

# GUIPAZ

Guía Integral de Seguimiento a la  
Implementación del Acuerdo de Paz

# 2.

## Punto 2

Participación política:  
Apertura democrática  
para construir la paz

# Guías Integrales de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz GUIPAZ

*Punto 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz*

Diciembre de 2020

**Procuraduría General de la Nación - República de Colombia**

<https://www.procuraduria.gov.co>

**Dirección y Supervisión:**

Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

**Autores**

Procuraduría General de la Nación

Fundación Ideas para la Paz

© Procuraduría General de la Nación (PGN), 2020

© Fundación Ideas para la Paz (FIP), 2020

**Diseño y Diagramación:**

QUID

**Foto portada:**

Ministerio de Hacienda

Impreso por Zetta

**Impreso en Bogotá D.C., Colombia.**

# ÍNDICE

4

Pág.

**La GUIPAZ:  
objetivos y  
estructura**

5

Pág.

**¿POR QUÉ es  
importante  
para el  
funcionario  
del Ministerio  
Público?**

6

Pág.

**¿QUÉ?**

6

-- El Acuerdo  
de Paz

11

-- Pilar 2.1.

13

-- Pilar 2.2.

15

-- Pilar 2.3.

27

Pág.

**¿CÓMO?**

27

-- Acción  
Estratégica  
del Ministerio  
Público

37

Pág.

**ANEXOS**

# La GUIPAZ:

## objetivos y estructura

La Procuraduría General de la Nación (PGN), presenta la Guía Integral de Seguimiento al Acuerdo de Paz, GUIPAZ. Su objetivo es brindar herramientas a los funcionarios del Ministerio Público para fortalecer su capacidad de vigilancia, control a la gestión y seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016.

Esta GUIPAZ se centra en el punto 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz. Constituye un instrumento de trabajo que les permite a las funcionarias(os) del Ministerio Público hacer seguimiento a la implementación de dicho punto y adoptar acciones preventivas para gestionar riesgos en la administración pública y evitar que se afecte la garantía de los derechos que persigue el Acuerdo de Paz.

Busca también convertirse en un insumo del Ministerio Público para orientar a la ciudadanía en las disposiciones e iniciativas relacionadas con el punto 2.

La GUIPAZ está estructurada en

La GUIPAZ está estructurada en cuatro grandes secciones.

1.  
Sección

En la primera se destaca la importancia del rol del Ministerio Público en el seguimiento al Acuerdo de Paz.

La segunda brinda una descripción general del Acuerdo de Paz y explica el punto desde una perspectiva de generación de valor público, su arreglo institucional y normativo, su financiación, y los enfoques de género, étnico y territorial.

2.  
Sección

3.  
Sección

La tercera orienta a los funcionarios sobre las estrategias del Ministerio Público, que permiten identificar los principales resultados de impacto y los riesgos que se pueden presentar en la implementación del punto.

La última sección resume la metodología de gestión de riesgos que se desarrolla en el marco de la función preventiva y presenta un anexo de normas para complementar los recursos utilizados por los funcionarios en el seguimiento a la implementación.

4.  
Sección

# ¿Por qué es importante para el funcionario del Ministerio Público?

La construcción de paz en Colombia es un proceso y un desafío que requiere el esfuerzo, apoyo y acompañamiento de la sociedad civil, la comunidad internacional, las empresas y el Estado. Por mandato constitucional<sup>1</sup>, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo deben presentar un informe al Congreso de la República sobre el cumplimiento de metas y ejecución del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Por su parte, los organismos del Ministerio Público tienen un papel en el seguimiento del Acuerdo de Paz, en concordancia con su rol de vigilar la garantía de los derechos de la ciudadanía, velar por el buen desempeño de los servidores públicos y el manejo transparente de los recursos.



La Procuraduría General de la Nación creó el Comité de Paz<sup>2</sup>, presidido por la Viceprocuraduría General de la Nación e integrado por otras Procuradurías Delegadas, para propiciar la articulación y coordinación del seguimiento, control y vigilancia de los planes, programas y proyectos asociados a la implementación del Acuerdo. La secretaría técnica de este comité está a cargo de la Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz<sup>3</sup>, la cual coordina todas las acciones de seguimiento a la implementación de los diferentes puntos, en ejercicio de su función preventiva<sup>4</sup> y de control de gestión pública. Este seguimiento incluye un control al diseño normativo del Acuerdo, a su aplicación y a la ejecución de los recursos de las distintas fuentes de financiación a nivel nacional y territorial.

<sup>1</sup> Art. 3 del Acto Legislativo 01 de 2016 sobre Plan de Inversiones para la Paz.

<sup>2</sup> El Comité tiene entre sus funciones la definición de lineamientos de la Procuraduría y agentes del Ministerio Público, establecer el protocolo de coordinación intrainstitucional, presentar informes semestrales sobre las acciones del Gobierno nacional al Procurador, coordinar el informe al Congreso sobre la ejecución de recursos del componente de paz, y coordinar la presentación de informes a la JEP. Resolución 483 de 2017.

<sup>3</sup> La Procuraduría Delegada para el Seguimiento de Paz se crea a través del decreto 1511 de 2018 y se le asignan funciones a través de la Resolución 260 de 2019. Las funciones preventivas y de seguimiento a la política pública de víctimas se definen a partir del Decreto 2246 de 2011, la Resolución 437 de 2013, la Resolución 399 de 2015 y las posteriores en relación con el seguimiento al Acuerdo de Paz: Resolución 099 de 2017 y la Resolución 483 de 2017.

<sup>4</sup> Decreto Ley 262 de 2000.

El punto 2 destaca la participación como elemento fundamental en la construcción de paz, la generación de confianza y el fortalecimiento de una cultura de respeto, tolerancia y no estigmatización en el país. Busca una apertura democrática, por una parte, desde el pluralismo político para enriquecer el debate público de la agenda nacional y territorial, y por otra, desde la pluralidad de espacios de diálogo para reconocer las minorías y fortalecer la incidencia de la ciudadanía en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas en los territorios más afectados por el conflicto. El Ministerio Público tiene un papel esencial en el seguimiento a las medidas que buscan garantizar la participación e inclusión política equitativa para toda la ciudadanía, anticipando los riesgos que puedan afectar el proceso.

Invitamos a todos los funcionarios del Ministerio Público del orden territorial y nacional, a apropiarse esta guía y su metodología de seguimiento con el fin de fortalecer sus capacidades operativas. La GUIPAZ les permitirá mejorar la toma de decisiones en el ejercicio del control público frente a la materialización del Acuerdo de Paz.



## ¿Qué? El Acuerdo de Paz

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo de Paz) fue firmado entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP) el 24 de noviembre de 2016. El 30 de noviembre del mismo año, fue refrendado por el Congreso de la República.

A través del Acto Legislativo 02 de 2017, con el propósito de dar estabilidad y seguridad al Acuerdo de Paz, se estableció que los contenidos que corresponden a normas de derecho internacional humanitario o

derechos fundamentales definidos en la Constitución Política son parámetros obligatorios de interpretación, y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación. Adicionalmente, el Acto Legislativo establece que las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo acordado, y en consecuencia sus actuaciones, los desarrollos normativos, su interpretación y aplicación deben guardar coherencia e integralidad.

Las instituciones y autoridades del Estado deben preservar los contenidos, los compromisos, el espíritu y principios del Acuerdo de Paz, durante los siguientes tres periodos presidenciales (2018-2022, 2022-2026 y 2026-2030)<sup>5</sup>. Los esfuerzos institucionales deben velar porque la sociedad colombiana pueda convivir en paz, un valor de primer orden dentro del modelo de organización política establecido en la Constitución.

El Acuerdo de Paz está compuesto por seis puntos, que a su vez comprenden varios pilares o subpuntos *-ver esquema Nro.1-*. Los compromisos plasmados en el Acuerdo se incluyeron en el Plan Marco de Implementación (PMI) el cual, según lo contemplado en el Acuerdo, debía contener los propósitos, objetivos, metas, prioridades e indicadores, recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de todos los puntos, así como su priorización

y secuencia (cronograma) e instituciones responsables. Asimismo, contiene las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda.

El PMI tiene una duración de 10 años<sup>6</sup> –pero puede ser revisado anualmente– y fue formalizado mediante la expedición del Documento CONPES 3932 de 2018 “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”. Este documento incluyó una batería inicial de 501 indicadores –que posteriormente se incrementó a 507–, la cual sintetiza los compromisos de las entidades del orden nacional en la implementación. El PMI constituye un insumo fundamental para los dos siguientes Planes Nacionales de Desarrollo y el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, C-630 de 2017

<sup>6</sup> En su batería de indicadores, el PMI también incluye compromisos del Acuerdo de Paz que se extienden a un periodo de 15 años.

# 1. Reforma Rural Integral

- Planes nacionales para la Reforma Rural Integral 1.1.
- Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo 1.2.
- Infraestructura y adecuación de tierras 1.3.
- Desarrollo social: salud 1.4.
- Desarrollo social: educación rural 1.5.
- Desarrollo social: vivienda y agua potable 1.6.
- Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa 1.7.
- Garantía progresiva del derecho a la alimentación 1.8.
- Planes de acción para la transformación regional 1.9.

# 2. Participación Política: Apertura Democrática para Construir Paz

- Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final 2.1.
- Mecanismos democráticos de participación ciudadana 2.2.
- Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad 2.3.

# 3. Fin del Conflicto

- Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas 3.1.
- Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil 3.2.
- Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales 3.3.

