolima; El Tigre - Puerto Gaitán, Meta; La Laguna - Siberia, Piendamó Cauca; Villa María de Anamú en Mocoa, Putumayo.

Sin embargo, pese a que se reporta avance, la misma entidad reporta no alcanzar la meta de 2018 debido a las mismas condiciones de seguridad y dificultades en el marco del establecimiento de acuerdos para el desarrollo de reuniones de socialización de AICMA, lo cual redundo en no haber podido realizar las concertaciones respectivas.

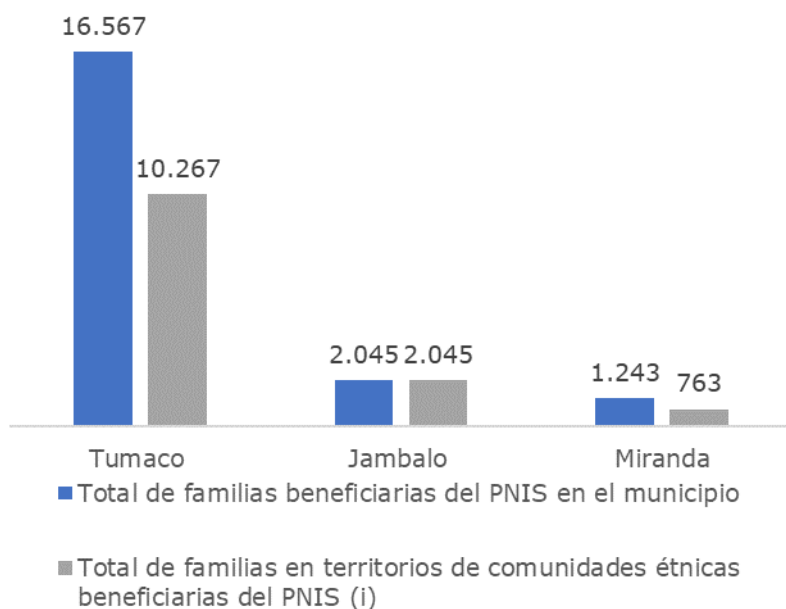
Por otra parte, respecto a los indicadores relacionados al establecimiento de Acuerdos con las Comunidades en el marco del Programa Nacional de Sustitución, en el Segundo informe de la Contraloría General de la República, se señaló que como consecuencia de la ausencia de consulta previa para la reglamentación del PNIS, (en este caso para la expedición del Decreto 896 de 2017) la implementación del programa podría presentar rezagos en los territorios étnicos. Se reitera entonces, que aún se carece de un componente o ruta especial de implementación étnica en el PNIS y aún no se presentan avances en las concertaciones respectivas con cada pueblo étnico.

A la fecha, los avances en sustitución de cultivos con uso ilícito de familias étnicas, se dan en tres municipios: Tumaco, Miranda y Jambaló. De un total de 19.855 familias incluidas en el PNIS en estos municipios, 13.075 se encuentran en territorios étnicos. Como se muestra en las siguientes gráficas, la mayor parte de ellas se encuentra en el municipio de Tumaco y un menor número de familias en el municipio de Miranda-Cauca.

Respecto al avance del Programa con dichas familias se tiene que en Jambaló ninguna de las familias ha contado aún con pagos o asistencia técnica.

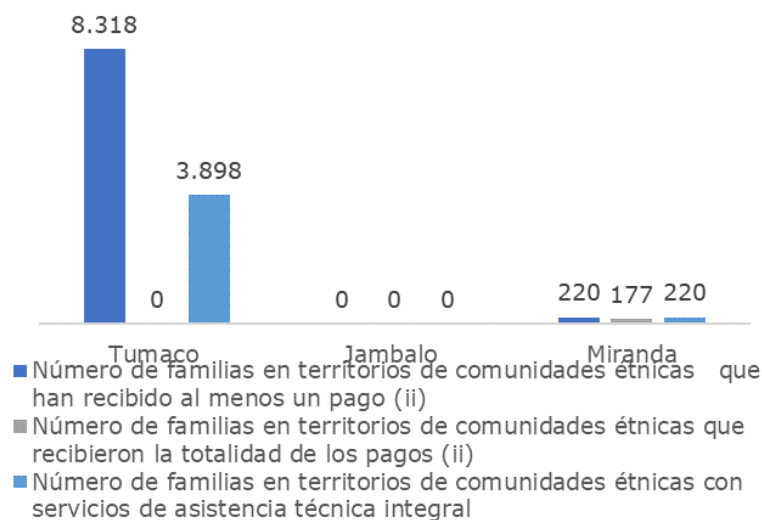
Mientras que, en Tumaco, el 80% ha recibido el primer pago, ninguna ha contado con el último pago y 37% de ellas ha contado con asistencia técnica. En Miranda, con un menor número de familias, se presentan avances de pagos y asistencia técnica apenas en un 30% de ellas.

Familias en PNIS



Avanzar en la construcción concertada de dicha ruta o componente étnico del Programa no solo puede atender de manera más adecuada las necesidades particulares de los territorios étnicos con presencia de cultivos de uso ilícito, sino que adicionalmente lograría un mayor nivel de eficacia y

eficiencia en los recursos públicos que están siendo dirigidos a las familias que pertenecen a comunidades étnicas y aportaría a los esfuerzos realizados para cumplir con las metas trazadoras en la materia.



En la misma vía, los reportes que presenta la Presidencia respecto a la suscripción de Acuerdos con las comunidades es el del 0%, situación similar con los indicadores sobre implementación de PISDA en territorios étnicos que tampoco reporta avance.

En este sentido, Parques Nacionales responsable de implementar el indicador respecto a los Planes de sustitución previamente consultados e implementados con las comunidades étnicas en territorios focalizados para la

sustitución de cultivos de uso ilícito que se traslapen entre los territorios ancestrales y tradicionales de las comunidades étnicas con zonas de parques nacionales, tampoco presenta avance en tanto, afirma la entidad²⁴⁰, el PNIS no cuenta con un componente étnico.

Por último, sobre la estrategia de la implementación del tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores; si bien el Gobierno nacional presentó un proyecto de Ley al Congreso de la República durante 2018, así como el partido político FARC también lo hizo, a la fecha aún no se cuenta con la aprobación de la reglamentación de dicho mecanismo.

Prevención del Consumo y Salud Pública

Este pilar busca que la política nacional de reducción de consumo de SPA cuente con pertinencia étnica y cultural. Si bien, la política ya se encuentra formulada y aprobada a través de la resolución N. 089 de 2019, y la misma incluye que en el caso de los pueblos étnicos se deberán fortalecer los mecanismos de transmisión de saberes, habilidades de comunicación propias de su cultura, prácticas de crianza particulares que estén relacionadas con sus planes de vida, lo cual es relevante, aún no es evidente una ruta especial dirigida a la prevención del consumo en específico para los pueblos indígenas y afrocolombiano y en reunión citada por la Consejería de Estabilización y Consolidación, los integrantes de la Ianpe, manifestaron la necesidad de concertar dicho programa con las instancias correspondientes.

6. Acuerdo sobre víctimas del conflicto armado

El acuerdo sobre víctimas del conflicto armado propende por fortalecer la atención y reparación a las víctimas, pero sobre todo por poner en marcha el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, con énfasis en la nueva institucionalidad dirigida a garantizar especialmente los derechos a la verdad y a la justicia. Adicionalmente, este punto busca fomentar un compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos. En la siguiente tabla se presenta un balance cualitativo de las metas trazadoras correspondientes al punto 5.

Balance cualitativo de metas trazadoras Punto 5.

Punto 5/Metas trazadoras	Balance cualitativo
100% de las víctimas étnicas que producto de un proceso de socialización y sensibilización apropiado culturalmente solicitan atención psicosocial, se vinculan y	❖ Durante 2018 no se presentaron avances. En 2019 se espera seleccionar 2 sujetos étnicos

²⁴⁰ Según diligenciamiento del aplicativo SIRECI con corte a diciembre de 2018.

<p>acceden a la atención psicosocial con pertinencia cultural, con perspectiva de mujer, familia y generación acorde a los decretos ley 4633, 4634 y 4635.</p>	<p>para iniciar la implementación de la medida de rehabilitación.</p>
<p>A 2021 los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge resguardo Cañaverál, así como del territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y frontera y Curvaradó y Jiguamiandó priorizados en el literal d del punto 6.2.3 del acuerdo final de Paz cuentan con un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución diseñado e implementado de forma consultada y concertada con cada pueblo.</p>	<p>❖ No se cuenta con reporte del indicador asociado. La UARIV aún no cuenta con metas por vigencia. No se cuenta con un plan específico para cada pueblo que articule los componentes de asentamiento, retorno, devolución y restitución.</p>
<p>A 2029 el 100% de SRC étnicos con planes de reparación colectiva concertados, consultados, en implementación e implementados.</p>	<p>❖ De 409 sujetos colectivos étnicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 7% se encuentran en fase de implementación. - 70% no han iniciado la ruta de reparación y el 13% aún se encuentra en fase de alistamiento institucional y comunitario. - 54% se encuentran en territorios PDET y 22 de ellos se encuentran en fase de implementación.
<p>El 100% de los SRC étnicos en territorios PDET cuentan con planes de reparación colectiva en formulación, concertados, consultados y en implementación.</p>	
<p>El 100% de Sujetos de reparación colectiva NARP, indígenas y Rrom con planes de reparación colectiva consultados concertados e implementados con enfoque de género, mujer, familia y generación, en el marco del Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y no Repetición.</p>	
<p>En el marco del acuerdo de paz el 100% de las solicitudes de retorno y reubicación de las comunidades étnicas es atendido en condiciones de seguridad, sostenibilidad, dignidad y voluntariedad.</p>	<p>❖ El protocolo de retornos y reubicaciones aún no cuenta con una ruta étnica.</p>

<p>El Estado colombiano promoverá protegerá respetará y garantizará los Derechos Humanos, incluyendo derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos étnicos, atendiendo a los principios de igualdad, progresividad y no regresividad con enfoque cultural y étnico, raizal, negro, afro, palenquero, indígena y gitano y enfoque diferencial de género, mujer, familia y generación.</p>	<p>❖ El Plan Nacional de Derechos Humanos no se encuentra formulado.</p>
---	--

a. Reparación integral para la construcción de Paz

Los Decretos Leyes étnicos para la atención y reparación integral a víctimas fueron expedidos en el marco de procesos de consulta previa con cada uno de los pueblos étnicos. El AF consideró la creación de un espacio amplio participativo que aportara a través de la participación de las víctimas al ajuste requerido en la política pública para la atención a víctimas y adicionalmente previó la necesidad de generar reformas a la Ley 1448 de 2011. Si bien el espacio amplio participativo se surtió durante 2017, y dio como resultado una serie de propuestas respecto a las modificaciones necesarias de la Ley, a la fecha no son claras las propuestas de ajustes que requerirían los Decretos Leyes étnicos.

Dado que se encuentra próxima la pérdida de vigencia tanto de la Ley como de los Decretos Leyes, se hace necesario una acción decidida en la ampliación del plazo de estas normas, en el entendido de que tal como se ha planteado por las Comisiones de Seguimiento y Monitoreo creadas por Ley, no se ha cumplido con la reparación del total de las víctimas y aún se requieren acciones en materia de atención y asistencia, en tanto persisten desplazamientos de las comunidades en sus territorios. Finalmente, ante cualquier forma definida para ajustar la política e incluir las modificaciones de la Ley en la agenda legislativa, es fundamental se surtan los procedimientos de consulta con las instancias étnicas respectivas, obedeciendo al carácter de su construcción participativa y dando cumplimiento a la consulta como un derecho fundamental.

Ahora bien, la reparación integral para pueblos étnicos en el Acuerdo Final comprende tres componentes estructurales de la política pública de atención a víctimas: la reparación colectiva, los retornos y reubicaciones de la población desplazada y la atención psicosocial a víctimas; el horizonte de tiempo para cumplir con lo acordado es de largo plazo, teniendo como límite el 2031.

Las medidas de rehabilitación psico-social a víctimas deben ser coordinadas e implementadas por el Ministerio de Salud. Según el PMI las víctimas indígenas, afrocolombianas y gitanas que lo soliciten deberán acceder a la atención psicosocial con pertinencia cultural, con perspectiva de mujer, familia y generación, posterior a un proceso de socialización y sensibilización apropiado culturalmente. En 2018, no se reportaron avances en este campo.

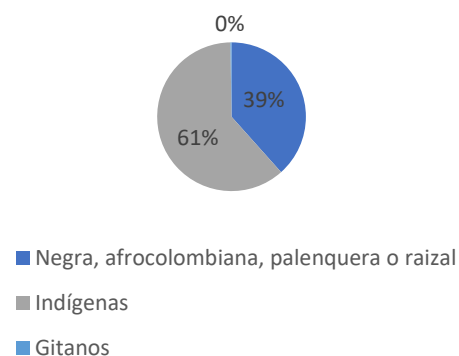
La reparación colectiva de sujetos étnicos se realiza en el marco del Programa de Reparación Colectiva a cargo de la Unidad para las Víctimas; como producto de esta estrategia se espera que los sujetos de étnicos (organizaciones, resguardos, cabildos, consejos comunitarios, o pueblos) que fueron víctimas del conflicto armado, cuenten con planes de reparación colectiva concertados e implementados.

A la fecha, el Programa tiene identificados 652 Sujetos de Reparación Colectiva, de los cuales 63% de ellos, corresponden a pueblos, comunidades u organizaciones étnicas. La mayor parte de los sujetos étnicos incluidos en el programa corresponden a pueblos o comunidades indígenas (61%), seguido de los afrocolombianos (39%), y seguido del pueblo gitano que concertó un solo plan de reparación colectiva para todo el pueblo, por lo cual aparece con una menor proporción de participación.

Número de Sujetos de Reparación Colectiva por tipo

Tipo de Sujeto Colectivo	N. de Sujetos
Étnico	409
No Étnico	203
Organizaciones y Grupos	40
Total	652

Proporción de sujetos de reparación colectiva étnicos por etnia.