# 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

- 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)
- 4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública
- 4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

# 5. Sobre las Víctimas del Conflicto

- 5.1. Justicia y Verdad
- 5.2. Reparación integral para la construcción de Paz
- 5.3. Derechos Humanos

# 6. Implementación, Verificación y Refrendación

- 6.1. Mecanismos de implementación y verificación
- 6.2. Capítulo étnico
- 6.3. Componente Internacional de Verificación de la CSIVI
- 6.4. Componente de acompañamiento internacional
- 6.5. Herramientas de difusión y comunicación

**Esquema Nro. 1.  
Puntos y pilares del  
Acuerdo de Paz**

## Participación Política – Apertura democrática para construir la paz

El Punto 2 del Acuerdo de Paz reconoce el papel que juega la ciudadanía en la construcción de paz a través de la participación. La apertura de espacios de diálogo plurales que promuevan el reconocimiento de las minorías y la incidencia de los ciudadanos en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios más afectados por el conflicto contribuirá a superar las barreras de la exclusión, la polarización y la desconfianza.

Asimismo, lo contemplado en el Acuerdo de Paz es una apuesta por el fortalecimiento del pluralismo político y la ampliación democrática con el fin de enriquecer el debate público sobre los grandes desafíos que afronta el país, lo que supone garantías para la participación política, en particular para la oposición política y para los movimientos y organizaciones sociales en los territorios más afectados por el conflicto, incluyendo, naturalmente, garantías de seguridad.

Avanzar en este objetivo precisa de tareas importantes como: garantías para la oposición política, fortalecer las organizaciones y movimientos sociales, robustecer los espacios y mecanismos de participación, propender por un ejercicio ciudadano incidente y efectivo, incluir las voces históricamente excluidas reconociendo los contextos y particularidades del territorio nacional, y adoptar medidas

“[...] dejación de las armas y la proscripción de la violencia como método de acción política para todas y todos los colombianos a fin de transitar a un escenario en el que impere la democracia, con garantías plenas para quienes participen en política, y de esa manera abrirá nuevos espacios para la participación [...]”.

“[...] es necesario garantizar el pluralismo facilitando la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos que contribuyan al debate y al proceso democrático, y tengan suficientes garantías para el ejercicio de la oposición y ser verdaderas alternativas de poder. [...]”<sup>7</sup>

efectivas para promover una mayor participación en la política de todos los sectores incluyendo la población más vulnerable, brindando las garantías de seguridad necesarias.

Para tener una comprensión integral del punto, es conveniente aclarar algunas nociones sobre participación desde la perspectiva ciudadana y política, así como sus mecanismos e instancias.

<sup>7</sup> Acuerdo de Paz (2016). p. 35.

### **Instancias de Participación:**

Las instancias de participación son escenarios de interlocución con diferentes niveles de incidencia, entre la ciudadanía y las instituciones públicas, respecto a temas específicos de la gestión pública. Son creados por una norma nacional, regional o local y suelen adoptar la forma de: Consejos, Comités, Comisiones, Mesas, Escenarios de Diálogo con las autoridades públicas, entre otros. (Ministerio del Interior, 2016. p. 8)

### **Participación Política:**

La Participación Política es un derecho constitucional que garantiza una de las manifestaciones más valiosas de la democracia y del Estado Social de Derecho. Este derecho se materializa con las garantías para que cada ciudadano pueda elegir o ser elegido en cargos públicos, el sufragio, la participación directa o indirecta, el acceso a funciones públicas y el derecho de petición.

La Participación Política ha sido uno de los principales factores de lucha y reivindicación en la historia del país, tanto así, que el Acuerdo de paz integra un punto específico para su desarrollo, garantía y protección como pieza fundamental en la construcción de paz. (FIP, 2017. p. 17)

### **Participación Ciudadana:**

La participación, es la facultad que tienen todas las personas para intervenir directamente en las decisiones públicas que les afectan, siendo esta una de las características de un Estado Social de Derecho democrático y pluralista. La Constitución Política consagra en su artículo 40, la participación como un derecho fundamental de la ciudadanía, para acceder a bienes y servicios, incidir en las decisiones públicas, hacer parte en el control y seguimiento a la gestión y desempeño de los servidores públicos, o expresar su desacuerdo, a través de los mecanismos constitucionales y legales dispuestos para ello. (FIP, 2017)

### **Enfoque Participativo en el Acuerdo Final:**

La participación ciudadana está en la base de todos los puntos del Acuerdo Final puesto que vincular a la ciudadanía en la implementación de lo pactado es fundamental para dotarlo de soporte y legitimidad. Por esto el Acuerdo incorpora de forma transversal la participación ciudadana en la planeación, el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los planes, programas y proyectos que se implementan en los territorios, garantizando la incidencia efectiva y la transparencia de estos procesos. (Gómez, 2016).

# Pilares



## Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política

La construcción de paz implica la dejación de las armas y la proscripción de la violencia como método de acción política. Esto significa, que deben darse una serie de garantías para el ejercicio pleno de la participación política de todos los sectores, en especial de aquellos movimientos surgidos a partir de la firma del Acuerdo y los declarados en oposición. Con este fin, el pilar 2.1. propone una adecuación normativa e institucional que dignifique y salvaguarde el ejercicio de derechos y libertades políticas,



### 2.1 Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política



**Estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición**



**Sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política sisep**

**17 indicadores PMI en total**  
**10 temáticos**  
**4 étnicos**  
**1 de género**  
**2 metas trazadoras**

promueva el respeto y no estigmatización de las ideas, y proteja la vida, pensamiento y opinión de quienes participan en política. Esto se refleja, por una parte, a través de una estrategia de derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política que se materializó con el Estatuto de la Oposición Política (Ley 1909 de 2018) y, por otra parte, con la definición de una estrategia para garantizar la seguridad en el ejercicio de la política a través del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)<sup>8</sup>.

Con el fin de avanzar en el cumplimiento y garantía del derecho fundamental a la oposición política contemplada en los artículos 40 y 112 de la Constitución Política, se promulgó la Ley 1909 de 2018 que adopta el Estatuto de la Oposición Política que establece el marco general para el ejercicio y la protección especial de este derecho.

El Estatuto de la Oposición Política en su artículo 11 establece los derechos específicos de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica declarados en oposición:

<sup>8</sup> Para profundizar en el SISEP recomendamos revisar la GUIPAZ 3.4. Garantías de Seguridad y Política Pública de Prevención y Protección.

- Financiación adicional para el ejercicio de la oposición
- Acceso a los medios de comunicación social del Estado o que hacen uso del espectro electromagnético
- Acceso a la información y a la documentación oficial
- Derecho de réplica
- Participación en mesas directivas de plenarios de las corporaciones públicas de elección popular, en la agenda de las Corporaciones Públicas, en la Comisión de Relaciones Exteriores, en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular
- Derecho a una sesión exclusiva para discutir el Plan de Desarrollo y presupuesto

Asimismo, contempla mecanismos para la protección de los derechos de oposición entre los que se encuentra la acción de protección de los derechos de oposición, la protección de la declaratoria de oposición y las garantías de seguridad para los miembros de las organizaciones políticas que se declaren oposición.

En relación con las curules en corporaciones públicas, el estatuto reitera lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2015 que establece que los candidatos que sigan en votos a los elegidos como Presidente y Vicepresidente de la República, tendrán el derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en el Senado de la República y otra en la Cámara de Representantes, durante el período de estas corporaciones, y, de igual manera para los niveles territoriales como asambleas departamentales, concejos distritales y concejos municipales.

El Estatuto de la Oposición Política establece algunos derechos para las organizaciones políticas con personería jurídica declaradas independientes como son la participación a través de las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular, la postulación de candidatos a las mesas directivas de los cuerpos colegiados, y la representación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes. Asimismo, contempla la protección a la declaración de independencia.



## Mecanismos para la participación ciudadana

Este pilar busca facilitar el ejercicio de la participación ciudadana en diferentes niveles y temas, entendida como un derecho y deber consagrado en la Constitución y como un asunto fundamental para dotar de soporte y legitimidad al Acuerdo. Para esto, el pilar 2.2. contempla: i) el fortalecimiento de las garantías para los movimientos y organizaciones sociales, ii) la regulación y garantías para la protesta y movilización pacífica como un ejercicio legítimo de derechos, iii) la ampliación de instrumentos, espacios y mecanismos de participación, incluyendo el acceso a medios de comunicación y difusión comunitarios, institucionales y regionales. Además, iv) promueve la instauración de una cultura democrática de convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización para quienes participan, con el fin de que las distintas voces sean incluidas y contribuyan a la expresión de los intereses de una sociedad pluralista y multicultural, v) se define una estrategia de fortalecimiento de mecanismos para la incidencia,

el control social y la veeduría ciudadana, y vi) el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, con el objetivo de afianzar las capacidades ciudadanas, de las organizaciones y los movimientos sociales en los asuntos públicos, los presupuestos y los procesos de toma de decisiones públicas.



## 2.2 Mecanismos para la participación ciudadana

**39 indicadores PMI en total**  
**19 temáticos**  
**15 étnicos**  
**5 de género**



## Pilar 2.3.

# Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local

La construcción de la paz requiere que los territorios más afectados por el conflicto y el abandono estatal tengan una mayor representación e inclusión política de sus poblaciones, necesidades e intereses. Esto supone, la promoción del pluralismo político y la inclusión de los sectores más vulnerables en espacios de representación política en igualdad de condiciones, por medio de la distribución más equitativa de los recursos públicos destinados a los partidos y movimientos políticos.

Con el fin de garantizar una mayor participación política nacional, regional y local, este pilar aborda otros objetivos como generar un mayor acceso al sistema político, estimular la participación electoral, contribuir a la transparencia, modificar el régimen y organización electoral, y promover la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto, con acceso a espacios y medios de comunicación para la difusión de los diferentes proyectos políticos. De esta manera, el pilar 2.3. busca crear las condiciones y dar las garantías para que los territorios, las organizaciones, partidos y movimientos políticos,



### 2.3 Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local

30 indicadores PMI en total  
20 temáticos  
5 étnicos  
3 de género  
2 meta trazadora

Reforma política electoral

Circunscripciones transitorias especiales de paz

Medidas afirmativas y garantías para la participación con enfoques diferenciales



participen activamente en la conformación, ejercicio y control del poder político, y que propuestas y proyectos puedan constituirse en alternativa de poder.