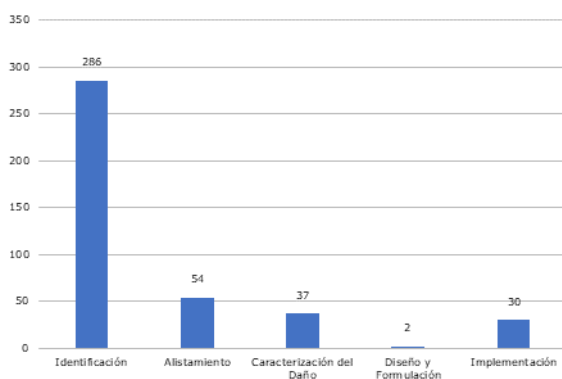


Fuente: Base de Reparación Colectiva (UARIV) con corte a 31 de marzo de 2019.

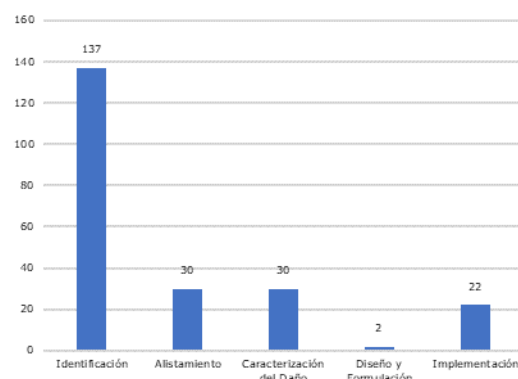
Respecto al avance en materia de reparación colectiva, los retos aún son ingentes; 70% de los sujetos colectivos étnicos no han iniciado la ruta de reparación y el 13% aún se encuentra en fase de alistamiento institucional y comunitario. A la fecha el avance acumulado en planes de reparación colectiva implementados es del 7%, cifra que supera en 4 puntos el avance que se tenía en julio de 2018, que era del 3%.

Ahora bien, de los 409 sujetos de reparación étnicos, el 54% se encuentran en territorios PDET. Los avances son levemente más altos en territorios PDET, pues el 10% de los sujetos étnicos en estas zonas ya se encuentran en la fase de implementación. Esto implica que de 30 sujetos que se encuentran en implementación, 22 de ellos se ubican en territorios PDET.

Sujetos Colectivos Étnicos por fase de reparación.



Sujetos colectivos étnicos en PDET por fase de reparación.



Fuente: Base de Reparación Colectiva (UARIV) con corte a 31 de marzo de 2019.

En cuanto a las acciones específicas para mujeres indígenas, afrocolombianas y gitanas en los planes de reparación colectiva étnicos, la Unidad para las Víctimas relacionó como avance 4 actividades en el marco del apoyo psicosocial con el pueblo gitano. Si bien, la entidad según su planeación, cumplió la meta anual, las acciones solo se dirigieron a un pueblo. Este ejemplo plantea la necesidad de concertar con los espacios de participación respectivos los objetivos y metas planeadas a fin de que el cumplimiento de los indicadores del PMI superen la gestión tradicional y se dirijan a cumplir la expectativa de la población objetivo.

Por otra parte, del total de sujetos étnicos identificados por el programa de reparaciones colectivas, 39 han tenido avances en procesos de restitución de derechos territoriales; de estos la cuarta parte son comunidades afrocolombianas. El Acuerdo busca que se prioricen los procesos de restitución de derechos territoriales y uno de los indicadores está dirigido a establecer el número de sujetos de reparación colectiva que se encuentran en proceso de restitución. En esta materia existen retos importantes pues de los 39 SRC que cuentan con proceso de restitución, solo 21% se encuentran en fase de implementación. La mitad de estos se encuentran en fases iniciales del proceso de reparación colectiva (identificación y alistamiento). En la siguiente tabla se presentan las comunidades étnicas que se encuentran en implementación de su PIRC y a la vez se encuentran en proceso de restitución de derechos territoriales.

SRC étnico en fase de implementación del PIRC y en procesos de restitución de derechos territoriales

SRC ÉTNICO EN IMPLEMENTACIÓN DEL PIRC CON PROCESO DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES	PUEBLO	FASE DEL PIRC	FASE DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN
MONDO-MONDOCITO	Indígena	Implementación	Posfallo
COMUNIDAD EMBERA KATIOS - EYÁQUERA - DOGIBI	Indígena	Implementación	Posfallo
RESGUARDO INDIGENA TAHAMI DEL ALTO ANDÁGUEDA	Indígena	Implementación	Posfallo
COMUNIDAD KANALITOJO (PUEBLOS SIKUANI, AMORUA Y SALIVA)	Indígena	Implementación	Judicial
RESGUARDO CUTI - EMBERA KATIOS	Indígena	Implementación	Posfallo
RESGUARDO PESCADITO - EMBERA DOBIDA	Indígena	Implementación	Judicial
RESGUARDO CHIDIMA TOLÓ - EMBERA KATIOS	Indígena	Implementación	Judicial
CONSEJO COMUNITARIO RENACER NEGRO	Afrocolombiano	Implementación	Posfallo

Fuente: Base de datos de aportada por la UARIV con corte a 31 de marzo de 2019.

Respecto a los retornos y reubicaciones de las comunidades desplazadas étnicas, se entiende que, en el proceso de reparación integral, el resultado óptimo es que las comunidades que abandonaron o fueron despojadas de sus territorios puedan regresar y volver a tejer sus relaciones culturales, sociales, económicas y espirituales, las cuales son el factor determinante en la construcción de su identidad como pueblo. En este sentido, es importante señalar que el protocolo actual de retornos y reubicaciones carece de una ruta específica para las comunidades étnicas desplazadas.

En la vigencia 2018, según lo reportado por la Unidad para las Víctimas²⁴¹, se logró acompañar las solicitudes de cuatro comunidades étnicas para lograr a formulación de los planes de retorno o reubicación. Estas comunidades acompañadas fueron: i) Pueblo Rico: Comunidades Embera Katio y Chamí (resguardo Gito Dokabú y resguardo unificado Chamí) y Mistrató: Comunidad Embera – Resguardo Mistrató. ii) Chocó - Alto Baudó - Resguardo Dubaza - Resguardo Catru - Resguardo Ancoso, iii) Lloró (comunidad de Currupa - comunidad de Currupacito - comunidad Chirriqui). iv) Tadó (comunidad de alto Tarena - comunidad alto Muchido).

Estos avances, según la entidad, reportan un 100% de cumplimiento en la meta del indicador de retornos étnicos. Sin embargo, vale aclarar, que en este como en casi la totalidad de los indicadores son las mismas entidades las que definen sus metas anuales, sin que se pueda determinar si las mismas se ajustan o afectan de manera sustantiva el universo de sujetos que requieren retornar.

Por otra parte, el PMI señala como producto la puesta en marcha de un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución acordado e

²⁴¹ Reporte SIRECI con corte a diciembre 2018.

implementado con los territorios y pueblos étnicos priorizados (Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral, Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó). Al respecto, los avances no demuestran articulación y coordinación y una implementación limitada de acciones²⁴².

b. Incorporación del enfoque étnico en las nuevas instituciones del SIVJNR

Según las finalidades del capítulo étnico y las salvaguardas allí dispuestas, se puede interpretar que el diseño y posterior despliegue de las nuevas instituciones que hacen parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación, y No Repetición, deberían contar con la incorporación del enfoque étnico, para que el acceso de estos pueblos pueda hacerse de manera armónica con su estructura social, cultural y organizativa.

Es así, como la Justicia Especial para la Paz y la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, han tenido avances considerables en la incorporación de componentes étnicos, pese a su reciente creación.

Las consultas realizadas determinan una base central para el abordaje de los temas étnicos en la JEP y permitirán una mayor efectividad en el avance institucional que requiera de la articulación con los pueblos étnicos. Otros temas, aún requieren un análisis para generar canales que faciliten la incorporación del enfoque, tales como dar una participación central a las víctimas pertenecientes a los pueblos étnicos en los procesos de justicia, los efectos jurídicos que generen conductas por parte de los pueblos étnicos que no tengan un mecanismo previsto de actuación.

Uno de los resultados del proceso de consulta de las normas e instrumentos²⁴³ del SIVJNR, señalado por la JEP es el acuerdo sobre mecanismos de articulación y coordinación interjurisdiccional entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena. Dicho esfuerzo resulta importante, en tanto es el primer ejercicio materializado del artículo 246 de la Constitución Política de 1991, en donde se avanza en determinar puntos de articulación entre los dos tipos de justicia.

²⁴² Para mayor profundización sobre el estado de los casos, revisar el Anexo 6.

²⁴³ i) Ley 1922 del 18 de julio de 2018, ii) Acuerdo 001 de 2018 del 9 de marzo de 2018, iii) Protocolo de comunicación con víctimas de la Unidad de Investigación y Acusación – UIA de la JEP, iv) Metodología de enfoque étnico de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, v) Protocolo de relacionamiento con autoridades étnicas de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y vi) Ruta de coordinación entre la UPD y las autoridades étnicas de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (Consultado únicamente con pueblos indígenas).

En el caso de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, como resultado de la consulta previa realizada, se resalta el acuerdo de la creación de una Dirección de Pueblos Étnicos. Con dicha instancia se espera que se coordinen las acciones misionales con los pueblos, prever como principio la acción sin daño y fortalecer sus derechos colectivos. A la fecha el equipo étnico de la CEV, cuenta con 9 profesionales, cuyos perfiles tienen cuenta con experiencia notable en el acercamiento, tratamiento y análisis de temas étnicos. Adicionalmente, se cuenta con un documento de metodología para la incorporación del enfoque étnico, en donde se destaca la búsqueda por mantener articulación con las demás nuevas instituciones del Sistema.

Respecto a la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, se ha avanzado en la generación de lineamientos para la incorporación del enfoque diferencial étnico y su conceptualización, en el marco de su deber misional. Dicha conceptualización se centra en el reconocimiento intercultural de las características del grupo familiar y personas que intervienen en la búsqueda, esto como un principio que debe anteceder las acciones que desarrolla UBPD en los procesos de asesoría y orientación.

En particular, en el marco de la consulta previa del sistema, la UBPD concertó el protocolo de relacionamiento y coordinación entre la UBPD y los pueblos indígenas y el protocolo para la coordinación y articulación de la reparación integral, restaurativa y transformadora de los pueblos indígenas; con el pueblo Rrom se ha iniciado un proceso de consulta en que se espera concertar un instrumento de ruta de coordinación y relacionamiento con la UBPD; por su parte, con el pueblo afrocolombiano, si bien se han mantenido diálogos, sobre la propuesta metodológica para la preparación de un encuentro/diálogo en los territorios, aun no se cuenta con documentos definitivos.

c. Derechos Humanos

El principal producto identificado en el PMI, dirigido a la prevención y protección de los derechos humanos, de acuerdo con lo estipulado en el Punto 5 del AF es el Plan Nacional de Derechos Humanos con participación de defensores, organizaciones y movimientos sociales. En este caso, se proyectó que a 2018 se encontrara en marcha dicho Plan Nacional de Derechos Humanos y que el mismo contaría con una perspectiva o componente étnico, la entidad encargada del cumplimiento de este indicador es la Presidencia de la República. Sin embargo, según lo reportado por dicha entidad, no se establecieron metas para 2018 y las acciones que se adelantaron refieren gestiones para la puesta en marcha del Plan, dado que según informa la entidad aún se encuentran en formulación.

Las gestiones adelantadas principalmente, fueron 15 foros regionales realizados entre junio y agosto, donde asistieron diferentes sectores, entre ellos la instancia étnica y un posterior acuerdo sobre el compromiso se avanzar en la formulación del Plan.

Por otra parte, es importante mencionar que la Defensoría del Pueblo, ha trabajado para que el Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos y DIH cuente con variables relacionadas con enfoque étnico, pertinencia cultural y perspectiva de mujer, entre otros.

7. Riesgos identificados en la implementación del Capítulo étnico.

Matriz de riesgos del capítulo étnico.

Riesgos identificados	Posible impacto
<p>Inexistencia de una programación de recursos específicos para el cumplimiento del capítulo étnico en el AF.</p>	<p>Lo cual implica retos para hacer seguimiento progresivo a la asignación de recursos para pueblos étnicos en el posconflicto en contraste con un parámetro establecido y genera dificultades para el seguimiento y monitoreo que realizan la ciudadanía y las organizaciones.</p> <p>La ausencia de una programación de recursos, incide en que varios de los componentes esenciales de la política de paz, estén desprovistos de seguimiento a los recursos para atender los pueblos étnicos.</p>
<p>Incumplimiento de las salvaguardas étnicas estipuladas en el AF.</p>	<p>El incumplimiento del <i>respeto por el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa</i>, en los principales programas o planes del AF, pueden dar lugar a intervenciones que generen impactos no esperados en los territorios étnicos, así como generar retrasos en la implementación.</p> <p>La ausencia de <i>incorporación del enfoque transversal étnico, de género, mujer y generación</i> puede tener como consecuencias la falta de eficacia en las acciones desarrolladas en los diferentes puntos del Acuerdo y requerir reprocesos y recursos adicionales.</p>

Ausencia de recursos para la garantía para la participación de líderes y autoridades étnicas.	La falta de implementación de acciones de las instancias de prevención, protección e investigación previstas en el AF y la ausencia de enfoque étnico en las acciones desarrolladas, desestimulan la participación en los espacios de construcción de paz.
Ausencia de recursos para el programa de reincorporación y armonización	La ausencia de recursos para el diseño del Programa retrasa su operación y la puesta en marcha de medidas diferenciales para la población excombatiente que tiene pertenencia étnica.
Ausencia de recursos y enfoque étnico en el PNIS	La ausencia del componente étnico en el PNIS no permite avanzar con mayor efectividad en la reducción de hectáreas con cultivos de uso ilícito que se traslapan con territorios étnicos, y no permite que las acciones se ajusten a las necesidades de la población.
Poca celeridad en la implementación de las iniciativas étnicas de los PDET	Retrasos en la puesta en marcha de las demandas expresadas por la ciudadanía en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR-.

Acciones de la CGR - UDP

Seguimiento a Ley de Víctimas y Decretos Leyes étnicos

Con respecto a los avances en materia de seguimiento a la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas” y a los temas étnicos transversales tanto en el tema de víctimas como en los puntos estipulados en el Acuerdo Final, la CGR también ha estado presente en espacios de acompañamiento y seguimiento. En relación al Informe al Congreso Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 2018, se han realizado sesiones de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley y una sesión ampliada adicional, en la cual ha participado activamente la UDP. Asimismo, en el marco de esta Comisión se realizaron sesiones técnicas con las entidades encargadas de la atención y reparación a víctimas para analizar los resultados de implementación de las recomendaciones realizadas en cada uno de sus informes de seguimiento.

Frente a asuntos étnicos, la UDP participa de la Comisión de Seguimiento de los Decretos Leyes de víctimas. Adicionalmente, en el marco del seguimiento al AF, la UDP ha participado de reuniones técnicas con la Instancia de Alto Nivel de Pueblos Étnicos a fin de contrastar los resultados con los resultados del acompañamiento de dicha instancia a los procesos de construcción de paz territoriales y nacionales.

Seguimiento territorial a través de la participación ciudadana – Convenio OEI de 2019.

Se trata de una iniciativa liderada por la UDP que radica en aunar esfuerzos con el fin de generar los conocimientos técnicos y especializados a través del desarrollo de metodologías, instrumentos, recolección de información institucional y de la ciudadanía para la elaboración de documentos y de investigaciones de seguimiento de las políticas públicas de víctimas del conflicto armado interno y de la implementación del AF, en ocho (8) subregiones de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) con 25 municipios focalizados.

Este convenio de cooperación internacional, tiene el propósito de realizar seguimiento y evaluación a la gestión y resultados y cumplimiento de las políticas públicas diseñadas para implementar el Acuerdo de Paz, para el postconflicto, víctimas y estabilización territorial. Para el levantamiento de información los 25 municipios mencionados, se ha definirá una metodología de

recolección de información, el diseño de instrumentos específicos, se cuenta personal operativo entrenado y con experiencia en recolección de datos en fuentes primarias, consolidación de la información y análisis técnico de la información. Dicha metodología se encuentra en proceso de construcción y una vez culmine su diseño y aprobación, comenzará su aplicación en territorio.

OCEANO – Central de Información Contractual

Con la Central de Información Contractual -OCEANO- se han logrado identificar los principales contratistas, las modalidades de contratación, el número de contratos y el valor total contratado.

De la muestra de 2.086 contratos analizados por un valor de \$802 mil millones de pesos orientados a la implementación del AF, OCEANO identificó mallas empresariales que alcanzan los \$8.9 billones correspondientes a 13.787 contratos desde 2016 a la fecha. Con respecto a la información arrojada por las mallas por vigencia, se tiene que 2018 es el año en que se contrató un mayor número de recursos, siendo la contratación directa la modalidad que prevalece.

Conclusiones

Sobre el financiamiento del Acuerdo Final

- Se destacan como aspectos favorables los siguientes: **i)** La inclusión del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz en la Ley 1955 de 2019; **ii)** El propósito de incluir un trazador presupuestal para la paz para los recursos del PGN; **iii)** La posibilidad de ajustar, coordinar y articular los instrumentos de implementación del AF, a través de la implementación de la Hoja de Ruta, instrumento al que deberán concurrir los diferentes mecanismos de financiación; y **iv)** El mejoramiento de la consistencia de los proyectos de inversión del PGN frente al PMI en el 2018 - 2019 respecto a lo evidenciado en 2017, sin embargo los niveles de subreporte deben ser revisados.
- Se reiteran los riesgos evidenciados en el Segundo Informe: **i)** No se cuenta con un costeo específico de la totalidad de los productos esperados en la implementación del AF; **ii)** No se evidencian avances en los ajustes normativos requeridos para flexibilizar el uso de fuentes de financiación del AF, como es el caso del SGP; **iii)** Limitaciones en la ejecución de recursos financiados con fuentes de alcance territorial, como es el caso de: SGR, SGP, Recursos Propios de ET y Cooperación Internacional; **iv)** Baja disponibilidad y calidad de los marcadores presupuestales especialmente en las fuentes de SGP, Cooperación Internacional y PGN-Funcionamiento. Asimismo, en relación al PGN, no se han superado temas asociados a la calidad de la información de los proyectos que se evidencian en niveles de subreporte altos y dificultades para cuantificar y territorializar los productos del PMI. El trazador presupuestal para la paz para los recursos del PGN y la posibilidad de coordinar y articular los instrumentos de implementación del Acuerdo Final y fuentes de financiación, a través de la Hoja de Ruta en los 170 municipios PDET, se constituyen en las principales apuestas a favor de la implementación durante el cuatrienio.
- El PND 2018-2022, asignó \$37,1 billones al PPI Paz, de los cuales \$ 10,4 billones se relacionan directamente al Pacto por la Construcción de Paz. El resto de los recursos se asocian a otros 13 pactos, siendo el Pacto por la Equidad el que concentra la mayor parte de recursos (50%). Sin embargo, esto no resuelve la necesidad de un costeo más definido de los recursos necesarios para cubrir los compromisos asumidos en el AF. En la misma vía, no existe claridad en la orientación del gasto, en tanto el

PPI Paz difiere de la focalización de recursos realizada en el MFMP 2017, pues difiere de los presupuestos dirigidos a la Reforma Rural Integral y a la Solución del problema de drogas ilícitas, además de dejar pendiente la programación del 21% de recursos.

- La ejecución de recursos en el 2018 y la programación en 2019, no se corresponden con los recursos proyectados en el MFMP. En el 2018 se ejecutaron \$4.0 billones, lo que representa el 53% de lo programado en el MFMP para esta vigencia. En 2019, se programaron a la fecha del presente informe \$3.6 billones para toda la vigencia, lo que corresponde a menos de la mitad de lo estipulado en el MFMP para este año.
- El control y seguimiento a través de sistemas de información de los recursos que son transferidos al Fondo Colombia en Paz debe aumentar, dado que no se encuentran incluidos en los sistemas de seguimiento a la ejecución presupuestal. Vale señalar que este Fondo concentra la tercera parte del recurso del PGN durante el periodo 2017-2019.
- Respecto a la planeación presupuestal realizada en el PND 2018-2022 frente a lo programado en el MFMP 2017, se incrementó la participación de fuentes como el SGP, Cooperación Internacional e Inversión de Privados, sobre las cuales el Gobierno nacional no tienen una completa gobernanza en los sistemas de información.
- Respecto a la calidad del gasto, del análisis de las fichas de los proyectos de inversión del SPI del SUIFP se evidenció que, en términos de la contribución de los recursos ejecutados para la implementación directa del AF: **i)** El 49% de los recursos dirigidos a la Reforma Rural Integral contribuyen a resultados intermedios y solo el 5% de los recursos aportan a resultados finales de la política, **ii)** El 51% de los recursos dirigidos a la política de víctimas y al SIVJRN, se orientan a actividades de gestión, mientras que el 30% de los recursos contribuye al logro de los resultados finales esperados. **iii)** Los recursos dirigidos a la participación política, la reincorporación social y económica de los excombatientes y la solución al problema de drogas ilícitas se encuentran asociados a productos de gestión, toda vez que una vez ingresan los recursos al FCP no es posible identificar en el sistema a que productos del PMI contribuyen.

Sobre la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI)

- Se destacan como aspectos favorables los siguientes: **i)** La culminación de la fase de construcción participativa de los PDET; **ii)** La existencia de

ejercicios de costeo para 13 de los 16 Planes Nacionales Sectoriales; **iii)** La aprobación del Conpes 3958 de 2019 para implementar un sistema catastral multipropósito y la aprobación del préstamo del Banco Mundial, por US\$100 millones para darle cumplimiento.

- Se reitera especialmente un riesgo evidenciado en el Segundo Informe, sobre la ausencia de sincronización entre las expectativas ciudadanas materializadas en la construcción participativa de los PATR y el diseño e implementación de los Planes Nacionales Sectoriales. Esto en tanto, de 16 Planes Nacionales Sectoriales, que deberían actuar como rectores de política, aclarar los escenarios financieros para el cumplimiento de las iniciativas ciudadanas y definir las rutas de implementación progresiva, tan solo dos han sido aprobados: el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional a cargo del Ministerio de Transporte y el Plan Nacional de Electrificación Rural a cargo del Ministerio de Minas y Energía.
- Durante 2017 y 2018 se ejecutaron \$4,6 billones para la RRI. El 52% de los recursos se ejecutaron en el pilar de infraestructura y adecuación de tierras. El 41% de la ejecución se concentró en los pilares de educación rural, vivienda, producción agropecuaria y economía solidaria, y PATR. Los proyectos con mayores recursos fueron ejecutados por el Ministerio de Educación, el ICBF, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Cultura, y la Agencia de Renovación del Territorio.
- Se advierte que el costeo actual de los Planes Nacionales Sectoriales, que han sido formulados, puede representar un déficit de \$34,5 billones, lo que implicaría aumentar en 32,5% los recursos disponibles en 2019. Esto sin incluir el costeo de tres planes que podrían requerir recursos adicionales: el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural a cargo del MADR, el Plan de Zonificación Ambiental a cargo del MADS, y el Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación a cargo del ICBF.
- Pese a que los Planes Nacionales Sectoriales que fueron aprobados corresponden al Pilar de Infraestructura, los recursos orientados a este Pilar se redujeron para 2019 en un 63%, situación que puede afectar la puesta en marcha de la política y el logro de los objetivos de la reforma rural en esta materia.
- Si bien, uno de los principales avances de la RRI es la finalización de la fase de construcción participativa de los PATR, los mismos no cuentan con

todos los parámetros establecidos en el artículo 4 del Decreto 893 de 2017. Esto es, carece de una estructura de planeación de la oferta que se identifique en un capítulo de programas y proyectos, lo cual presenta riesgos de tipo fiscal, en tanto no se sincronizan las iniciativas formuladas por la ciudadanía con la disponibilidad efectiva de los recursos necesarios para su satisfacción.

- Los PDET incluyeron 32.593 iniciativas ciudadanas clasificadas en 8 pilares. A 30 de marzo de 2019, se habían cumplido 227 de estas, es decir un 0,7% del total. En este sentido, se alerta sobre el riesgo de los bajos resultados en la gestión de oferta, si persisten las dificultades de articulación entre entidades y si se mantiene el ritmo de cumplimiento. Esto es más relevante, al tener en cuenta que, según los reportes de las entidades responsables de la reforma rural, solo el 40% de los bienes y servicios prestados están efectivamente articulados a los PATR.
- El AF estipuló que El Fondo Nacional de Tierras (FNT), dispondría de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años. Al respecto, se estableció la meta trazadora en el PMI de 3.000 millones de hectáreas entregadas a través del FNT. La Agencia Nacional de Tierras reportó un avance de 0.03% frente a la meta tal como está consignada. Sin embargo, la entidad manifestó que en el AF no se especificaba la entrega sino la disposición de hectáreas en el FNT, siendo en este sentido, el avance del 18.6% de hectáreas ingresadas al Fondo. Esto implica una diferencia en la medición que cambia el alcance de la meta tal como estaba considerada en el PMI, lo cual deberá surtir un mecanismo de revisión conjunta a fin de determinar su aprobación.
- Se destaca el avance en la expedición por parte del Gobierno Nacional del documento Conpes 3958 de 2019, el cual define una estrategia para la implementación de la política de catastro multipropósito y establece metas en el mediano y el largo plazo como alcanzar una cobertura del 60% del área del territorio nacional con información catastral actualizada en 2022 y un 100% en 2025.

Al respecto, se advierte sobre la importancia del arreglo institucional que esto implica, sobre todo porque el PND 2018-2022 le otorgó a la Agencia Nacional de Tierras la figura de gestor catastral y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi el rol de autoridad catastral nacional, definiendo esto como un reto importante de articulación entre estas entidades de sectores diferentes. Adicionalmente, pone de presente la necesidad de un rol más activo de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) en el mapa institucional.

- Se destaca la ausencia de metas trazadoras en el PMI en temas como lo son infraestructura y adecuación de tierras; salud; vivienda y agua potable; producción agropecuaria y economía solidaria; y garantía de la alimentación para todos los indicadores temáticos. Por tanto, se requiere un trabajo coordinado para establecer los resultados esperados al final del periodo de implementación de la RRI y su respectiva aprobación en la CSIVI. Sin metas trazadoras en la mayor parte de los pilares de la reforma rural, se corre el riesgo de dispersar acciones que no concurren en un mismo objetivo y no cumplan con los criterios de eficacia, eficiencia y economía. Este hecho afecta, además, el seguimiento y monitoreo del gobierno, de la ciudadanía y de los entes de control.

Sobre el fortalecimiento de la participación política

- Se destacan como aspectos favorables los siguientes: **i)** La expedición de normas y actos administrativos como el Acto Legislativo 03 de 2017 que reconoce el partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, la Ley 1909 de 2018 sobre garantías a las organizaciones políticas que declaren en oposición, la Ley 1908 de 2018 que eleva el costo de los delitos que atentan contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y quienes ejercen la política y la Resolución 1190 de 2018 del Ministerio del Interior, por la cual se adopta el protocolo para la garantía a la protesta política (como medida transitoria); **ii)** La creación del Consejo Nacional de Reconciliación y la Convivencia a través del Decreto Ley 885 de 2017; **iii)** Los avances presentados por la Radio Televisión Nacional de Colombia abriendo espacios para la divulgación del trabajo de organizaciones y movimientos sociales.
- Se reitera el riesgo evidenciado en el Segundo Informe, respecto a la ausencia de recursos adicionales para las entidades responsables de desarrollar acciones que fortalezcan la participación política, como el caso especialmente de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Fiscalía General de la Nación.
- Durante el periodo 2017-2018 se ejecutaron \$300 mil millones dirigidos al Punto 2 del AF. Esto corresponde al 3% del total de recursos ejecutados para todo el Acuerdo en el periodo. El 61% de los recursos se asociaron a los mecanismos democráticos de participación ciudadana, 29% de los recursos se orientaron a promover una mayor participación en política con seguridad y el 10% restante para garantías de la oposición.

- Existen retrasos en la conformación y puesta en marcha del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). Sin embargo, el gobierno nacional puso en marcha el Plan para Proteger a los Líderes Sociales - PAO.