## Enfoque étnico:

El capítulo étnico (subpunto 6.2.) del Acuerdo de Paz presenta los compromisos del Gobierno nacional para incorporar el enfoque étnico (indígena, negro, afrodescendiente, raizal, palenquero y Rrom) en la implementación. En el PMI se incluyeron una serie de indicadores que fueron concertados entre el Gobierno nacional y la Instancia Especial de Alto Nivel para Pueblos Étnicos en 2017.

Se destaca la importancia de los pueblos étnicos para la construcción de una paz estable y duradera, reconociendo las condiciones históricas de discriminación, marginalización, abandono y exclusión que han sufrido estos en sus territorios. También, se advierte que el conflicto armado interno los ha afectado particularmente, y de manera desproporcionada dejando como saldo un gran número de víctimas y desplazados. El Acuerdo de Paz busca brindar garantías a los pueblos y comunidades étnicas para el pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos de acuerdo con sus instituciones, cosmovisión, espiritualidad y cultura. También reconoce las “prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente.”<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Acuerdo de Paz, 2016, pág. 205.

## Enfoque étnico en participación política

El punto 2 define medidas para:

1. Asegurar que los pueblos étnicos que participen de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos relacionados con las garantías a la participación ciudadana;
2. Garantías de derechos a la libre expresión, protesta, movilización, otras formas de expresión ciudadana y social;
3. Acceso a medios y espacios de comunicación de interés público de los pueblos étnicos con contenido orientados a fomentar contenidos de paz con financiación para la producción y la divulgación;
4. Participación étnica en el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia
5. Crear mecanismos de control y veeduría ciudadana que incluyan la formación a veedores con pertenencia cultural;
6. Espacios de planeación y presupuestación democrática reales y efectivos para pueblos étnicos;
7. Garantías de espacios para la consulta previa, libre e informada ante medidas normativas, legislativas y administrativas relacionadas con el Acuerdo.
8. Estrategias y programas de formación propia en cultura democrática y DDHH con pueblos y comunidades étnicas.

En este sentido, el punto 6.2 contempla contiene medidas específicas (ver cuadro) para dar garantías de participación real y efectiva para los pueblos y comunidades étnicas en distintos puntos del acuerdo, en relación con el punto 2 del Acuerdo.

## Enfoque de Género:

El Acuerdo de Paz destaca y reconoce el papel de las mujeres en la construcción de una paz estable y duradera, teniendo en cuenta las condiciones históricas de machismo, violencia y exclusión. Se incorporan transversalmente asuntos relativos al género mediante tres disposiciones: 1. La inclusión de medidas afirmativas para la promoción de la igualdad de género; 2. Garantías para la participación de las mujeres y de sus organizaciones en la implementación del Acuerdo de Paz; y 3. El reconocimiento de la victimización diferenciada y desproporcionada a causa del conflicto armado y la adopción de una serie de medidas para garantizar los derechos de las víctimas mujeres en el marco del SIVJRNR. El punto 2 contiene las siguientes medidas específicas (ver cuadro) con enfoque de género dirigidas a mujeres y población OSIGD para garantizar su participación política y ciudadana.



## Enfoque de género en participación política

Medidas específicas para las mujeres y la población OSIGD (Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversa) para la participación:

1. Promover la cultura de la reconciliación y no estigmatización y espacios de tolerancia, convivencia, respeto e inclusión a través de estrategias y campañas para fortalecer su participación
2. Formular e implementar una política pública LGBTI
3. Establecer mecanismos de control y veedurías ciudadanas con participación real y efectiva de mujeres
4. Implementar una estrategia de participación equilibrada para hombres y mujeres en instancias de participación ciudadana, movimientos, partidos para la planeación y presupuestación democrática
5. Realizar un diagnóstico participativo con enfoque de género sobre obstáculos que enfrenta la población más vulnerable para ejercer su derechos al voto
6. Implementar programas y escuelas de liderazgo político y social para miembros de partidos y organizaciones sociales con enfoque de género
7. Consolidar e implementar un programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer.

## Estructura de Financiación del Acuerdo de Paz

Con respecto a las fuentes de financiación del Acuerdo, el Plan Marco de Implementación (PMI)<sup>10</sup> estima las inversiones con base en las proyecciones macroeconómicas y fiscales previstas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y la regla fiscal para dar certidumbre sobre el cumplimiento de estrategias y metas. La ejecución de las inversiones está sujeta a la disponibilidad de recursos de un conjunto de fuentes de financiación.

Los MFMP de 2017 y 2018 realizaron un ejercicio de costeo y financiamiento de la implementación de los 272 productos<sup>11</sup> y actividades definidas en el PMI. Las estimaciones de ambos MFMP establecen que las intervenciones requieren inversiones por el orden de 129,5 billones de pesos de 2016.

<sup>10</sup> Documento CONPES 3932 de 2018. Plan Marco de Implementación y Anexo B.

<sup>11</sup> Correspondientes a los 272 indicadores temáticos del PMI.

## Cuadro de costos por punto del Acuerdo

Punto del Acuerdo	Costo Total MFMP 2018 (en billones de pesos constantes de 2016)	Participación sobre el total
1. Reforma Rural Integral	\$110.6	85.4%
2. Participación Política	\$3.9	3.0%
3. Fin del Conflicto	\$2.5	1.9%
4. Solución al problema de drogas ilícitas	\$7.9	6.1%
5. Víctimas	\$4.5	3.5%
6. Implementación, verificación y refrendación	\$0.1	0.1%

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018. Capítulo VI: "Seguimiento necesidades y fuentes de inversión para la implementación del acuerdo de paz"

## Fuentes de Financiación

Fuente de Financiación

Sistema de Información

Administrador

	01.	02.	03.	04.	05.	06.
	<b>PGN - I</b>	<b>PGN - F</b>	<b>SGR</b>	<b>SGP-ET</b>	<b>COOP</b>	<b>SPRIV</b>
	Presupuesto General de la Nación - Inversión	Presupuesto General de la Nación - Funcionamiento	Sistema General de Regalías	Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales	Recursos de Cooperación Internacional	Recursos del Sector Privado
	SUIFP	SIIF	GESPROY	FUT KPT	CICLOPE	NO DISPONIBLE
	DNP	MHCP	DNP	CGN (CHIP) / DNP (KPT-SUIFPT)	APC COLOMBIA	DNP / Proyectos Especiales

Elaboración propia (2020)

## Resultados de Impacto y productos:

El Acuerdo de Paz contempla la apertura democrática para la construcción de paz a través de los compromisos mencionados anteriormente. En esta sección, se presentan los resultados esperados de las intervenciones resultantes de garantizar la participación e inclusión política equitativa, utilizando la metodología de cadena de valor, la cual describe una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación<sup>12</sup>.

El valor público<sup>13</sup> de los productos del Acuerdo de Paz se mide a través del análisis de sus resultados de impacto. De acuerdo con la Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR)<sup>14</sup>, estos hacen referencia a los efectos transformadores que benefician a un grupo específico de personas, como consecuencia de una adecuada gestión pública. En el contexto de la implementación del Acuerdo de Paz, los resultados de impacto son el valor público esperado de la intervención del Estado con miras a mejorar la calidad de vida de la población, individual y colectivamente, transformando las causas estructurales que originaron el conflicto armado.



<sup>12</sup> Sinergia. “¿Cómo se realiza el seguimiento?”. <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Seguimiento/ComoSeRealizaElSeguimiento.aspx>

<sup>13</sup> Valor generado por lo que hace y logra el Estado –a través de la ejecución de políticas públicas y de la utilización de recursos que le son asignados– el cual tiene efectos en la población, para mejorar la calidad de vida individual y colectiva. En DNP (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

<sup>14</sup> DNP (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

## Cadena de valor



Elaboración propia basada en DNP (2018)