La creación de programas y estrategias como el PAO, debe afectar positivamente la efectividad del Estado para atender con prioridad la prevención y protección de los líderes sociales. Ya que esta situación constituye una de las mayores preocupaciones de la implementación del Punto 2 del AF, si se consideran las cifras de homicidio de los líderes sociales a partir de la firma del AF. Se hace necesario el fortalecimiento y la priorización de los mecanismos dispuestos por el AF para la protección de la vida y la integridad de los líderes, defensores de derechos humanos y autoridades étnicas a fin de no desincentivar su centralidad en la construcción de la paz.

- No se han promulgado ni ajustado marcos normativos para el fortalecimiento y la garantía de la participación política, tales como: la ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y la protesta social, el acto legislativo para la reforma política, el marco normativo para las Circunscripciones Especiales de Paz y los ajustes normativos necesarios para la planeación democrática y participativa. En este sentido, se limitan las estrategias para la modernización y la participación y el sistema político.

Sobre el fin del conflicto

- Se destacan como aspectos favorables los siguientes: **i)** El cumplimiento de los pagos de los beneficios a los exintegrantes FARC en la fase de reincorporación temprana; **ii)** Los logros del programa especial de reincorporación para los menores de edad “Camino Diferencial de Vida”; **iii)** La expedición del CONPES 3931 de 2018, que formula la política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP para el mediano y largo plazo. **iv)** Se destaca la financiación del partido, la representación en el Congreso para el periodo 2018-2022 a través de las curules creadas con la firma del Acuerdo y la designación del delegado del partido FARC ante el Consejo Nacional Electoral.
- Se reiteran los riesgos evidenciados en el Segundo Informe: **i)** La baja sincronización entre las asignaciones para la renta básica mensual y las

medidas definidas para la sostenibilidad económica, ya que se evidenciaron algunos ajustes en la programación de los procesos de aprobación de las propuestas de proyectos productivos presentadas por los exintegrantes FARC; **ii)** La asignación de recursos para el cumplimiento de acciones de reincorporación, en tanto se evidenció ausencia de recursos adicionales en las entidades con responsabilidad en el Punto 3.

- Durante el periodo 2017-2018 se ejecutaron \$700 mil millones orientados al fin del conflicto. Esto corresponde al 8% de la ejecución total del AF durante el periodo. Los gastos del cese al fuego representaron el 39% del total ejecutado y se incurrieron en 2017. Lo planeado en 2019 en los pilares de reincorporación y garantías de seguridad frente a lo ejecutado en 2018 evidencian disminuciones de 23% y 71% respectivamente.
- Los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) podrán ser trasladados, agrupados o tener un cierre definitivo durante 2019. Esta situación genera incertidumbre respecto a las inversiones públicas y los proyectos productivos que ya han sido implementados en cada uno de estos espacios, pues se podría afectar la continuidad y la sostenibilidad de los proyectos productivos emprendidos por los excombatientes, además de generar nuevos costos en las readecuaciones necesarias.
- El Programa de atención especial de personas con discapacidad del conflicto con incapacidad permanente y adultos mayores, que tenía como fecha de inicio 2017, aún no ha sido puesto en marcha. Este retraso ha postergado la implementación de una ruta especial y expedita, ajustada a las necesidades de esta población.
- Los homicidios de 109 exintegrantes FARC presentados después de la firma del AF pueden afectar de manera relevante la confianza de los excombatientes en el proceso de reincorporación. Esta situación adquiere mayor relevancia cuando en contraste las diferentes instancias del SISEP no se encuentran operando.²⁴⁴
- En la misma vía, según el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, entre el 01 de enero de 2016 y el 31 de enero de 2019, ocurrieron 462 homicidios de líderes sociales, 164 de ellos en el año 2018. Esto, junto con los homicidios de los exintegrantes FARC, se convierte en

²⁴⁴ Oficio de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

uno de los mayores riesgos para la garantía del fin del conflicto, pues además de alertar sobre los problemas de seguridad que persisten en los territorios y la presencia de actores armados, también desincentiva la participación ciudadana en los espacios de construcción de la paz.

Sobre la solución al problema de drogas ilícitas

- Se destacan como aspectos favorables los siguientes: **i)** La formulación de la política integral para enfrentar el problema de las drogas ilícitas: Ruta Futuro; **ii)** Según cifras del Observatorio de Drogas de Colombia, comparadas con las de UNODC, se identifica una reducción del 30% de las hectáreas con cultivos de uso ilícito en los municipios PNIS y de un 67% del número de hectáreas que tenían las familias al inscribirse en el programa. Adicionalmente, UNODC, como resultado de la verificación en 7 municipios, identificó que después de un año de entregado el primer pago a las familias PNIS, tan solo en el 0.6% de las hectáreas persistieron los cultivos de uso ilícito.
- Se reiteran los riesgos evidenciados en el Segundo Informe: **i)** La no ampliación de la cobertura del programa PNIS, lo cual puede limitar el alcance de los resultados esperados y de las metas trazadoras del PMI; **ii)** La duplicidad de esfuerzos institucionales que puede generarse en los municipios PNIS que coinciden con los municipios PDET, lo cual se ha venido corrigiendo al articular procesos de participación comunitaria, sin embargo se resalta la necesidad de trabajar en una ruta coordinada para intervenir en 8 municipios PNIS que actualmente no están priorizados en las zonas PDET.
- Durante el periodo 2017-2018 se ejecutaron \$2,4 billones, lo que corresponde al 27% de los recursos ejecutados durante el periodo para el AF. El 99% de los recursos ejecutados se orientaron al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, no se registran por parte de las entidades responsables recursos para los pilares de prevención del consumo y de solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.
- Las principales fuentes de financiación fueron el PGN (42%) y la cooperación internacional (48%). Hay una reducción de los recursos del Punto 4, a una proporción equivalente al 2% del total de recursos programados.

- El 32% de las familias PNIS no cuenta con seguridad jurídica sobre los predios que habita; esta situación puede obstaculizar la viabilidad para realizar la inversión de recursos en proyectos productivos o en otro tipo de bienes que favorezcan la ruta de sustitución. En este sentido, se requiere una atención prioritaria y la articulación de las políticas de formalización y sustitución en los territorios PNIS.
- No se ha reglamentado el tratamiento penal diferencial a los pequeños cultivadores, lo cual puede desestimular la participación de familias o comunidades que, estarían dispuestas a manifestar su decisión de ingresar a los programas de sustitución. Así, se pierde la oportunidad de contar con un universo más amplio de beneficiarios voluntarios, que podría llevar a lograr mayores resultados por parte del PNIS.
- La ausencia de metas trazadoras en el PMI para los pilares de prevención del consumo y salud pública y de solución a la producción y comercialización de narcóticos, limita que las acciones del gobierno se orienten a resultados concretos en el mediano y largo plazo, dejando a criterio de cada gobierno las metas anuales y cuatrienales y dificulta el seguimiento y monitoreo de los avances de las políticas públicas.
- Se requiere actualizar la información existente sobre la atención integral en el marco de la política de prevención del consumo y salud pública; esto para optimizar los escenarios de toma de decisiones de política pública, la planeación de acciones y la orientación del gasto público.

Sobre la implementación del acuerdo para víctimas del conflicto armado

- Se destacan como aspectos favorables los siguientes: **i)** La creación y puesta en marcha de las nuevas entidades que integran el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación Integral y No Repetición; **ii)** La Formulación del documento del Plan Nacional de Rehabilitación psicosocial para la convivencia y la no repetición; **iii)** La realización del Proceso Amplio participativo con la participación de la población víctima y **iv)** La disponibilidad del Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos y DIH con enfoque étnico, pertinencia cultural y perspectiva de mujer y género.
- Se reiteran los riesgos evidenciados en el Segundo Informe: **i)** La ausencia de fortalecimiento fiscal y de un costeo específico de los recursos

requeridos para las medidas de la Ley 1448 de 2011 que son centrales en la implementación del AF, como reparación colectiva, retornos y reubicaciones, indemnización administrativa, restitución de tierras, y rehabilitación psicosocial; **ii)** Dificultades existentes para la recepción y monetización de los bienes entregados por las FARC.

- Durante el periodo 2017-2018 se ejecutaron \$500 mil millones para punto 5 de Víctimas, lo cual representa el 6% de la ejecución del total de recursos para el AF durante el periodo. Dichos recursos provienen principalmente del PGN y Cooperación. El 48% de los recursos se orientó al funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad. El 37% de los recursos ejecutados se asoció al Pilar de derechos humanos y el 15% restante de los recursos se orienta a pilar de reparación integral de paz. En 2019 si bien creció la participación del recurso para este punto en el total, la magnitud del mismo sigue siendo bajo para lo requerido en materia de víctimas.
- Si bien las nuevas entidades del SIVJNRN fueron creadas, la falta de oportunidad en la disposición de recursos para el personal de estas puede afectar los resultados esperados de su operación, así como implicar retrasos en el cumplimiento de sus funciones misionales, trayendo como consecuencias posibles sobre costos al final de su periodo transitorio y requerir la ampliación de su vigencia.
- No existe aún una estrategia de reconocimiento de responsabilidad colectiva. Dicha estrategia es central en tanto procura la satisfacción de los derechos de las víctimas, marcar simbólicamente un nuevo comienzo y crear un ambiente favorable para la construcción de paz.
- La falta de definición del alcance de la meta trazadora de reparación integral: "*Avance significativo en la reparación integral de las víctimas*", puede implicar asincronía y falta de efectividad en las acciones realizadas para la reparación en relación con sus resultados esperados.
- Se requiere una vinculación directa de las responsabilidades de la Unidad de Restitución de Tierras en el marco de las metas trazadas en el PMI, ya que podrían duplicarse o desarticularse acciones que aportan a la reparación integral a las víctimas y generar dificultades para el monitoreo y seguimiento a los avances presentados en el marco del AF.

- Los indicadores y metas establecidas en el PND 2018-2022 en materia de reparación a víctimas resultan bajos o pocos frente a los universos de la población víctima sujetos de atención de cada medida, máxime si se tiene en cuenta el cierre de la vigencia de la Ley.
- No se evidencia, a la fecha del informe, dinamismo en los trámites requeridos para la modificación de la Ley 1448 de 2011 con base en los resultados del proceso amplio participativo, tal como se previó en el AF. Además de tener en cuenta las propuestas recogidas, se requiere un costeo específico de los recursos requeridos para cumplir los compromisos establecidos con la población víctima y una estimación del tiempo necesario para garantizar la reparación al total de dicha población.

Sobre los mecanismos de implementación y verificación

- Se destacan como aspectos favorables los siguientes: **i)** Se evidenciaron mejoras en el dinamismo del sector privado, en respuesta al mecanismo de obras por impuestos; **ii)** Se evidenciaron avances en las herramientas de difusión y comunicación del AF tales como emisoras y espacios en la televisión institucional durante 2018; **iii)** El acompañamiento de Naciones Unidas al proceso de implementación, verificación y seguimiento del AF.
- Se reiteran los riesgos evidenciados en el Segundo Informe: **i)** El PMI no cuenta con metas medibles en cada uno de los indicadores, lo cual dificulta el seguimiento al cumplimiento de los resultados de la implementación y a la asignación óptima de los recursos; **ii)** Debilidades en el rol del FCP, en tanto de los \$37,1 billones del PPI Paz sólo \$3,9 billones se canalizarán a través de este instrumento. En 2019 se apropiaron a la fecha de este informe \$0,23 billones a través del Fondo, frente a los \$1,4 billones esperados en toda la vigencia. Actualmente, no ingresan al FCP recursos de cooperación internacional, SGR, ni SGP, ni los recursos del recaudo del impuesto nacional al carbono; **iii)** Ausencia de interoperabilidad de los sistemas de seguimiento e información del posconflicto.
- Durante el periodo 2017-2018 se ejecutaron \$400 mil millones para el Punto 6, lo que corresponde al 5% del total de los recursos del AF durante el periodo. El 42% fue financiado por el PGN, la cooperación aportó un 53% y el sector privado un 5%. En 2019 se programaron \$800 mil millones, que representan el 22% de los recursos totales del AF para la

vigencia, monto explicado por el valor de las empresas creadas en territorios ZOMAC con activos por \$440 mil millones y por recursos PGN (\$0,32 billones).

- El PND 2018-2022 no precisa como se articulará y optimizará el FCP con la Hoja de Ruta del PND 2018-2022, que defina los roles de cada instrumento, los mecanismos de articulación de estos y las entidades responsables de la programación y la ejecución, para minimizar el riesgo de descoordinación o duplicidad de acciones e inversiones.
- El artículo 26 de la Ley 1930 de 2018, en tanto el 70% de los recursos del recaudo del impuesto nacional del carbono no ha ingresado al FCP, según reporte del FCP 2018. Según las proyecciones del MHCP, en 2018 deberían haber ingresado al Fondo cerca de \$0.7 billones, los cuales, a pesar de haber sido recaudados por la DIAN, aún no han ingresado al FCP.
- El Sistema Integrado de Información SIIPO aún no se encuentra implementado y su diseño aun no contempla todas medidas definidas en el AF, entre ellas la interoperabilidad con otros sistemas. Por lo anterior, el Gobierno no dispone de reportes visibles y confiables que le permitan realizar el seguimiento y monitoreo requerido a las acciones implementadas en el marco del AF.
- No hay definición sobre el dinamismo del rol establecido para la Comisión de Seguimiento, Impulso Verificación a la Implementación el Acuerdo CSIVI, encargada del seguimiento, impulso y verificación, del AF.

Sobre la implementación del capítulo étnico del AF

- Se destacan como aspectos favorables los siguientes: **i)** La inclusión de iniciativas ciudadanas con enfoque étnico en los PDET; **ii)** Los espacios de diálogo entre la Instancia de Alto Nivel de Pueblos Étnicos y las diferentes entidades involucradas en el PMI, generados por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación.
- Se reiteran los riesgos evidenciados en el Segundo Informe: **i)** La subestimación de la importancia de la concertación y de la consulta previa con las comunidades étnicas; **ii)** La falta de un costeo específico de la financiación del capítulo étnico; **iii)** La ausencia de una estrategia institucional que incorpore la capacidad instalada del Estado para coordinar los asuntos étnicos en lo que atañe al AF.

- El Plan Plurianual de Inversiones de Paz del PND 2018-2022 no estimó diferencialmente los recursos dirigidos a la implementación del AF. En la misma vía, los reportes realizados por las entidades en el sistema de seguimiento a proyectos SPI, no permite establecer con precisión los recursos que dirigidos para pueblos étnicos se relacionan específicamente a la implementación del AF.
- Según el reporte realizado por las entidades al SIRECI, en 2018 se apropiaron \$97.639 millones para la implementación del capítulo étnico, de los cuales se comprometió el 68%. El 62% de los recursos para pueblos étnicos fue asignado en proyectos dirigidos a la reparación a las víctimas y el 37% fueron dirigidos a la Reforma Rural Integral. No fueron asignados recursos para la participación política, para el programa de armonización y reincorporación de excombatientes con pertenencia étnica, para la sustitución de cultivos de uso ilícito ni para la prevención del consumo de drogas ilícitas. En 2019, no se registran por parte de las entidades responsables asignación de recursos para los anteriores puntos, adicional a los relacionados con el desminado de territorios étnicos.

Hay rezagos en la implementación de acciones y de avances específicos en los indicadores étnicos en el PMI. Se destacan entre los principales: **i)** La poca celeridad en el cumplimiento de los indicadores del PMI en el pilar de ordenamiento social de la propiedad; **ii)** Los Planes Nacionales Sectoriales no cuentan con capítulos o rutas específicas para la atención de los pueblos étnicos; **iii)** El PNIS no cuenta con un componente étnico que le permita atender con el debido enfoque diferencial las comunidades indígenas y afrocolombianas afectadas por cultivos de uso ilícito; **iv)** La carencia de enfoque étnico en las estrategias de prevención y protección; **v)** Los avances en el diseño del Programa de Armonización y Reincorporación para exintegrantes FARC con pertenencia étnica; **vi)** Los avances de los procesos de desminado de territorios étnicos; **vii)** La ausencia de una estrategia para atender los casos emblemáticos que fueron señalados en el capítulo étnico del AF.

Anexos

Anexo 1: Inversión de las Entidades a la financiación del posconflicto (PGN-Inversión) Valores en millones \$

ENTIDAD	Vigente Posconflicto to 2017*	Compromisos Posconflicto 2017*	Vigente Posconflicto to 2018**	Compromiso Posconflicto 2018**	Vigente Posconflicto to 2019*	Compromisos Posconflicto 2019*
ACR	0	0	0	0	760	0
ADR	52000	52000	647	647	34392	0
Aeronáutica Civil	0	0	0	0	0	0
ANH	1779	1779	0	0	13311	0
ANT	145859	109379	94568	90181	22645	0
ART	104269	102139	65606	63328	64595	10578
ARTESANIAS	0	0	23	23	2834	1037
AUNAP	200	200	0	0	0	0
CGR	0	0	1647	817	5654	850
COLDEPORTES	2250	2250	49362	49362	0	0
Comisión de la Verdad	0	0	0	0	19206	4801
DAFP	313	313	897	870	755	660
DAPRE	157	157	692799	692729	7087	100
DEFENSORÍA	0	0	16729	13298	0	0
DNP	101	0	710	703	6173	0
DPS	69299	69299	134661	49172	2721	1721
EJERCITO NACIONAL	219934	132485	0	0	0	0
FONTIC	0	0	0	0	9316	9316
ICA	0	0	0	0	100	0
ICANH	0	0	0	0	720	325
ICBF	18847	18830	20943	19866	1022214	0
INVIAS	5000	4962	0	0	0	0
IPSE	72666	72666	2626	2626	3546	0
JEP	0	0	21885	20401	97610	4795
MADR	162404	162404	181529	181215	147604	2530
MEN	57070	52354	378123	364214	59979	3796
MINAMBIENTE	6270	1282	950	950	0	0
MINCIT	4312	4312	7880	9389	0	0

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

MINCOMERCIO	0	0	0	0	7416	0
MINCULTURA	11631	11631	5096	1321	2284	0
MININTERIOR	1200	1200	6250	5947	3300	115
MINJUSTICIA	1088	1088	656	326	2425	63
MINMINAS	94073	90706	0	0	0	0
MINSALUD	0	0	6503	6426	400	0
MINTIC	158208	158208	23852	23852	0	0
MINTRABAJO	10902	10711	14209	14178	2526	105
MINVIVIENDA	24185	24171	0	0	0	0
PARQUES NACIONALES	0	0	5029	4496	20951	0
PONAL	126784	23536	16112	16034	0	0
PROCURADURÍA	0	0	396	396	0	0
Registraduría	0	0	0	0	100	100
UBDP	0	0	0	0	48329	96
Unidad de Víctimas	32103	5242	31600	7538	26518	4905
Unidad Organizaciones Solidarias	2065	2065	1638	1638	1223	1223
UNP	0	0	0	0	1785	0
TOTAL	1.384.971	1.115.369	1.782.923	1.641.941	1.638.480	47.116

*Para las vigencias 2017-2018 las cifras corresponden a lo reportado por el Gobierno en el SPI del SUIFP.

*La Vigencia 2018 corresponde a rendición SIRECI inversión.

Anexo 2: Proyectos de inversión asociados al posconflicto (PGN) Valores en millones \$

Punto del Acuerdo: 1. Reforma Rural Integral

PILAR	ENTIDAD	PROYECTO	Vigente 2017*	Compromisos 2017*	Vigente 2018	Compromisos 2018**	Vigente 2019*	Compromisos 2019*
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	ADR	Formulación e implementación de planes y proyectos integrales con Enfoque Territorial para la Población Rural. Nacional	0	0	0	0	885	0
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	ADR	Fortalecimiento de la cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural para la población rural a nivel nacional	0	0	0	0	26990	0
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	MINTIC	Ampliación Programa Telecomunicaciones Sociales	158208	158208	23852	23852	0	0
1.7. Garantía del derecho a la alimentación	DPS	Implantación de un programa red de Seguridad Alimentaria - RESA Región Nacional	2000	2000	981	972	0	0
1.4. Educación rural 2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política.	MEN	Mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media	9451	9451	20108	6200	0	0
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	EJERCITO NACIONAL	Adquisición equipo de ingenieros fijo y de combate	34500	0	0	0	0	0
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	MINTRABAJO	Implantación Fondo de Solidaridad Pensional subcuenta de subsistencia.	5984	5984	7432	7432	0	0
1.4. Educación rural	MINCULTURA	Implementación del plan nacional de música para la convivencia, a nivel nacional y territorial	304	304	0	0	0	0

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

1.4. Educación rural	MINCULTURA	Construcción adecuación, mantenimiento, restauración y dotación de centros culturales a nivel territorial	4992	4992	0	0	0	0
1.4. Educación rural	MINCULTURA	Implementación del plan nacional para las artes a nivel nacional	653	653	0	0	0	0
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	INVIAS	Mantenimiento mejoramiento y conservación de vías, caminos de prosperidad	5000	4962	0	0	0	0
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras 1.4. Educación rural 1.5. Vivienda y agua potable 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	DPS	Implementación Obras para la Prosperidad a nivel nacional – FIP	67299	67299	133680	48199	0	0
1.5. Vivienda y agua potable	MINVIVIENDA	Apoyo financiero para el desarrollo de las políticas estratégicas del sector de agua potable y SB a nivel nacional	24185	24171	0	0	0	0
1.3. Salud	MINSALUD	Implementación desarrollo del talento humano en salud a partir de su formación, gestión y ejercicio para atender las necesidades de salud de la población	0	0	6	6	0	0
1.4. Educación rural 2.3 Promoción de una mayor participación en la política, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad. 6.1 Mecanismos de Implementación y verificación	MINMINAS	Construcción e implementación del Programa de Formalización Minera	5801	5801	0	0	0	0
1.4. Educación rural	ICBF	Protección - acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la	7852	7835	20943	19866	0	0

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

		niñez y la familia y prevención y promoción para la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia a nivel nacional						
1.4. Educación rural	EJERCITO NACIONAL	Capacitación de oficiales y suboficiales en técnica, táctica, estrategia militar y disciplinas complementarias del Ejército Nacional	1375	1375	0	0	0	0
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	MINAMBIENTE	Fortalecimiento de la capacidad de gestión del MADS para el ordenamiento ambiental del territorio	6270	1282	950	950	0	0
1.4. Educación rural	MINCULTURA	Recuperación y preservación del patrimonio cultural de la nación	5081	5081	0	0	0	0
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	MINCIT	Fortalecimiento a la política de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional a nivel nacional	4312	4312	7880	9389	0	0
1.5. Vivienda y agua potable	MADR	Subsidios para la construcción o mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural	73500	73500	9898	9898	0	0
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo 1.8. Planes de acción para la transformación regional	DNP	Fortalecimiento de la planeación y coordinación de las políticas e inversión pública para la gestión del desarrollo territorial	101	0	239	239	0	0
1.7. Garantía 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	200	0	0	0	0
1.7. Garantía del derecho a la alimentación	ARTESANIAS	Ampliación cobertura geográfica y demográfica a través de la cofinanciación de iniciativas	0	0	23	23	0	0

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

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	382	4468	2563	0	0
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 negras a nivel nacional	0	0	418	0	0	0
1.8. Planes de acción para la transformación regional	DNP	Fortalecimiento de la planeación estratégica sectorial de largo plazo nacional	0	0	471	464	0	0
1.4. Educación rural	COLDEPORTES	Apoyo y fomento para el desarrollo del deporte social comunitario en Colombia	1950	1950	0	0	0	0
1.3. Salud	COLDEPORTES	Construcción, adecuación y dotación de escenarios deportivos, recreativos, lúdicos y de actividad física en Colombia	0	0	49362	49362	0	0
1.4. Educación rural	COLDEPORTES	Apoyo y fomento para el desarrollo de la recreación en Colombia	300	300	0	0	0	0
1.5. Vivienda y agua potable	MADR	Subsidio construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional	88904	88904	170420	170106	0	0
1.7. Garantía del derecho a la alimentación	MADR	Implementación generación y desarrollo de capacidades productiva nacional	0	0	921	921	0	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	905	0	0	0	0
1.7. Garantía del derecho a la alimentación	MADR	Implementación programa de financiamiento y mitigación del riesgo de la producción agropecuaria nacional	0	0	290	290	0	0
1.2. Infraestructura	ADR	Fortalecimiento e implementación	0	0	327	327	0	0

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

y adecuación de tierras 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa 1.7. Garantía del derecho a la alimentación		programa de asistencia técnica agropecuaria nacional							
1.4. Educación rural	MEN	Implementación del programa de alimentación escolar en Colombia	0	0	228674	228674	0	0	
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	MINMINAS	Apoyo para construcción de proyecto de infraestructura eléctrica en las Zonas no Interconectadas en el territorio nacional	58018	58018	0	0	0	0	
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	MINMINAS	Apoyo electrificación rural en zonas interconectadas en el territorio nacional	14454	14454	0	0	0	0	
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	MININTERIOR	Fortalecimiento institucional para la descentralización en Colombia	300	300	300	300	0	0	
1.4. Educación rural	MEN	Fortalecimiento de la política pública de educación inicial en Colombia	40	40	960	960	0	0	
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	IPSE	Diseño y estructuración de proyectos energético en las ZNI nacional	1036	1036	1668	1668	0	0	
1.4. Educación rural	MEN	Construcción ampliación, mejoramiento y dotación de infraestructura educativa en niveles de preescolar, básica y media a nivel nacional	25195	25195	53246	53246	0	0	
1.4. Educación rural	MEN	Fortalecimiento para el acceso y la permanencia en la educación superior con calidad en Colombia	10875	6159	43000	43000	0	0	
1.4. Educación rural	MEN	Acceso con permanencia en la educación preescolar, básica y media para los niños, niñas	9383	9383	20820	20820	0	0	

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

		adolescentes, jóvenes y adultos víctimas del conflicto, en situaciones de riesgo y/o emergencia						
1.4. Educación rural	MEN	Implementación de estrategias de acceso y permanencia en la educación preescolar, básica y media para la población vulnerable a nivel nacional	2126	2126	11315	11315	0	0
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	ART	Implementación de actividades de desarrollo económico de familias, comunidades y territorios afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito y conflicto armado.	41400	40776	0	0	0	0
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras 1.3. Salud 1.4. Educación rural 1.5. Vivienda y agua potable 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa 1.7. Garantía 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	17653	17406	0	0	0	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	45216	43957	27000	26763	0	0
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	Unidad Organizaciones Solidarias	Desarrollo socio-empresarial de las organizaciones solidarias en Colombia	1160	1160	1638	1638	0	0

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	MINJUSTICIA	Apoyo a la planificación y cualificación de la administración de justicia, nacional	478	477	58	58	0	0
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	MINTRABAJO	Fortalecimiento del diálogo social y la concertación a nivel nacional	0	0	83	83	0	0
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	MINTRABAJO	Diseño y promoción de los procesos de formalización laboral en el territorio nacional	59	59	190	182	0	0
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo 1.3. Salud 1.4. Educación rural 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa 2.3 Promoción de una mayor participación en la política, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad. 6.1 Mecanismos de Implementación y verificación 6.5. Herramientas de difusión y comunicación	MINMINAS	Implementación del plan estratégico sectorial para la eliminación del uso del mercurio de la actividad minera en el territorio nacional	14139	10772	0	0	0	0
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.	1661	1661	0	0	0	0
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	71631	71631	957	957	0	0
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	13694	13694	0	0	0	0
1.1. Ordenamiento	ANT	Implementación de un programa de	26159	26159	0	0	0	0

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

social de la propiedad rural y uso del suelo		dotación de tierras y regularización de la propiedad a nivel nacional						
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	ANT	Formulación planes de ordenamiento social de la propiedad rural, nacional	65624	34630	0	0	0	0
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa 1.7. Garantía del derecho a la alimentación	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	52000	52000	320	320	0	0
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	487	0	0	0	0
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	3000	2810	2000	1988	0	0
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	493	493	0	0	0	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	878	398	387	0	0
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de	ANT	Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria a nivel nacional	0	0	25776	24481	0	0