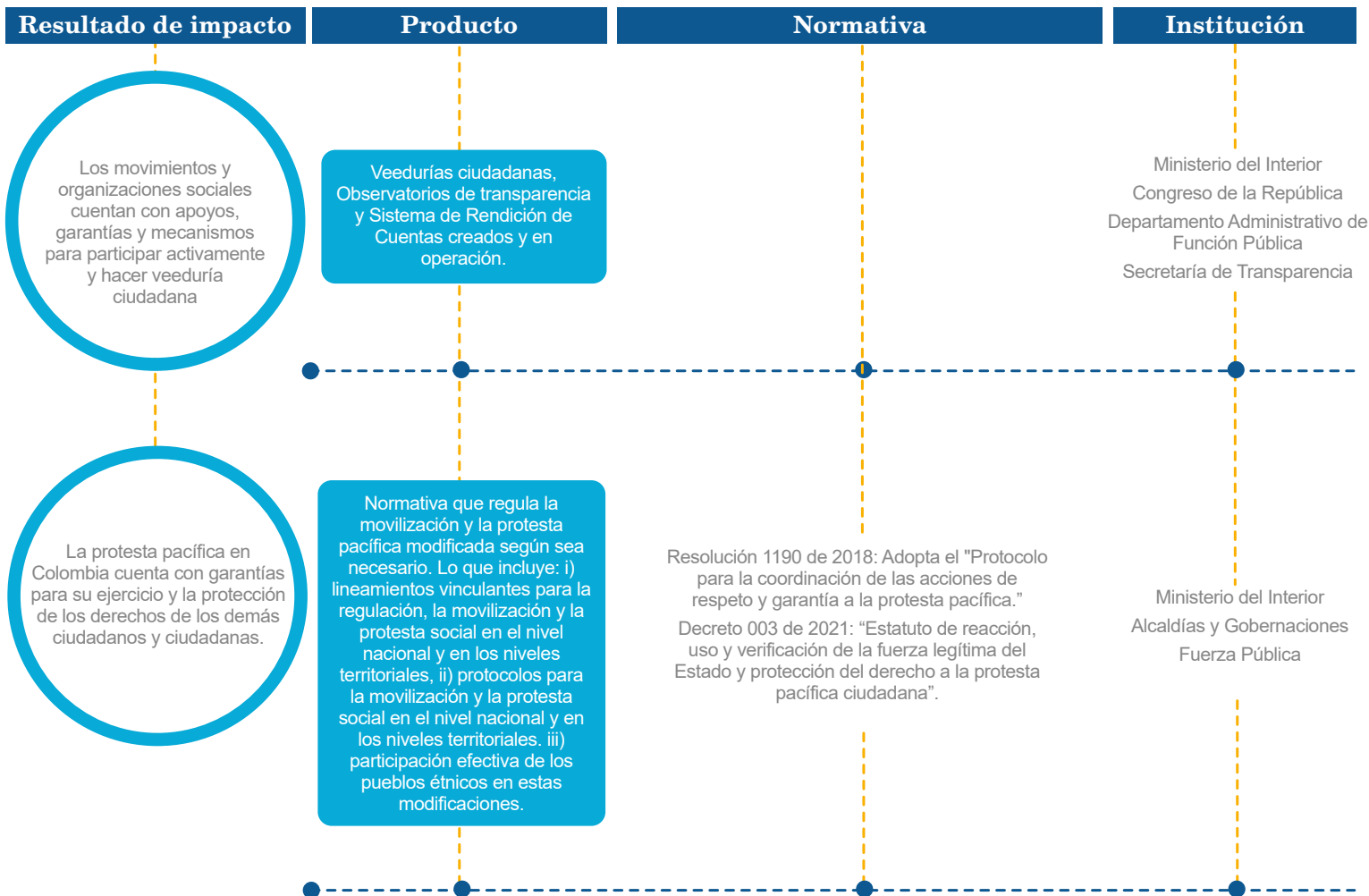
A continuación, se presentan los resultados de impacto del punto 2 y sus productos, normas e instituciones asociadas, encaminados a generar ese valor público en el cumplimiento del punto de apertura democrática y participación política. Dicho esquema facilita la comprensión de los componentes del punto a los cuales se le debe realizar un seguimiento.

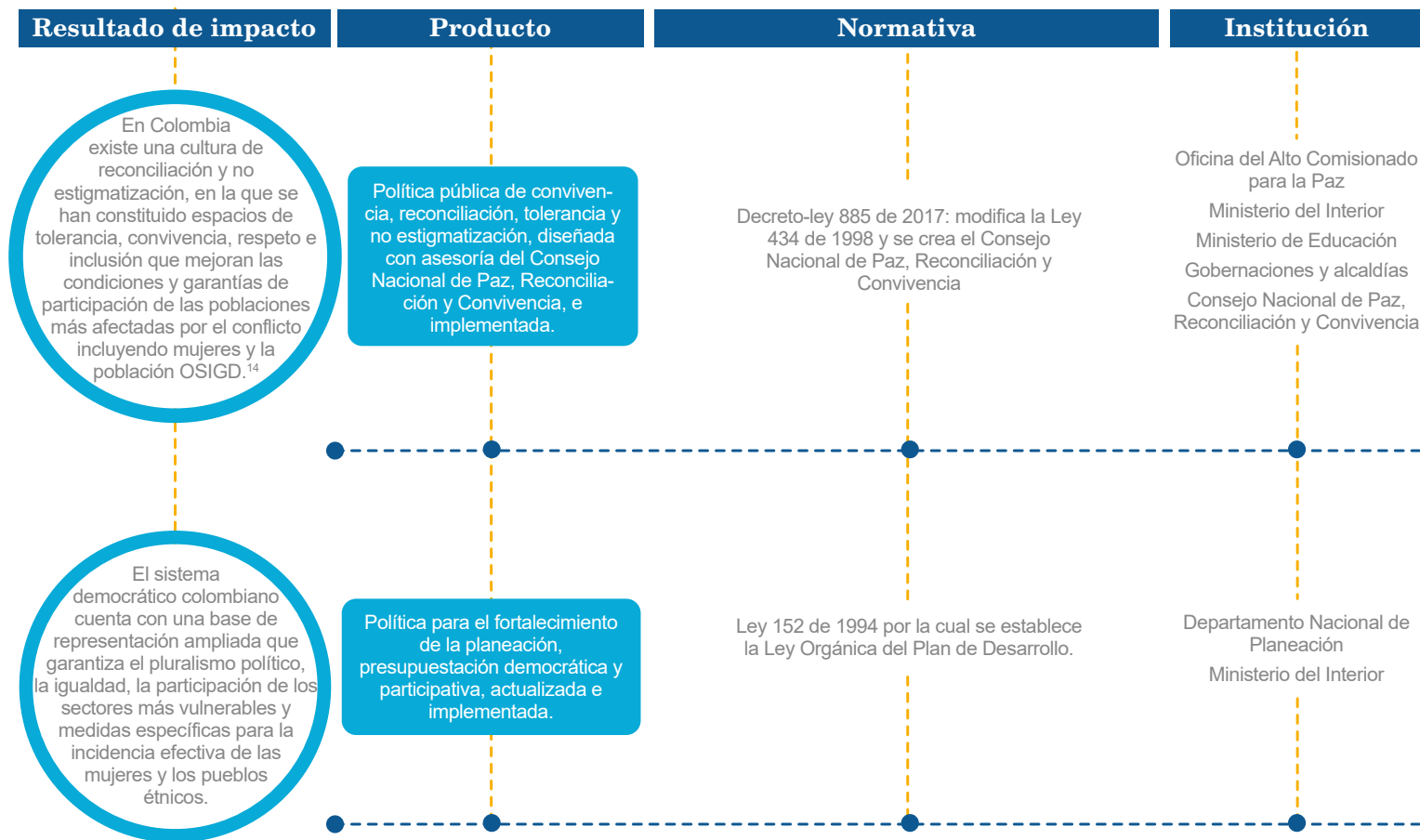
## Pilar 2.1 Garantías para el ejercicio de la oposición política

Resultado de impacto	Producto	Normativa	Institución
<p>Las organizaciones políticas con personería jurídica tienen garantías para presentar propuestas alternativas, actuar con disenso, crítica y fiscalización.</p>	<p>Estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición, aprobado y en implementación</p>	<p>Ley 1909 de 2018: Adopta el Estatuto de la Oposición Política.</p> <p>Resolución 3134 de 2018: Reglamenta algunos artículos del Estatuto de la Oposición</p> <p>Circular 002 de 2020 Registraduría: cumplimiento del Art. 9 Ley 1909 de 2018.</p> <p>Circular 017 de febrero 2020 Registraduría: apoyo a la recepción de declaraciones políticas partidos y movimientos políticos con personería jurídica.</p> <p>Directiva 003 de 2020 PGN: Lineamientos para el seguimiento al cumplimiento de la Ley 1909 de 2018 -Estatuto de la Oposición</p> <p>Resolución 3941 de 2019: Por medio de la cual se modifica la Resolución N° 3134 del 14 de diciembre de 2018</p>	<p>Consejo Nacional Electoral</p> <p>Congreso de la República</p> <p>Ministerio del Interior</p> <p>Alcaldías y Departamentos</p> <p>Organizaciones Políticas</p> <p>Corporaciones Públicas de Elección Popular</p> <p>Registraduría Nacional del Estado Civil</p> <p>Comisión de Regulación de Comunicaciones</p> <p>Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones</p> <p>Unidad Nacional de Protección</p>

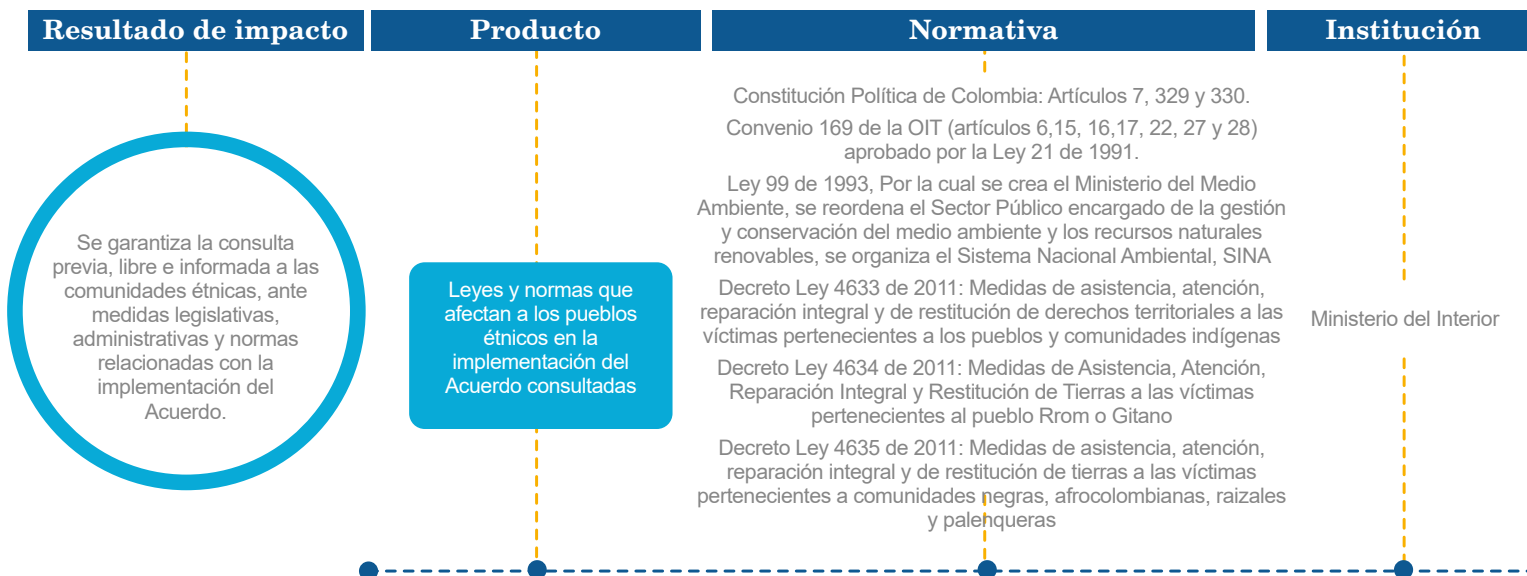
## 2.2. Mecanismos para la participación ciudadana