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)								
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	40000	34514	32256	31712	5324	0
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	ANT	Implementación del sistema integrado de tierras para la gestión del ordenamiento social de la propiedad a nivel nacional	0	0	1836	1825	12402	0
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	ANT	Asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional	0	0	22250	22181	0	0
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	ANT	Asistencia jurídica y técnica para la regularización de la propiedad a nivel nacional	0	0	7564	7419	0	0
1.4. Educación rural	MINCULTURA	Construcción adecuación, mantenimiento, restauración y dotación de infraestructura cultural nacional	0	0	5096	1321	0	0
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	PARQUES NACIONALES	Administración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Nación	0	0	5029	4496	0	0
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS	PARQUES NACIONALES	Administración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Nacional	0	0	0	0	20951	0
1.8. Planes de acción para la transformación regional	ART	Implementación de mecanismos de planificación participativa y fortalecimiento de capacidades a los actores territoriales en zonas prioritizadas por el acuerdo de Paz y el	0	0	24596	23334	6600	3650

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

		posconflicto a nivel nacional						
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	ART	Implementación de actividades para la reactivación económica, social y ambiental en las zonas focalizadas por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET nivel nacional	0	0	9500	9458	47995	5469
1.4. Educación rural	MEN	Implementación del Programa de Alimentación Escolar en Colombia, nacional	0	0	0	0	1	0
1.4. Educación rural	MEN	Implementación del Plan Nacional de Innovación TIC para la educación urbana y rural nacional	0	0	0	0	1500	0
1.8. Planes de acción para la transformación regional	ART	Implementación de las Tecnologías de Información y Comunicaciones para la renovación del territorio nacional	0	0	1500	1417	0	0
1.8. Planes de acción para la transformación regional	ART	Implementación de estrategias de cofinanciación en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial nacional	0	0	3010	2356	10000	1458
1.8. Planes de acción para la transformación regional 2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	DNP	Apoyo capacidades institucionales para la construcción de Paz y el análisis, gestión y transformación de conflictos nacional	0	0	0	0	722	0
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	0	0	0	0	60	0
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	MINTRABAJO	Fortalecimiento a la política de formalización laboral, generación de ingresos y economía solidaria en el territorio nacional	0	0	0	0	80	0
1.6. Producción agropecuaria y Economía	MINTRABAJO	Divulgación de los derechos fundamentales del trabajo en la	0	0	0	0	386	0

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

solidaria y cooperativa		aplicación del trabajo decente en el territorio a nivel nacional							
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	Unidad Organizaciones Solidarias	Desarrollo socio-empresarial de las Organizaciones Solidarias a nivel nacional	0	0	0	0	1073	1073	
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	0	0	0	0	2000	105	
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	ADR	Fortalecimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria nacional	0	0	0	0	6517	0	
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	ICA	Prevención y control de enfermedades y plagas e inocuidad en la producción primaria nacional	0	0	0	0	100	0	
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	0	0	0	0	4500	0	
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	ANT	Implementación programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional	0	0	0	0	418	0	
1.5. Vivienda y agua potable	MADR	Subsidio para la construcción o mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural para la población rural nacional	0	0	0	0	147604	2530	
1.7. Garantía del derecho a la alimentación.	ARTESANIAS	Apoyo y fomento a la actividad artesanal de las comunidades o grupos étnicos, como expresión de sus economías propias a nivel nacional	0	0	0	0	195	53	
1.7. Garantía del derecho a la alimentación.	ARTESANIAS	Fortalecimiento de la actividad artesanal, una alternativa de desarrollo	0	0	0	0	2639	985	

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

		económico local y regional 2019-2023 nacional							
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	MINCOMERCIO	Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional	0	0	0	0	7416	0	
1.7. Garantía del derecho a la alimentación.	DPS	Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP nacional	0	0	0	0	1721	1721	
1.4. Educación rural	ICBF	Apoyo al desarrollo integral de las niñas, los niños y adolescentes, en el marco del reconocimiento, garantía de sus derechos y libertades a nivel nacional	0	0	0	0	13316	0	
1.3. Salud	ICBF	Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional	0	0	0	0	999944	0	
1.4. Educación rural	MINCULTURA	Implementación del plan para las artes a nivel nacional	0	0	0	0	2284	0	
1.7. Garantía del derecho a la alimentación.	DPS	Fortalecimiento a entidades territoriales en política de seguridad alimentaria nacional	0	0	0	0	1000	0	
1.4. Educación rural	DAPRE	Fortalecimiento de la coordinación y articulación intersectorial para la sostenibilidad en la implementación de la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional	0	0	0	0	766	0	
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	IPSE	Diseño y estructuración de soluciones tecnológicas apropiadas de generación de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas del país	0	0	0	0	1325	0	

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	IPSE	Desarrollo e implementación de proyectos energéticos sostenibles en las Zonas No Interconectadas, ZNI nacional	0	0	0	0	2221	0
1.4. Educación rural	MEN	Fortalecimiento de la calidad del servicio educativo de primera infancia nacional	0	0	0	0	9750	2283
1.4. Educación rural	MEN	Implementación de estrategias de acceso y permanencia educativa en condiciones de equidad, para la población vulnerable a nivel nacional	0	0	0	0	11511	1513
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	DNP	Implementación del Sistema Nacional Catastral Multipropósito desde el DNP alcance nacional	0	0	0	0	5450	0
1.4. Educación rural	MEN	Ampliación de mecanismos de fomento de la educación superior nacional	0	0	0	0	30000	0
1.4. Educación rural	MEN	Mejoramiento de la calidad educativa preescolar, básica y media. Nacional	0	0	0	0	7217	0

Punto del Acuerdo: 2. Participación Política

PILAR	ENTIDAD	PROYECTO	Vigente 2017	Compromisos 2017	Vigente 2018	Compromisos 2018	Vigente 2019	Compromisos 2019
2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana. 6.1 Mecanismos de Implementación y verificación	DAFP	Mejoramiento fortalecimiento de la capacidad institucional para el desarrollo de políticas públicas	313	313	0	0	0	0
2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	ANH	Fortalecimiento de la gestión articulada para la sostenibilidad del sector de hidrocarburos	1779	1779	0	0	0	0
2.1. Derechos y garantías para la oposición política, y para	MINJUSTICIA	Fortalecimiento de la política de prevención y lucha contra la	0	0	598	268	0	0

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

<p>los nuevos movimientos luego del Acuerdo Final 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)</p>		<p>criminalidad organizada, la corrupción pública y la violencia sexual en el contexto de posconflicto a nivel nacional</p>						
<p>2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales 6.1. Mecanismos de implementación y verificación</p>	DAFP	<p>Implementación y fortalecimiento de las políticas lideradas por Función Pública a nivel nacional</p>	0	0	708	681	667	660
<p>2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales 6.1. Mecanismos de implementación y verificación</p>	DAFP	<p>Desarrollo y fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales de la circunscripción nacional</p>	0	0	189	189	88	0
<p>2.3. Promover una mayor participación en la política, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad</p>	PROCURADURÍA	<p>Mejoramiento de la gestión institucional de la Procuraduría General de la Nación a nivel nacional</p>	0	0	396	396	0	0
<p>2.1 Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política, y en particular para los nuevos movimientos luego de la firma del AF</p>	FONTIC	<p>Extensión, descentralización y cobertura de la radio pública nacional</p>	0	0	0	0	9316	9316

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana. 6.2 Capítulo étnico	ICANH	Formulación científica de la política pública para el diálogo intercultural a nivel nacional	0	0	0	0	600	285
2.3 Promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.	UNP	mejoramiento integral de identificación de riesgos, vulnerabilidad y amenazas en el marco del posconflicto a nivel nacional	0	0	0	0	1785	0

Punto del Acuerdo: 3. Fin del Conflicto

PILAR	ENTIDAD	PROYECTO	Vigente 2017	Compro- misos 2017	Vigente 2018	Compro- misos 2018	Vigente 2019	Compro- misos 2019
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	EJERCITO NACIONAL	Mejoramiento sistema de acueducto-alcantarillado de Unidades del Ejército	3494	0	0	0	0	0
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	EJERCITO NACIONAL	Mantenimiento mayor de comunicaciones	4792	4686	0	0	0	0
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	EJERCITO NACIONAL	Mantenimiento mayor equipo aeronáutico	75688	75688	0	0	0	0
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	PONAL	Adquisición de terrenos, construcción reconstrucción adecuación remodelación y dotación estaciones de Policía	22000	0	0	0	0	0
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	EJERCITO NACIONAL	Construcción y mejoramiento ambiental para las instalaciones del Ejército a nivel nacional	2412	0	0	0	0	0
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	EJERCITO NACIONAL	Mantenimiento mayor de armamento.	8064	7917	0	0	0	0

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	EJERCITO NACIONAL	Adquisición de munición	2838	2635	0	0	0	0
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	EJERCITO NACIONAL	Mantenimiento mayor equipo de ingenieros fijo y de combate.	3500	0	0	0	0	0
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	EJERCITO NACIONAL	Adquisición y renovación material	15168	14959	0	0	0	0
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	EJERCITO NACIONAL	Adquisición equipo y material de comunicaciones	5000	4893	0	0	0	0
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	EJERCITO NACIONAL	Adquisición equipo de sistemas.	4000	4000	0	0	0	0
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	EJERCITO NACIONAL	Mantenimiento mayor vehículos blindados	3500	3099	0	0	0	0
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	EJERCITO NACIONAL	Mantenimiento mayor de instalaciones-unidades del Ejército.	9612	0	0	0	0	0
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	EJERCITO NACIONAL	Adquisición material técnico de inteligencia	6146	6144	0	0	0	0
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	EJERCITO NACIONAL	Adquisición y renovación de municiones de artillería región centro oriente	150	146	0	0	0	0
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	EJERCITO NACIONAL	Ampliación reubicación y mejoramiento de las instalaciones de los cantones militares ubicados en Bogotá	10473	0	0	0	0	0
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones	EJERCITO NACIONAL	Construcción ampliación, consolidación, remodelación, mantenimiento y/o	22222	0	0	0	0	0

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

y conductas criminales		dotación de las Unidades Estratégicas del Ejército a nivel nacional						
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	78000	0	0	0	0	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	14000	13752	7781	7703	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.	9784	9784	3407	3407	0	0
3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	MININTERIOR	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	200	150	150	0	0
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	EJERCITO NACIONAL	Implementación Unidad de ciberdefensa Ejército	3000	3000	0	0	0	0
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	EJERCITO NACIONAL	Fortalecimiento de las capacidades de comando y control del Ejército Nacional	4000	3942	0	0	0	0
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	3000	0	4924	4924	0	0
3.2 Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	ICANH	Protección del patrimonio arqueológico, antropológico e histórico de la nación Bogotá, nacional, San Agustín, Isnos,	0	0	0	0	120	40

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

		Unguía, Santa Marta						
3.2 Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	ACR	Prevención riesgos de victimización y reincidencia en población en proceso de reintegración y en reincorporación nacional	0	0	0	0	510	0
3.2 Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	Registraduría	Fortalecimiento de la plataforma tecnológica que soporta el Sistema de Identificación y Registro Civil PMT II. Nacional	0	0	0	0	100	100
3.2 Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	ACR	Fortalecimiento de la reincorporación de los exintegrantes de las FARC nacional	0	0	0	0	250	0
3.2 Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	Unidad Organizaciones Solidarias	Desarrollo de emprendimientos solidarios en población reincorporada o reinsertada a nivel nacional	0	0	0	0	150	150
3.2 Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	DAPRE	Desarrollo de la política intersectorial de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados al margen de la Ley y grupos delictivos organizados, nacional	0	0	0	0	315	0

Punto del Acuerdo: 4. Solución al Problema de Drogas

PILAR	ENTIDAD	PROYECTO	Vigente 2017	Compromisos 2017	Vigente 2018	Compromisos 2018	Vigente 2019	Compromisos 2019
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	DAPRE	Fortalecimiento y sostenibilidad de las capacidades institucionales y territoriales para la implementación de la política de acción integral contra minas antipersona	35	35	1705	1700	0	0
4.2. Prevención	MINSALUD	Implementación de las estrategias de	0	0	757	680	0	0

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

del Consumo y Salud Pública		promoción de la salud y prevención de la enfermedad						
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	MINTRABAJO	Fortalecimiento del Servicio Público de Empleo Nacional	0	0	4106	4106	0	0
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)								
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS	DAPRE	Consolidación de la acción integral contra minas antipersonal en el marco del posconflicto a nivel nacional	0	0	0	0	4007	0

Punto del Acuerdo: 5. Víctimas del Conflicto

PILAR	ENTIDAD	PROYECTO	Vigente 2017	Compromisos 2017	Vigente 2018	Compromisos 2018	Vigente 2019	Compromisos 2019
5.6 Derechos Humanos	ICBF	Apoyo formativo a la familia para ser garante de derechos a nivel nacional	10995	10995	0	0	0	0
5.4. Reparación integral para la construcción de Paz	MINSALUD	Implantación de proyectos para población en condiciones especiales a nivel nacional - atención a población desplazada	0	0	2844	2844	0	0
5.4 Reparación integral para la construcción de Paz	MINCULTURA	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	600	0	0	0	0
5.1 Justicia y Verdad	MINJUSTICIA	Apoyo al fortalecimiento del diseño, ejecución, difusión y articulación de los mecanismos de justicia transicional	515	515	0	0	0	0
5.6 Derechos Humanos	DAPRE	Fortalecimiento y consolidación de la	122	122	447	392	0	0

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

		respuesta articulada del estado colombiano en DDHH y DIH, en el marco de la construcción de una cultura en la materia nacional							
5.4 Reparación integral para la construcción de Paz	Unidad de Víctimas	Implementación de las medidas de reparación colectiva a nivel nacional	103	103	0	0	0	0	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	32000	5139	28000	4279	0	0	0
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	2896	2896	0	0	0
5.4 Reparación integral para la construcción de Paz 5.6 Derechos Humanos	MININTERIOR	Fortalecimiento a la capacidad institucional de las entidades territoriales en el marco de la política pública de víctimas y del posconflicto nacional	700	700	615	615	0	0	0
5.1 Justicia y Verdad	MINJUSTICIA	Mantenimiento sostenibilidad, soporte e interconexión del Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional a nivel nacional	96	96	0	0	0	0	0
5.4. Reparación integral para la construcción de Paz	Unidad de Víctimas	Servicio de registro único de víctimas articulado con la red nacional de información a nivel nacional	0	0	1600	1600	0	0	0
5.6. Derechos Humanos	MININTERIOR	Mejoramiento de la gestión preventiva del riesgo de violaciones de derechos humanos como garantía de no repetición para la paz nacional	0	0	5184	4881	0	0	0
5.6 Derechos Humanos	DEFENSORÍA	Fortalecimiento del conocimiento y exigibilidad de los derechos de las	0	0	16729	13298	0	0	0