Resultado de impacto	Producto	Normativa	Institución
<p>Los movimientos y organizaciones sociales cuentan con apoyos, garantías y mecanismos para participar activamente y hacer veeduría ciudadana</p>	<p>Proyecto de Ley de garantías y promoción de la participación de organizaciones y movimientos sociales, aprobado y en implementación.</p> <p>Acceso a medios de comunicación, espacios en radio y canales institucionales y regionales, garantizado para la divulgación del trabajo de las organizaciones y movimientos sociales y contenidos relacionados con los derechos de poblaciones vulnerables. Lo que incluye i) financiación, ii) convocatorias, iii) capacitaciones técnicas, iv) adjudicación de emisoras y v) generación de contenidos.</p>		<p>Ministerio del Interior</p> <p>Congreso de la República</p> <p>Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</p> <p>Comisión de Regulación de Comunicaciones</p>

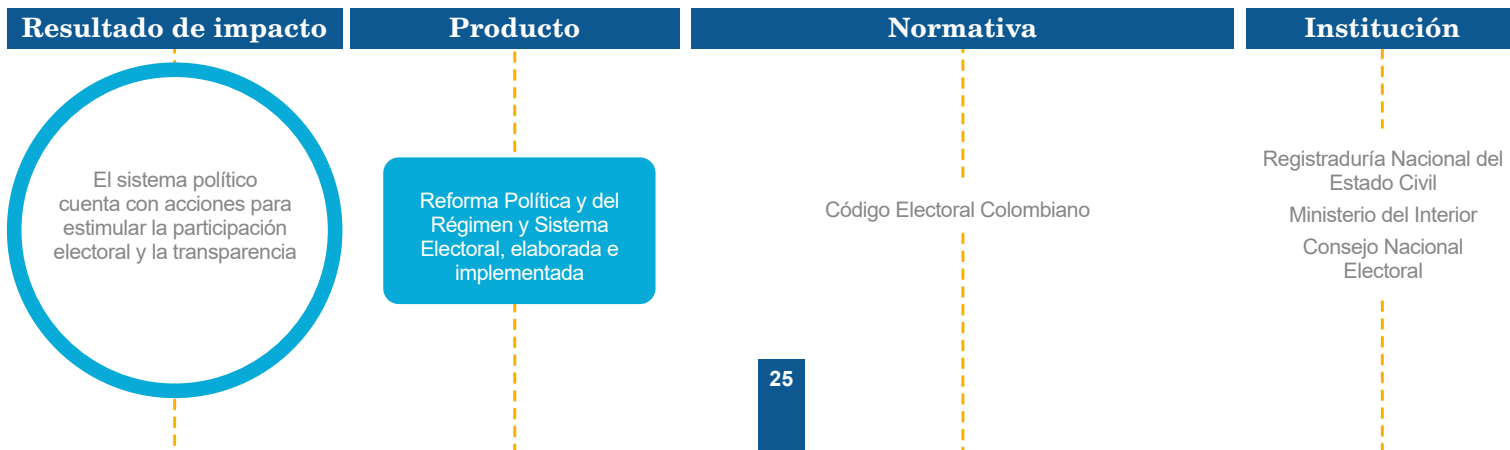


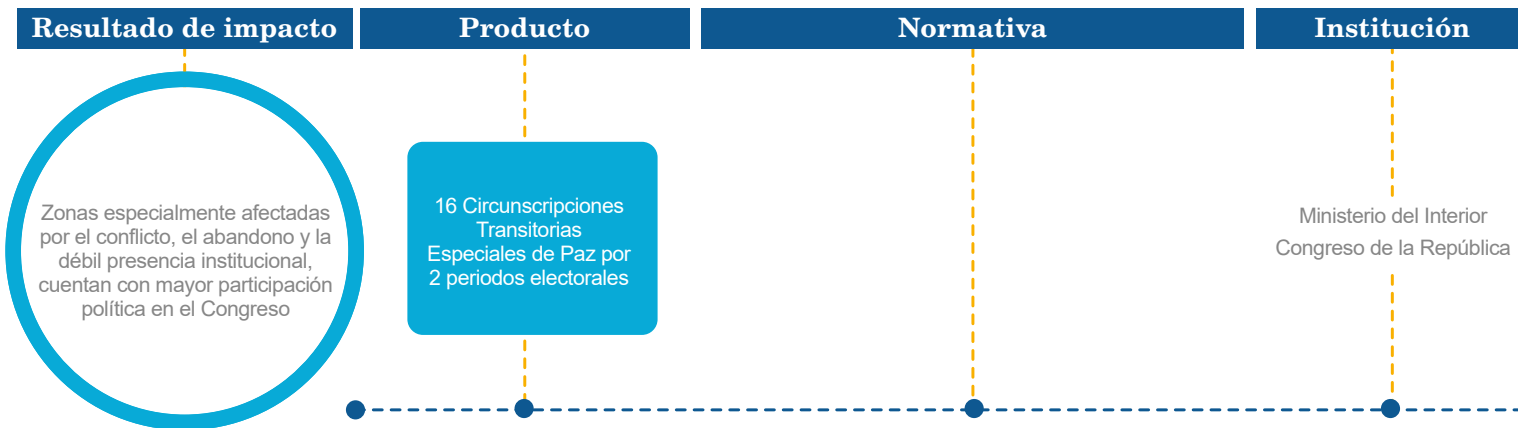


<sup>15</sup> OSIGD: Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas.



### 2.3 Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local.

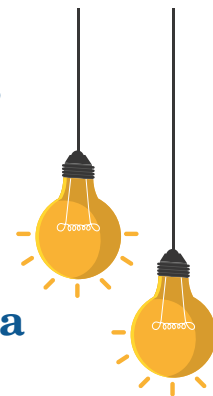




Los resultados de impacto, productos, normas e institucionalidad presentada en la sección anterior le proporcionan al Ministerio Público un contexto de las políticas públicas derivadas del punto. Adicionalmente, le aportan insumos para prever y mitigar hechos que impidan el cumplimiento de la política pública y propicien la vulneración de derechos.

La siguiente sección aborda las estrategias y acciones que el Ministerio Público puede implementar para darle un manejo apropiado a los riesgos identificados por la entidad, con base en los distintos instrumentos y actuaciones de las cuales dispone la función preventiva.

**Aportan insumos para prever y mitigar hechos que impidan el cumplimiento de la política pública y propicien la vulneración de derechos.**



# ¿Cómo? Acción estratégica del Ministerio Público

## Generalidades

El Ministerio Público es un órgano de control autónomo bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Lo integran la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales y la Procuraduría<sup>16</sup>. Los tres organismos deben hacer un seguimiento, según sus competencias, a la implementación del Acuerdo de Paz y garantizar los derechos que este persigue.

La Procuraduría General de la Nación actúa a través de su función preventiva, para anticipar y evitar hechos que afecten la garantía de los derechos de los ciudadanos. Esta función incluye el seguimiento a la gestión pública a través



de la detección temprana de riesgos, fallas estructurales, y prácticas inadecuadas y reiteradas en la administración de responsabilidades y ejecución de recursos asignados<sup>17</sup>. La Procuraduría constituyó el Sistema Integral de Prevención para coordinar y ejercer la función preventiva. La entidad promueve este sistema frente a la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales, como parte del Ministerio Público<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Artículos 275 y 277 de la Constitución Política de 1991

<sup>17</sup> La Resolución 132 de 2014 establece los lineamientos de la función preventiva. Estos lineamientos se compilan en: Procuraduría General de la Nación (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá.

<sup>18</sup> Artículo 27 de la Resolución 132 de 2014.

La función preventiva opera con base en diferentes lineamientos que incluyen el enfoque en la garantía de derechos, una sólida capacidad anticipatoria, énfasis en la vigilancia y control del cumplimiento de las políticas públicas, la generación de valor público<sup>19</sup> y la gestión de la información.

La Procuraduría ejerce la función preventiva en el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz mediante la identificación y priorización de líneas de observación y seguimiento que contemplan el uso de las diversas herramientas y acciones preventivas disponibles. Estas líneas incluyen: i) el seguimiento a resultados (nivel nacional y territorial), ii) seguimiento a la institucionalidad, iii) seguimiento a los hitos más relevantes de la implementación y iv) seguimiento a PQRS de la ciudadanía, de acuerdo con la información disponible.

## Riesgo y tratamiento

La función preventiva requiere de la identificación de los riesgos que obstaculizan el cumplimiento de lo acordado, de tal forma que estos se puedan evitar o mitigar, a través de las actuaciones preventivas que son competencia de las distintas entidades del Ministerio Público. Por medio de la función preventiva con enfoque de riesgos, se puede

lograr un mejor desempeño de las entidades responsables a lo largo del ciclo de las políticas públicas diseñadas para la implementación.