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

		víctimas del conflicto, mediante acompañamiento, asesoría y seguimiento a la Ley 1448, Dec reglamentarios, decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 y la Ley 1719 de 2014 nacional						
5.6 Derechos Humanos	DAPRE	Diseño e implementación del Sistema Nacional de Información para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la política pública integral en Derechos Humanos, nacional	0	0	0	0	850	0
5.4 Reparación integral para la construcción de Paz	Unidad de Víctimas	Implementación de acciones para la coordinación y articulación de los diferentes actores e instancias del SNARIV nacional	0	0	0	0	1442	260
5.4. Reparación integral para la construcción de Paz	Unidad de Víctimas	Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional	0	0	2000	1658	7150	1728
5.4 Reparación integral para la construcción de Paz	MINSALUD	Apoyo para la implementación de las medidas de asistencia y rehabilitación a víctimas del conflicto armado nacional	0	0	0	0	400	0
5.4 Reparación integral para la construcción de Paz	Unidad de Víctimas	Mejoramiento de los canales de atención y orientación para las víctimas del conflicto armado nacional	0	0	0	0	14260	1654
5.6 Derechos Humanos	MININTERIOR	Fortalecimiento a la implementación de la gestión preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos en el territorio nacional	0	0	0	0	3300	115
5.4 Reparación integral para la construcción de Paz	Unidad de Víctimas	Servicio de Registro Único de Víctimas caracterizadas nacional	0	0	0	0	1263	1263

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

5.6 Derechos Humanos	MINJUSTICIA	Fortalecimiento de la territorialización de la política criminal contra el crimen organizado y la corrupción nacional	0	0	0	0	2425	63
5.6 Derechos Humanos	ICBF	Fortalecimiento de las familias como agentes de transformación y desarrollo social a nivel nacional	0	0	0	0	8954	0
5.1. Justicia y Verdad	JEP	Adecuación dotación y puesta en funcionamiento de las sedes de la Jurisdicción Especial para la Paz nacional	0	0	35	0	3628	90
5.6. Derechos Humanos	DAPRE	Fortalecimiento de las entidades del estado que conforman el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH para diseñar, implementar y evaluar la política y construir una cultura de DH y DIH.	0	0	170	159	400	100
5.1. Justicia y Verdad	JEP	Desarrollo e implementación de herramientas de tecnología e información en la Jurisdicción Especial para La Paz nacional	0	0	5216	4947	13023	1344
5.1 Justicia y Verdad	UBDP	Fortalecimiento de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas nacional	0	0	0	0	6803	96
5.4 Reparación integral para la construcción de Paz	Unidad de Víctimas	Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional	0	0	0	0	2404	0
5.1 Justicia y Verdad	UBDP	Implementación de procesos humanitarios y extrajudiciales de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del	0	0	0	0	41526	0

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

		conflicto armado colombiano nacional						
5.1. Justicia y Verdad	JEP	Implementación, desarrollo y fortalecimiento de herramientas que faciliten el acceso de la información a la ciudadanía. Nacional	0	0	100	40	366	46
5.1. Justicia y Verdad	JEP	Difusión estructura, funciones y logros de la JEP nacional	0	0	1107	1069	2237	749
5.1. Justicia y Verdad	JEP	Implementación de medidas de protección a la vida, integridad y seguridad personal de los sujetos de protección de la JEP nacional	0	0	0	0	10226	0
5.1 Justicia y Verdad	Comisión de la Verdad	Fortalecimiento del reconocimiento social del conflicto y las condiciones de convivencia pacífica en los territorios a nivel nacional	0	0	0	0	8030	4142
5.1 Justicia y Verdad	Comisión de la Verdad	Ampliación del conocimiento de la sociedad sobre lo ocurrido en el conflicto armado interno y el entorno institucional derivado de los acuerdos de Paz a nivel nacional	0	0	0	0	4726	659
5.1 Justicia y Verdad	Comisión de la Verdad	Adecuación de espacios físicos para el esclarecimiento, reconocimiento y dignificación de las víctimas del conflicto armado a nivel nacional	0	0	0	0	6450	0
5.1. Justicia y Verdad	JEP	Implementación del Sistema Integral de verdad justicia reparación y garantías de no repetición en el componente de Justicia Transicional con enfoques de género y diferenciales nacional	0	0	15427	14346	47230	2566
5.1. Justicia y Verdad	JEP	Implementación de una solución inmobiliaria para las Jurisdicción	0	0	0	0	20900	0

		Especial para la Paz JEP en Bogotá					
--	--	---------------------------------------	--	--	--	--	--

Punto del Acuerdo: 6. Implementación y Verificación

PILAR	ENTIDAD	PROYECTO	Vigente 2017	Compro- misos 2017	Vigente 2018	Compro- misos 2018	Vigente 2019	Compro- misos 2019
6.1. Mecanismos de implementación y verificación	DAPRE	Apoyo a programas y proyectos en el marco del posconflicto a nivel nacional	0	0	690477	690477	0	0
6.5. Herramientas de difusión y comunicación	ANH	Aprovechamiento de hidrocarburos en territorios social y ambientalmente sostenibles a nivel nacional	0	0	0	0	13311	0
6.1 Mecanismos de Implementación y verificación	DAPRE	Implementación de los enfoques de género e interseccionalidad en la gestión pública a nivel nacional	0	0	0	0	750	0
6.1 Mecanismos de Implementación y verificación	CGR	Fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa de la CGR para desarrollar el seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la población víctima y las relacionadas con posconflicto, nacional	0	0	0	0	5654	850
6.1. Mecanismos de implementación y verificación	CGR	Desarrollo Institucional para un control fiscal oportuno y eficiente nacional	0	0	1647	817	0	0
Total proyectos de inversión			1.384.971	1.115.369	1.782.923	1.641.941	1.638.480	47.116

*Para las vigencias 2017-2018 las cifras corresponden a lo reportado por el Gobierno en el SPI del SUIFP.

**La Vigencia 2018 corresponde a rendición SIRECI inversión.

Anexo 3: Contribución de los proyectos a los resultados del AF

PROYECTO	ENTIDAD	PUNTO	Contribución del proyecto AF		
			Resultado final	Resultado intermedio	Proceso - gestión
Asistencia jurídica y técnica para la regularización de la propiedad a nivel nacional	ANT	1. Reforma Rural Integral			X
Asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional	ANT	1. Reforma Rural Integral	X		
Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria a nivel nacional	ANT	1. Reforma Rural Integral	X		
Elaboración de planes de ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional	ANT	1. Reforma Rural Integral			X
Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional	ANT	1. Reforma Rural Integral	X	X	
Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional	ANT	1. Reforma Rural Integral	X	X	
Implementación del sistema integrado de tierras para la gestión del ordenamiento social de la propiedad a nivel nacional	ANT	1. Reforma Rural Integral			X
Implementación de actividades de fortalecimiento institucional, social y comunitario en zonas afectadas por el conflicto armado y por los cultivos de uso ilícito	ART	1. Reforma Rural Integral			X
Implementación de actividades para la reactivación económica, social y ambiental en las zonas focalizadas por los Programas de Desarrollo con	ART	1. Reforma Rural Integral		X	

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

Enfoque Territorial – PDET nivel nacional					
Implementación de estrategias de cofinanciación en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial nacional	ART	1. Reforma Rural Integral		X	
Implementación de las tecnologías de información y comunicaciones para la renovación del territorio nacional	ART	1. Reforma Rural Integral			X
Implementación de mecanismos de planificación participativa y fortalecimiento de capacidades a los actores territoriales en zonas priorizadas por el Acuerdo de Paz y el posconflicto a nivel nacional	ART	1. Reforma Rural Integral			X
Implementación de obras de pequeña y mediana infraestructura para el desarrollo de los territorios afectados por el conflicto armado y cultivos de uso ilícito	ART	1. Reforma Rural Integral		X	
Construcción, adecuación y dotación de escenarios deportivos, recreativos, lúdicos y de actividad física en Colombia	COLDEPORTES	1. Reforma Rural Integral		X	X
Implantación de un programa red de seguridad alimentaria - RESA región nacional	DPS	1. Reforma Rural Integral	X	X	
Implementación obras para la prosperidad a nivel nacional - FIP	DPS	1. Reforma Rural Integral		X	
Prevención y promoción para la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia a nivel nacional	ICBF	1. Reforma Rural Integral		X	
Desarrollo de soluciones energéticas sostenibles para la ampliación de cobertura en las zonas no interconectadas del país	IPSE	1. Reforma Rural Integral		X	X
Diseño y estructuración de proyectos energético en las ZNI nacional	IPSE	1. Reforma Rural Integral		X	X
Subsidio construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de	MINAGRICULTURA	1. Reforma Rural Integral		X	

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

desplazamiento forzado nacional					
Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural nacional	MINAGRICULTURA	1. Reforma Rural Integral		X	
Fortalecimiento a la política de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional a nivel nacional	MINCOMERCIO	1. Reforma Rural Integral			X
Construcción adecuación, mantenimiento, restauración y dotación de infraestructura cultural nacional	MINCULTURA	1. Reforma Rural Integral		X	
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	MEN	1. Reforma Rural Integral	X	X	
Construcción ampliación, mejoramiento y dotación de infraestructura educativa en niveles de preescolar, básica y media a nivel nacional	MEN	1. Reforma Rural Integral		X	
Fortalecimiento para el acceso y la permanencia en la educación superior con calidad en Colombia	MEN	1. Reforma Rural Integral			X
Implementación de estrategias de acceso y permanencia en la educación preescolar, básica y media para la población vulnerable a nivel nacional	MEN	1. Reforma Rural Integral			X
Mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media.	MEN	1. Reforma Rural Integral		X	
Implementación del programa de alimentación escolar en Colombia	MEN	1. Reforma Rural Integral		X	X
Ampliación programa telecomunicaciones sociales	MINTIC	1. Reforma Rural Integral		X	
Incremento de la efectividad de la inspección, vigilancia y control ejercida por el ministerio de trabajo a nivel nacional	MINTRABAJO	1. Reforma Rural Integral			X
Desarrollo socio-empresarial de las organizaciones solidarias en Colombia	Unidad Organizaciones Solidarias	1. Reforma Rural Integral			X

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

Apoyo a programas y proyectos en el marco del posconflicto a nivel nacional	PRESIDENCIA	1. Reforma Rural Integral. 4. Solución al problema de las drogas			X
Administración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Nacional	PARQUES NACIONALES	1. Reforma Rural Integral. 4. Solución al problema de las drogas	X	X	
Implementación y fortalecimiento de las políticas lideradas por Función Pública a nivel nacional	DAFP	2. Participación Política 6. Implementación, Verificación y Refrendación		X	X
Fortalecimiento de la política de prevención y lucha contra la criminalidad organizada, la corrupción pública y la violencia sexual en el contexto de posconflicto a nivel nacional	MINJUSTICIA	3. Fin del Conflicto 4. Solución al problema de las drogas			X
Fortalecimiento y sostenibilidad de las capacidades institucionales y territoriales para la implementación de la política de acción integral contra minas antipersonal	PRESIDENCIA	4. Solución al problema de las drogas			X
Fortalecimiento del conocimiento y exigibilidad de los derechos de las víctimas del conflicto, mediante el acompañamiento, asesoría y seguimiento a la Ley 1448, Dec reglamentarios, Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 y la Ley 1719 de 2014 nacional	DEFENSORÍA	5. Víctimas del Conflicto			X
Desarrollo e implementación de herramientas de tecnología e información en la Jurisdicción Especial para la Paz nacional	JEP	5. Víctimas del conflicto			X
Difusión estructura, funciones y logros de la JEP nacional	JEP	5. Víctimas del conflicto			X
Implementación, desarrollo y fortalecimiento de herramientas que faciliten el acceso de la información a la ciudadanía. Nacional	JEP	5. Víctimas del conflicto			X
Implementación del sistema integral de verdad justicia reparación y garantías de no	JEP	5. Víctimas del conflicto	X		

Tercer informe de seguimiento
sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto

repetición en el componente de Justicia Transicional y restaurativa con enfoques de género y diferenciales nacional					
Fortalecimiento a la capacidad institucional de las entidades territoriales en el marco de la política pública de víctimas y del post - conflicto nacional	MININTERIOR	5. Víctimas del conflicto			X
Mejoramiento de la gestión preventiva del riesgo de violaciones de derechos humanos como garantía de no repetición para la paz nacional	MININTERIOR	5. Víctimas del conflicto		X	
Diseño e implementación del sistema nacional de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la política pública integral en derechos humanos nacional	PRESIDENCIA	5. Víctimas del conflicto			X
Fortalecimiento y consolidación de la respuesta articulada del estado colombiano en DDHH y DIH, en el marco de la construcción de una cultura en la materia nacional	PRESIDENCIA	5. Víctimas del conflicto			X
Mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional	UNIDAD DE VÍCTIMAS	5. Víctimas del conflicto		X	X
Desarrollo y fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales de la circunscripción nacional	DAFP	6. Implementación, Verificación y Refrendación			X

Corresponde a una muestra de proyectos reportados por las entidades en SIRECI y el SPI del SUIPF, para la vigencia 2018.

Anexo 4: Avances de RTVC en sus servicios prestados durante la vigencia

En estos espacios de RTVC participan las regiones, organizaciones sociales, comunidades étnicas, campesinos y poblaciones vulnerables, con la construcción de narrativas que hacen visible el trabajo de estos colectivos interesados en dar a conocer sus historias de vida y paz.

A través de sus emisoras, RTVC, ha adelantado actividades de socialización con el sector académico sobre la propuesta de comunicación efectiva para la convivencia. En la vigencia 2018 se trabajó en las siguientes instituciones: Fundación Universitaria los Libertadores, Universidad Sergio Arboleda, Universidad Minuto de Dios, Universidad Distrital y Colegio San José Sur Oriental. En las plataformas digitales, estas narrativas son visibles en especiales que se han condensado en el mapa del posconflicto.