La Procuraduría cuenta con la Metodología para el Seguimiento al Acuerdo de Paz (MSAP) a través de herramientas que les permiten identificar, analizar y gestionar riesgos actuales o previsibles para el futuro, y que podrían obstaculizar que se cumplan los compromisos y medidas definidos en el Acuerdo y en las normativas e instrumentos de planeación, ejecución y seguimiento, que lo integran. Esta metodología permite identificar estrategias y acciones de mitigación de los riesgos identificados, y formular indicadores para hacer seguimiento a dichas acciones.

La evaluación de riesgos propuesta por la metodología incluye dos factores: la severidad de la consecuencia y la probabilidad de su ocurrencia. Estos criterios permiten valorar, priorizar e interpretar los riesgos identificados, para ubicarlos en un mapa de calor que permita determinar su nivel de criticidad -*ver mapa de calor*-. En esa línea, entre más cerca esté el riesgo del rojo, más crítico y, por lo tanto, más prioritario y urgente es el tratamiento que se le debe dar. Para determinar la probabilidad, se analiza el riesgo respondiendo a las preguntas “¿qué tan posible

<sup>19</sup> Valor generado por lo que hace y logra el Estado –a través de la ejecución de políticas públicas y de la utilización de recursos que le son asignados– el cual tiene efectos en la población, para mejorar la calidad de vida individual y colectiva. En DNP (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

es que suceda este riesgo?” y “¿con qué periodicidad podría suceder un evento relacionado con este riesgo?”. Para responder a la severidad, es necesario identificar a qué categoría se ajusta más la naturaleza del riesgo<sup>20</sup>. Mediante esta evaluación, es posible definir un tipo de tratamiento del riesgo para evitar su ocurrencia o mitigar su gravedad y frecuencia con que se puede dar -*ver anexo sobre riesgos para más información*-.

Así, la priorización sobre un conjunto de riesgos ya identificados que obstaculizan la prestación de un bien o servicio permite la definición de una ruta de acción para su tratamiento. Esto, de acuerdo con las capacidades y competencias de las entidades del Ministerio público.

El siguiente ejemplo ilustra de qué manera un riesgo – cuya priorización, clasificación y tratamiento ya ha sido

establecida<sup>21</sup>–, puede gestionarse desde el quehacer de los funcionarios y de las actuaciones preventivas disponibles en los distintos escenarios contemplados<sup>22</sup> en el modelo de gestión de la función preventiva. De esta manera, el Ministerio Público contribuye al alcance de metas y cumplimiento de estándares de desempeño por parte de las entidades, en función de la utilización de los recursos que les son asignados, y procura que el Acuerdo de Paz garantice derechos y genere valor para el Estado y la sociedad a través de la implementación de políticas, programas, planes y proyectos.

---

<sup>20</sup> Ineficiencias en la gestión pública; falta de resultados orientados a la transformación en la calidad de vida de las comunidades objetivo; inconsistencias en la incorporación de los enfoques transversales; afectación a los derechos humanos y derechos fundamentales de la población beneficiaria; debilidades en la gestión que pueden originar actos de corrupción.

<sup>21</sup> La Procuraduría ha definido un subproceso en el nivel central a cargo de un equipo especializado en realizar el análisis de riesgos a la implementación del Acuerdo.

<sup>22</sup> Los escenarios son los ámbitos de gestión de la función preventiva y sirven como referencia para determinar el objetivo a lograr y seleccionar el tipo de actuación idóneo para materializarlo, según el caso específico. Los escenarios definidos por el Modelo de Gestión de la Función Preventiva buscan anticipar, mitigar y/o restituir u orientar. En PGN (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá. p. 25.

## Ejemplo del subpunto 2.2:

**Riesgo identificado:** se ha identificado un riesgo materializado en torno a la ausencia de un marco normativo vinculante para la regulación de la movilización y la protesta social a nivel nacional y territorial impulsado por el Ministerio del Interior, que genera retrasos en la implementación de medidas dirigidas a respetar y garantizar los derechos de los y las manifestantes y de los demás ciudadanos y ciudadanas. Este riesgo se explica por diversos factores que incluyen amenazas o

asesinatos contra líderes, incapacidad institucional para reducir y sancionar el uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía, estigmatización y vulneración de espacios de participación por parte de actores políticos.

**Evaluación del riesgo:** La evaluación de los riesgos permite, por un lado hacer una priorización sobre un conjunto de riesgos ya identificados que obstaculizan la prestación de un bien o servicio; por otro lado, permite la definición de una ruta de acción para su tratamiento. Esto,



### Materializado o Casi seguro:

Se espera que el evento de riesgo ocurra en la mayoría de las circunstancias. La causa raíz del riesgo sucede constantemente, todas las veces.

### Severidad:

Categoría: ineficiencias en la gestión pública:  
Se evidencian incumplimientos en esas medidas del AP, por falta de gestión y presencia institucional, baja respuesta de los funcionarios o baja capacidad de ejecución de las entidades.

*Factibilidad: ¿Qué tan posible es que suceda el riesgo?*

*Frecuencia: ¿Con qué periodicidad podría suceder el evento?*

de acuerdo con las capacidades y competencias de las entidades del Ministerio Público.

En el caso del riesgo de ausencia de normativa para regular la movilización y la protesta pacífica, se puede afectar la garantía de derechos<sup>23</sup> tales como el derecho a la vida, a la igualdad y a la no discriminación, a las garantías judiciales, derechos políticos, a la libertad de pensamiento y expresión, a la paz, y a una reparación justa por violaciones de los DDHH, entre otros. Asimismo, se ve afectado el resultado de impacto identificado en la cadena de valor del subpunto, referente a las garantías reales y efectivas en la protesta pacífica en Colombia para el ejercicio de derechos civiles, políticos y colectivos (incluyendo derecho 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).

Este riesgo ha sido evaluado con una alta afectación en su severidad (4) y el mayor grado de probabilidad de ocurrencia (5). Este evento ya está materializado de manera continua en protestas en diferentes zonas del país, estableciendo desafíos para que se haga un tratamiento que minimice los daños y las afectaciones a los derechos humanos.

**Tratamiento al riesgo:** Dada la severidad del riesgo identificado, se han definido cinco acciones para su gestión de acuerdo con las competencias, capacidades y actuaciones preventivas disponibles en la Procuraduría General de la Nación, que se enuncian a continuación.

1. Solicitar al Ministerio del Interior que impulse la formulación de una Ley Estatutaria para la protección y garantía del derecho a la Protesta y la Movilización Social y su respectivo trámite ante el Congreso.
2. Hacer seguimiento al cumplimiento de las tareas de las entidades que participan como garantes del ejercicio al derecho de movilizarse pública y pacíficamente.
3. Liderar la vigilancia y monitoreo de las acciones de las autoridades que intervienen en el marco de la movilización pública y pacífica y la protesta social, velando porque estas se den dentro de lo dispuesto por la ley y en consonancia con el respeto y garantía de derechos fundamentales.

La siguiente sección enlaza el tratamiento de riesgos con las actuaciones preventivas de las cuales disponen los funcionarios del Ministerio Público.

---

<sup>23</sup> Procuraduría General de la Nación (2014). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Conceptualización. Asociación Marqués y Uriza - Sphera Consulting & Economía Urbana Ltda. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá. p. 23.

## Actuación preventiva

La Procuraduría establece que los Operadores Preventivos son aquellos funcionarios responsables de ejecutar los procedimientos y actividades de control preventivo y de gestión en alguno de los escenarios donde se debe lograr una actuación de esta naturaleza. A continuación, se presentan los pasos que puede tomar el operador preventivo, para ejercer una vigilancia y control de las políticas públicas derivadas del Acuerdo de Paz.

1. Teniendo en cuenta el tipo de tratamiento definido en el análisis de riesgos, el operador debe establecer a qué línea de observación y seguimiento a la implementación se ajusta más este tratamiento. Para el caso del riesgo de la ausencia de una regulación para la protesta pacífica, podría afirmarse que este caso agrupa diferentes líneas de seguimiento incluyendo resultados, hitos y coyuntura de la implementación y PQRS.

2. A partir de los escenarios, el modelo ofrece un menú de opciones que el operador preventivo activará de oficio o a petición de un sujeto de derechos, según corresponda.

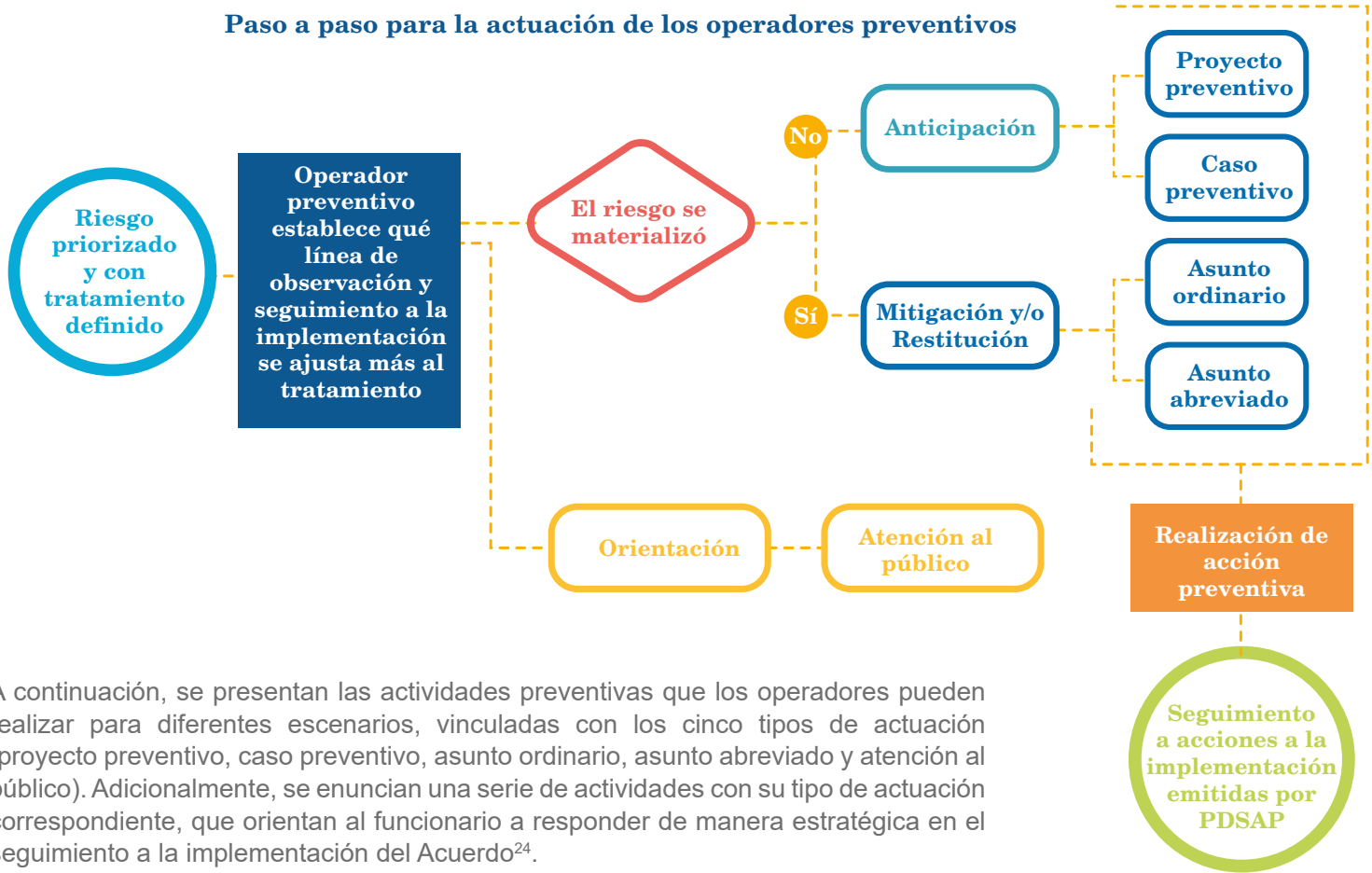
3. Por ser un evento materializado, según el análisis de riesgo, el escenario que se ajusta a la actuación preventiva es de mitigación y/o restitución. En este escenario, el operador debe definir si el tipo de

actuación que implementará es un asunto abreviado u ordinario. Entendiendo la gravedad y urgencia del evento materializado de riesgo y el tratamiento definido, se establece un asunto ordinario dirigido a evitar que se profundicen o propaguen las afectaciones de protesta social. Adicionalmente, es posible realizar actuaciones preventivas del escenario de orientación para resolver y hacer seguimiento a las inquietudes del público.

4. La activación del asunto ordinario actuación se consolida a través de requerimiento de seguimiento a peticiones y oficios dirigidos al Ministerio del Interior, al Congreso de la República y a las alcaldías y gobernaciones.

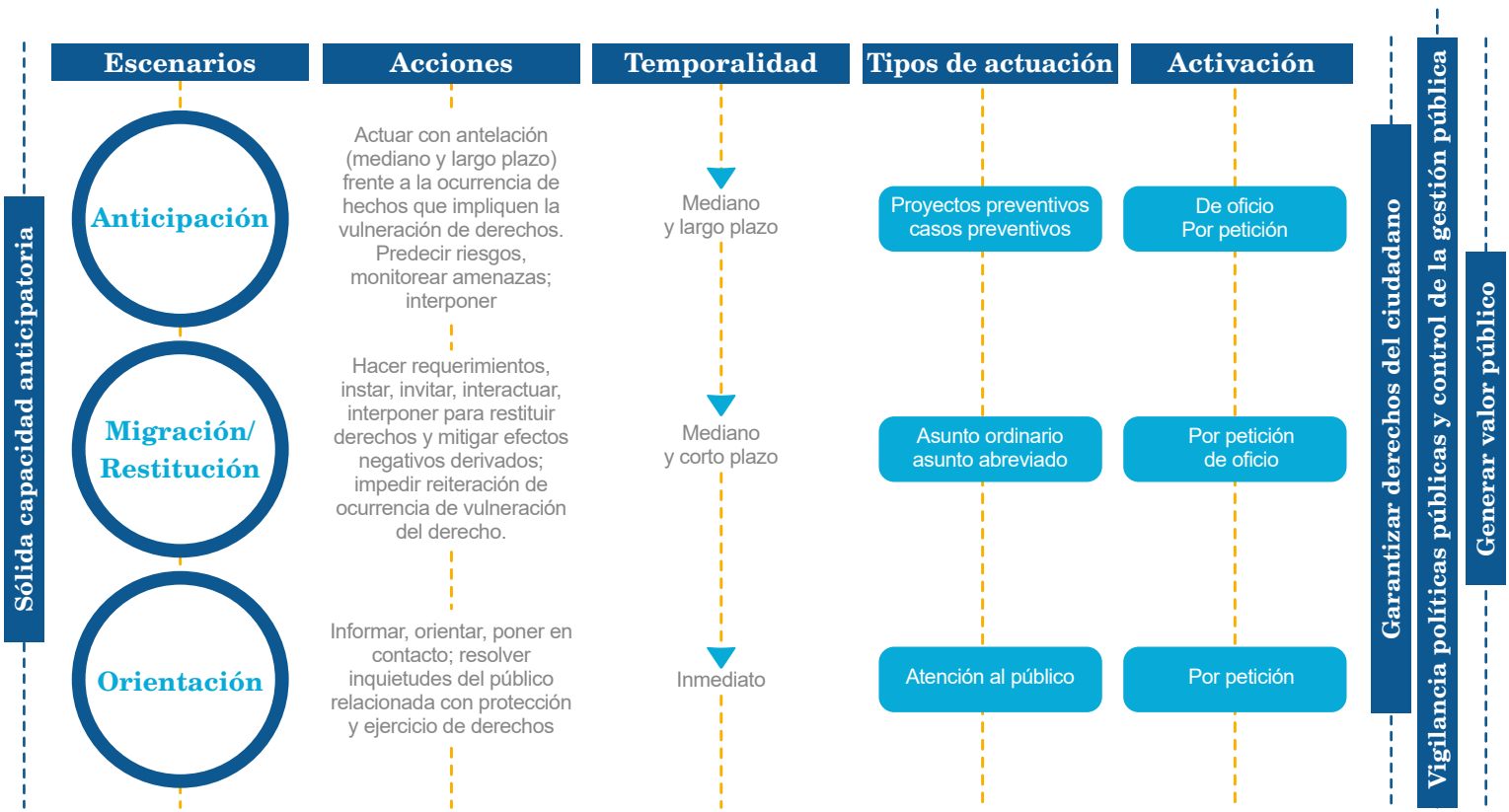
5. En el proceso de seguimiento a acciones para la implementación emitidas por la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, el operador continuará el ejercicio a través de cada etapa para generar y orientar actuaciones preventivas para la notificación y seguimiento a las recomendaciones hasta su cierre.

## Paso a paso para la actuación de los operadores preventivos



A continuación, se presentan las actividades preventivas que los operadores pueden realizar para diferentes escenarios, vinculadas con los cinco tipos de actuación (proyecto preventivo, caso preventivo, asunto ordinario, asunto abreviado y atención al público). Adicionalmente, se enuncian una serie de actividades con su tipo de actuación correspondiente, que orientan al funcionario a responder de manera estratégica en el seguimiento a la implementación del Acuerdo<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Procuraduría General de la Nación (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá. pp. 40-43.



Sólida capacidad anticipatoria

Garantizar derechos del ciudadano

Vigilancia políticas públicas y control de la gestión pública

Generar valor público

Basado en el Modelo operativo de la Función preventiva. PGN (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Economía Urbana Ltda. Bogotá: Taller de Ideas & Diseños. P. 16

Actividad Preventiva	Escenarios y tipos de actuación				
	Anticipación		Mitigación y/o restitución		Orientación
	Proyectos	Casos	Asunto ordinario	Asunto abreviado	Atención al público
Asistir a audiencias y actos oficiales y participar en eventos externos que permitan recoger información relevante para el seguimiento al Acuerdo.	✓	✓	✗	✗	✗
Capacitar a funcionarios públicos con la Guía y otros insumos sobre el seguimiento al Acuerdo de Paz que incluya enfoques de género, étnico y reparador, cómo incorporarlo en su labor.	✓	✓	✗	✗	✗
Capacitar a la ciudadanía y promover su control social al cumplimiento del Acuerdo, que incluya enfoques de género, étnico y reparador.	✓	✓	✗	✗	✓
Consultar y analizar bases de datos de los sistemas de información y reporte, sobre la garantía de derechos y el desempeño de entidades responsables de implementar los puntos del Acuerdo de Paz, y realizar investigaciones y análisis relacionados.	✓	✓	✓	✓	✓
Incorporar los enfoques diferenciales, de género y étnico dentro del seguimiento, incluyendo poblaciones priorizadas como mujeres cabeza de familia, adultos mayores y personas con discapacidad.	✓	✓	✓	✓	✓
Presentar derechos de petición e interponer acciones constitucionales y legales ante entidades que tienen el deber de garantizar derechos directamente, en defensa del interés común de los ciudadanos.	✓	✓	✓	✓	✗
Presentar y participar en iniciativas de carácter legal y de proyectos de actos administrativos para mejorar el desempeño de la administración pública en torno al cumplimiento del Acuerdo.	✓	✓	✗	✗	✗

## Escenarios y tipos de actuación

### Actividad Preventiva

#### Anticipación

##### Proyectos

##### Casos

#### Mitigación y/o restitución

##### Asunto ordinario

##### Asunto abreviado

#### Orientación

##### Atención al público

Reportar y ejercer una labor de asesoría y orientación para ciudadanos que requieran información sobre asuntos relacionados con el Acuerdo y las entidades a las cuales deben dirigirse, para garantizar el cumplimiento de derechos.