La implementación de las franjas generadas, permitió realizar programas especiales sobre paz con las comunidades en los departamentos de Cundinamarca y de Cauca, en los cuales el diálogo permitió construir contenidos que involucraron a comunidades sociales y étnicas, afectadas por el conflicto armado.

En las emisoras de RTVC, Radio Nacional de Colombia y Radiónica, se han trabajado narrativas que dan cuenta del seguimiento al proceso de paz, y a temas tan importantes como ruralidad, reincorporación, reconciliación, convivencia y participación ciudadana, en las que han participado mujeres campesinas, indígenas, comunidades étnicas y organizaciones sociales.

RTVC también ha avanzado en el diseño de un instrumento de consulta, cuyo propósito es identificar las necesidades de comunicación y oferta de contenidos de los pueblos étnicos, campesinos y organizaciones sociales, con el propósito de darles visibilidad en las diferentes plataformas de la radio. Han participado hasta el momento organizaciones sociales, comunidades y voceros indígenas (hombres y mujeres), comunidad LGBTI, comunidades afros, raizales y Rrom. Teniendo en cuenta que el cumplimiento de este compromiso

se extiende hasta el 2026, RTVC promoverá que la participación sea aún más amplia.

Anexo 5: PAI Familiar

<i>Tipo</i>	<i>Asignación individual</i>	<i>Periodicidad</i>	<i>Descripción</i>
Actividades de sustitución de cultivos de uso ilícito	Dos millones ²⁴⁵ (\$2.000.000)	bimensual (primer año)	Auxilio para la preparación de tierras para siembras legales o trabajo en obras públicas de interés comunitario
Proyecto de auto sostenimiento y seguridad alimentaria	Un millón ochocientos mil (\$1.800.000)	Una sola vez (primer año en mes 10)	Auxilio para la implementación de cultivos de pan coger, cría de especies menores o cualquier proyecto que permita el auto sostenimiento
Proyecto productivo familiar de ciclo corto	Nueve millones (\$9.000.000)	Una sola vez (segundo año)	Auxilio para adecuación y ejecución de proyectos de ciclo corto e ingreso rápido, como piscicultura, avicultura, entre otros
Proyecto productivo familiar de largo plazo	Diez millones (\$10.000.000)	Una sola vez (segundo año)	Auxilio para ejecución de proyectos productivos
Asistencia Técnica Integral (ATI)	Tres millones seiscientos mil (\$3.200.000)	Durante el periodo de dos años	Durante todo el proceso para cada familia
TOTAL	\$ 36.000.000	Dos años	

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

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

²⁴⁵ En el AF se contempló doce pagos mensuales, pero por facilidad operativa y eficiencia económica el Gobierno viene realizando pagos bimensuales.

Anexo 6: Número de representantes indígenas y afrocolombianos que participaron en la construcción de los PATR

Planes de Acción para la Transformación Regional	N. de participantes por cabildos o resguardos indígenas	N. de participantes por Consejos Comunitarios
Subregión de Alto Patía - Norte del Cauca	167	81
Subregión de Arauca	90	16
Subregión de Bajo Cauca y nordeste antioqueño	49	33
Subregión de Catatumbo	12	0
Subregión de Chocó	266	310
Subregión de Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	114	4
Subregión de Macarena - Guaviare	58	7
Subregión de Montes de María	43	24
Subregión de Pacífico Medio	40	233
Subregión Pacífico y Frontera Nariñense	58	237
Subregión de Putumayo	253	38
Subregión de Sierra Nevada - Perijá	42	54
Subregión de Sur de Bolívar	0	2
Subregión de Sur de Córdoba	44	6
Subregión de Sur del Tolima	39	1
Subregión de Urabá Antioqueño	47	11

Fuente: Con base en la información reportada por la ART.

Anexo 7: Casos priorizados por el AF

Casos priorizados en el AF para desarrollar un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de territorios	Estado de avance en restitución de derechos territoriales, reparación colectiva y otros.
Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera	<ul style="list-style-type: none"> ❖ A través de las gestiones de la Defensoría del Pueblo, la CIDH otorgó medidas cautelares por los hechos violentos de los cuales han sido víctimas los líderes de la junta de gobierno del Consejo Comunitario. ❖ Según URT, se evidencia retraso en acciones toda vez que la zona sigue presentando problemas de seguridad y presencia de economías ilegales. ❖ Desde el 20 de febrero de 2013 el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco, Nariño decretó medidas cautelares. Se han realizados dos audiencias de seguimiento (16 -11- 2017 y 18 -09-2018). Las Audiencias permitieron concluir un incumplimiento generalizado. Los principales factores: desarticulación institucional y situación de seguridad del territorio. ❖ La URT inició la caracterización de afectaciones territoriales en 2013, la cual por razones de seguridad se suspendió en dos ocasiones. Actualmente la caracterización se encuentra cerrada pero pendiente de ajustes. ❖ Por parte de la Uariv, el Consejo Comunitario fue incluido en el RUV el 12-03-2015. Actualmente según la base de datos del Programa de Reparaciones Colectivas, la fue instalada la consulta previa y el PIRC se encuentra en la fase de caracterización del daño.
Consejo Comunitario Jiguamiando y Curvaradó	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Este caso cuenta con el Auto 045 de 2012 expedido por la Corte Constitucional. ❖ Los dos Consejos Comunitarios están inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente a partir de enero de 2019. ❖ Por parte de la Uariv, el SRC Cuencas de Jiguamiandó fue incluido en el RUV el 30 de diciembre de 2015. Su PIRC fue aprobado el 2-02-2018 y se encuentra en fase de implementación. Según evaluación de la implementación de la Uariv el nivel de implementación es de 3,6%

	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Respecto al Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Curvaradó, fue incluido en el RUV 2-03-2017. Sin embargo, aún se encuentra en la fase de alistamiento del PIRC.
<p style="text-align: center;">Resguardo Indígena Nukak Makú</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La ANT tiene dentro de las solicitudes pendientes una de ampliación y otra de saneamiento por parte del Pueblo Nukak. ❖ El Juzgado 1o. Civil del Circuito especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio, otorgo medidas cautelares provisionales a favor del pueblo Nukak Makú en los municipios del Retorno y San José del Guaviare el 18-12-2018. ❖ La URT terminó la elaboración del estudio preliminar y envió comunicación a la ORIP de San José de Guaviare y a la Agencia Nacional de Tierras. Se realizó anotación en el folio de matrícula del resguardo la protección jurídica del predio el 12-03-2018, ❖ La URT señaló que se evidencian problemas de seguridad y de presencia de economías ilegales, así como desinformación frente a las medidas cautelares y su impacto entre los pobladores étnicos y no étnicos.
<p style="text-align: center;">Resguardo Cañaveral Embera Katío del Alto San Jorge</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La URT informó que según su acercamiento al caso la zona sigue presentando problemas de seguridad y de economías ilegales. Esta situación ha impedido el avance en la identificación de ocupantes no étnicos. ❖ Según reporte del Comité Operativo Local de Restitución de Tierras, CORL, llevado a cabo en el mes de abril de 2019, se concluyó que, en este momento en el Sur del Córdoba, no existen condiciones de seguridad para intervención en la zona. ❖ De otra parte, en el proceso de caracterización, inicialmente se documentó controversia intraétnica, situación que ha sido superada en términos formales, toda vez que el Ministerio del Interior reconoció y registró al Cabildo Mayor, representado por el Gobernador Aurelio Jumí Jarupia. ❖ Por parte de la Uariv, el Cabildo Quebrada Cañaveral fue inscrito en la RUV el 23-12-2016. Sin embargo, aún se encuentra en fase inicial de identificación.

Fuente: elaboración propia con base en información reportada por URT y la UARIV.

Anexo 8: Estado de consultas previas de la JEP con cada pueblo étnico

PUEBLO	OBJETO DE LA CONSULTA	ESTADO ACTUAL
Pueblo Rrom	Consulta previa sobre el SIVJRRR	Primera etapa preparatoria en la que se acordó el despliegue territorial.
Pueblos indígenas	Consulta previa sobre el SIVJRRR	Protocolizada. Por medio de 4 convenios de asociación se realizó la socialización de la consulta previa del SIVJRRR con pueblos indígenas.
	Consulta previa para la implementación de los instrumentos y los documentos del SIVJRRR con las organizaciones y pueblos indígenas.	Mesas técnicas bilaterales para la elaboración y revisión de instrumentos técnicos que se presentarán a la mesa ampliada para su debida protocolización. Entre los documentos técnicos se encuentran los lineamientos para la inclusión del enfoque étnico para la coordinación interjurisdiccional e intercultural.
Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras	Consulta previa sobre el SIVJRRR	Protocolizada. Por medio de un convenio de asociación con una unión temporal reconocida y avalada por la comisión sexta del espacio nacional de consulta previa se realizó la socialización de la consulta previa

Fuente: formulario diligenciado por la JEP con fecha 6 de mayo de 2019.

Bibliografía

- Acto Legislativo 01 de 2016. "Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera".
- Acto Legislativo 01 de 2017. "Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones"
- Acto Legislativo 03 de 2017. "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"
- Acto Legislativo 05 de 2017. " Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado"
- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera (2016)
- Acuerdo 001, 2018. Jurisdicción Especial para la Paz. "Por el cual se establece la planta de personal de los cargos constitucionales de la Jurisdicción Especial para la Paz".
- ADR, A. d. (2019). Formulario ADR. Bogotá.
- ANT, A. N. (2019). Aclaraciones a formulario de CGR. Bogotá.
- ANT, A. N. (2019). Formulario ANT. Bogotá.
- ART, A. d. (21 de 06 de 2019). ABC - RAE. Obtenido de http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_RAE/
- ART, A. d. (2019). Formulario ART. Bogotá.
- Contraloría General de la República. (2017). Primer informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Bogotá.
- CGR (2019)- Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes -SIRECI- Modalidad del Posconflicto.
- CHIP (2018-2019). Consolidador de Hacienda Pública-Categoría Presupuestal

- Contraloría General de la República. (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. Bogotá.
- Contraloría General de la República. (2019). Formularios para el análisis y seguimiento a los avances del posconflicto, por parte de entidades del Gobierno nacional. Unidad Delegada para el Posconflicto. Bogotá.
- Corte Constitucional, Sentencia C - 493 (Sala Plena 3 de agosto de 2017).
- Corte Constitucional, Comunicado de Prensa No. 10 (27 y 28 de marzo de 2019).
- Consejero Presidencia para la Estabilización y la Consolidación, C. P. (2019). radicado OFI19-00056504 / IDM 1207004. Bogotá: Presidencia.
- Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, C. P. (2019). Acta # 3. Junta de Direccionamiento Estratégico, (pág. 4). Bogotá.
- Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, (2019). Memoria del Conversatorio con IEANPE: Construcción planes de trabajo capítulo étnico. Bogotá.
- Cepal 2010. Hacia Un Panorama de Sector Público en América Latina, Santiago de Chile.
- DANE, 2014. Tercer Censo Nacional Agropecuario. Bogotá.
- Decreto 179, 2019. "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República".
- Decreto 587, 2017. "Por el cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN)".
- Decreto 588, 2017. "Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición"
- Decreto 589, 2017."Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado"
- Decreto 885, 2017." Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia"
- Decreto 895, 2017." Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política"
- Decreto 898, 2017." Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales"

Decreto 2026, 2017. "Por medio del cual se reglamentan los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), creados, mediante el Decreto 1274 de 2017 y se dictan otras disposiciones"

Decreto 2027, 2017. " Por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación"

Decreto 2124, 2017." Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera"

Decreto 2137, 2018." Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas - "Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas"

Decreto 2252, 2017." Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo"

Decreto 1995 de 2016 "Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

Decreto 1417 de 2018 "Por el cual se actualiza la organización y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016"

Departamento Nacional de Planeación. (2018). "Política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP" (Conpes 3931). Bogotá D.C., DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). "Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas

públicas del orden nacional y territorial". (Conpes 3932). Bogotá D.C., DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2015) Conpes 3867 "Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto" .

Departamento Nacional de Planeación. (2015) Conpes 3850 "Fondo Colombia en Paz"

Departamento Nacional de Planeación. (2017-2019) Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión del SUIFP. <https://spi.DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION.GOV.CO/>

Departamento Nacional de Planeación. (2017-2018) Regalías <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/SeguimientoSGR.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2010) Archivos de Economía "Bases para el análisis de la eficiencia y la efectividad de la inversión pública en Colombia"

Departamento Nacional de Planeación. (2018) Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Departamento Nacional de Planeación. (2019) Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito.

FIP, F. I. (2019). ¿En qué va la sustitución de los cultivos ilícitos? Bogotá.

Giraldo Isaza Fabio, Revéiz Edgar (Compiladores). (2015). El posconflicto: una mirada desde la academia. Ediciones Aurora. Academia Colombiana de Ciencias Económicas

Gobierno nacional de Colombia. (2019). Portales web de las entidades responsables del posconflicto.

Informe trimestral del Secretario General (2019). Misión de verificación de la ONU en Colombia.

Ley 1955, 2019. "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022".

Ley 1930 de 2018" Por medio de la Cual se dictan disposiciones para la gestión integral de páramos en Colombia".

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

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

Lucy Winchester Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social / ILPES / CEPAL 2012. Cómo medir la eficiencia de la inversión y el gasto público con el presupuesto por resultados. Análisis y propuestas.

Mesa de Conversación. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá D.C.

MHCP. (2017). Marco Físcal de Median Plazo 2017/Capítulo 5 Necesidades de Inversión para la Implementación del Acuerdo de Paz y sus Necesidades de Financiamiento.

MHCP. (2018). Marco Físcal de Median Plazo 2017/Capítulo 6 Seguimiento Necesidades y Fuentes de Inversión para la Implementación del Acuerdo de Paz.

Ministerio del Trabajo. (2019). Formulario de Ministerio del Trabajo. Bogotá.

Presidencia de la República. (2019). Anexos Formulario Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. Bogotá.

Presidencia de la República. (2019). Formulario Oficina Alto Comisionado para la Paz. Bogotá.

Resolución 3134 de 2018, "por medio de la cual se reglamentan algunos aspectos de la Ley Estatutaria 1909 del 9 de julio de 2018, que consagra el Estatuto de la Oposición, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición, y de las organizaciones políticas independientes".

UNODC, O. d. (2019). Informe ejecutivo Consolidado No. 16 - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS. Bogotá.