Realizar visitas de control a las entidades (verificaciones in situ) en el marco de distintos tipos de actuación y sobre aspectos que son de interés para el Ministerio Público para identificar amenazas que puedan obstruir el logro de objetivos establecidos en el acuerdo.



Elaborar y enviar comunicaciones escritas a instancias del Ministerio Público o entidades externas como requerimientos, solicitud de información, respuestas a peticiones, entre otras, para ejercer su función preventiva en torno a la implementación del Acuerdo de Paz.



Desarrollar investigaciones y análisis sobre el Acuerdo de Paz y las dinámicas en torno a la situación particular de derechos y sus titulares, para facilitar el ejercicio práctico de la función preventiva.



Trasladar información, según su criterio, a instancias disciplinarias y organismos de control.



Facilitar la articulación con otras entidades del Ministerio Público, según los principios de coordinación.



Elaborar informes de análisis de actividades que sirvan como insumos a los informes anuales al Congreso de la República.



# Anexo

Este anexo presenta la metodología de análisis de riesgos y las etapas que lo constituyen, en el marco de la aplicación de las capacidades de anticipación requeridas para el seguimiento al Acuerdo de Paz.

## Gestión del riesgo

El proceso de análisis y gestión de riesgos se compone de varias etapas. La identificación del riesgo inicia por entender su significado.

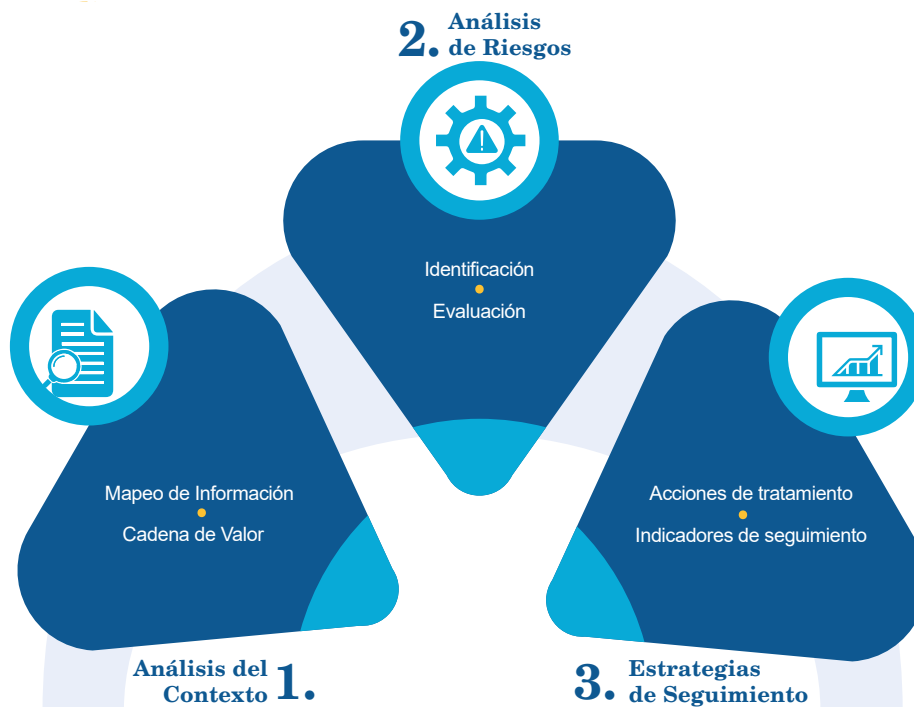
La primera etapa, el *análisis de contexto*, está compuesto por una serie de acciones encaminadas a establecer cuáles son los resultados de impacto<sup>25</sup> y sus productos asociados. También permite identificar cuáles son las fuentes e información que se analizarán, y las normas, políticas e instituciones de estos productos.

La segunda etapa, *análisis de riesgos*, permite identificar los factores que impiden

<sup>25</sup> Estrategia de Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR). DNP (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

### Riesgo:

Posibilidad de ocurrencia de un evento que impide alcanzar los resultados esperados en relación con la implementación del Acuerdo de Paz. Los riesgos se originan por una serie de causas detonantes llamadas factores de riesgo.



el logro de un objetivo para poder tomar acciones de manera oportuna y anticipada. Esta etapa involucra además una evaluación que permite establecer el nivel de criticidad o severidad de los riesgos identificados. Con esta evaluación, es posible definir un tipo de tratamiento del riesgo para evitar su ocurrencia o mitigar su gravedad y frecuencia con que se puede dar.

La evaluación y clasificación de los riesgos se realiza según los diferentes criterios de severidad y frecuencia. En el caso del Acuerdo de Paz se han definido, en principio, los siguientes criterios *-ver figura-*.

Los criterios de severidad y su probabilidad de ocurrencia permiten valorar, priorizar e interpretar los riesgos identificados, para ubicarlos en un mapa de calor que permita determinar su nivel de criticidad. Entre más cerca o lejos esté el riesgo del rojo, más crítico y, por lo tanto, más prioritario y urgente es el tratamiento que se le debe dar.

## Cadena de Valor:

Estructura fundamental que permite analizar de manera organizada, secuencial, lógica y sistemática cómo se genera valor público al describir la relación entre insumos, objetivos, productos y resultados contenidos en una intervención estatal.

## Resultado de impacto:

Efectos transformadores que benefician a un grupo específico de personas, como consecuencia de una adecuada gestión pública.

### Definición de Criterios y valoración

Definición de criterios según probabilidad de ocurrencia y severidad. Valoración con escala de probabilidad y severidad



### Interpretación

Análisis según criticidad para definir tipo de tratamiento o seguimiento

### Priorización

Organización en orden de criticidad / importancia según nivel severidad / probabilidad



En la última etapa se definen *estrategias de seguimiento* a los riesgos con el fin de hacerles un monitoreo y control según los criterios de severidad y probabilidad de ocurrencia. Para cada tipo de riesgo crítico identificado se deberá planear una estrategia y por ende un plan de acción que la Procuraduría formule para evitar que el riesgo se materialice. Si este ya se ha materializado o es inminente se definirán las acciones para mitigar su frecuencia, repetición o mitigar las consecuencias que este produzca.

Para verificar el avance y hacer un seguimiento a los riesgos identificados, se definen unos indicadores, que pueden ser compuestos o simples, y que se enmarcan en las líneas de seguimiento definidas por la Procuraduría. Con estos indicadores, la Delegada puede hacerle seguimiento al Acuerdo de Paz en su cumplimiento, avance, factores de riesgo e hitos.

# Referencias normativas

Constitución Política de Colombia. Artículo 112. “Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: El acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético (...) Los partidos y movimientos minoritarios con personería, tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos. Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia (...)”.

Artículo 22 de la Constitución Política establece que “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.”

Acto Legislativo 02 de 2017 [...] los contenidos del Acuerdo [...] que correspondan a normas de Derecho Internacional Humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Acto Legislativo 01 de 2016: Artículo 3. “El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, 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. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales”.

Ley 1909 de 2018: por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes.

Ley 152 de 1994: por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Decreto Ley 885 de 2017: modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia

Decreto Ley 4633 de 2011: Medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas

Decreto Ley 4634 de 2011: Medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano

Decreto Ley 4635 de 2011: Medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Decreto Ley 262 de 2000. Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.

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

Resolución 107 de 2020 Consejo Nacional Electoral: Dicta algunas disposiciones para la Declaración Política exigida en el Estatuto de la Oposición para los niveles Departamentales, Distritales y Municipales.

Resolución 260 de 2019. “Por medio de la cual se asignan funciones a una procuraduría delegada”.

Resolución 3134 de 2018 del Consejo Nacional Electoral: 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

Resolución 1190 de 2018: Adopta el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica.”

Resolución 483 de 2017. Procuraduría General de la Nación. Por el cual se crea el comité para la articulación y coordinación del control, seguimiento y vigilancia a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Resolución 132 de 2014. Por medio del cual se establece un nuevo enfoque, principios, lineamientos para el ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación, se modifica y fortalece el Sistema Integral de Prevención y se dictan otras disposiciones.

Circular 002 de 2020 Registraduría: cumplimiento del Art. 9 Ley 1909 de 2018.

Circular 017 2020 Registraduría: apoyo a la recepción de declaraciones políticas partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Directiva 003 de 2020 PGN: Lineamientos para el seguimiento al cumplimiento de la Ley 1909 de 2018 -Estatuto de la Oposición.

Corte Constitucional C-630 de 2017. Revisión constitucional automática del Acto Legislativo 02 del 11 de mayo de 2017 “por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

# Bibliografía

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2020). Texto del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/809/texto-del-acuerdo/>

DNP (2018). “Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3932 de 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”. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>

DNP. (2018). Plan Marco de Implementación: “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>

DNP (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

Procuraduría General de la Nación (2014). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Conceptualización. Asociación Marqués y Uriza - Sphera Consulting & Economía Urbana Ltda. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá.

Procuraduría General de la Nación (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá.

Sinergia. “¿Cómo se realiza el seguimiento?”. <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Seguimiento/ComoSeRealizaElSeguimiento.aspx>

Ilustraciones y vectores, diseñados por macrovector, jemastock, Freepik, rawpixel.com, Studiogstok, pch.vector / Freepik.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS  
*la paz*