



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS
la paz

GUIPAZ

Guía Integral de Seguimiento a la
Implementación del Acuerdo de Paz

Seguimiento
físico y financiero

Guías Integrales de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz

GUIPAZ

Seguimiento físico y financiero

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:

Misión ONU, Comités de mujer, género y diversidades de Farcen Carrizal, Antioquia

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

9

-- El ciclo de política
pública en el
Acuerdo de Paz

29

-- Resultados de
Impacto y productos

32

Pág.

¿CÓMO?

39

-- Acción
Estratégica
del Ministerio
Público

49

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 los compromisos para hacer seguimiento físico y financiero al Acuerdo de Paz en el marco de los Mecanismos de implementación y verificación contemplados en el subpunto 6.1. Constituye un instrumento de trabajo que les permite a las funcionarias(os) del Ministerio Público hacer seguimiento a la implementación de dicho subpunto 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 seguimiento físico y financiero.

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.

2.
Sección

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

3.
Sección

La tercera brinda una orientación 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 seguimiento físico y financiero.

4.
Sección

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.

¿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 constitucional¹, 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 Paz², 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 Paz³, la cual coordina todas las acciones de seguimiento a la implementación de los diferentes puntos, en ejercicio de su función preventiva⁴ 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.



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

² 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.

³ 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.

⁴ Decreto Ley 262 de 2000.

El punto 6 sobre Implementación, verificación y re-frendación, contiene, entre otras, las disposiciones principales para hacer el seguimiento y la verificación al cumplimiento del Acuerdo de Paz. El Ministerio Público tiene el rol esencial de hacer seguimiento al cumplimiento de la implementación exitosa, anticipando los riesgos que puedan afectar el ejercicio de los derechos de la población. Este proceso preventivo aporta a la transformación de territorios y de las condiciones que han permitido el origen y la persistencia de la violencia en el territorio nacional. Por tal razón, el seguimiento al cumplimiento de lo contemplado en el punto 6 no solo hace parte de las funciones de la PGN, en cuanto a que estas constituyen un compromiso explícito en el Acuerdo de Paz, sino que el adecuado funcionamiento de los mecanismos dispuestos para el seguimiento y la verificación de este proporciona información necesaria para la labor más amplia de seguimiento de la PGN a los demás compromisos del Acuerdo.

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)⁵. 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 años⁶ –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.

⁵ Corte Constitucional, C-630 de 2017

⁶ 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.

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

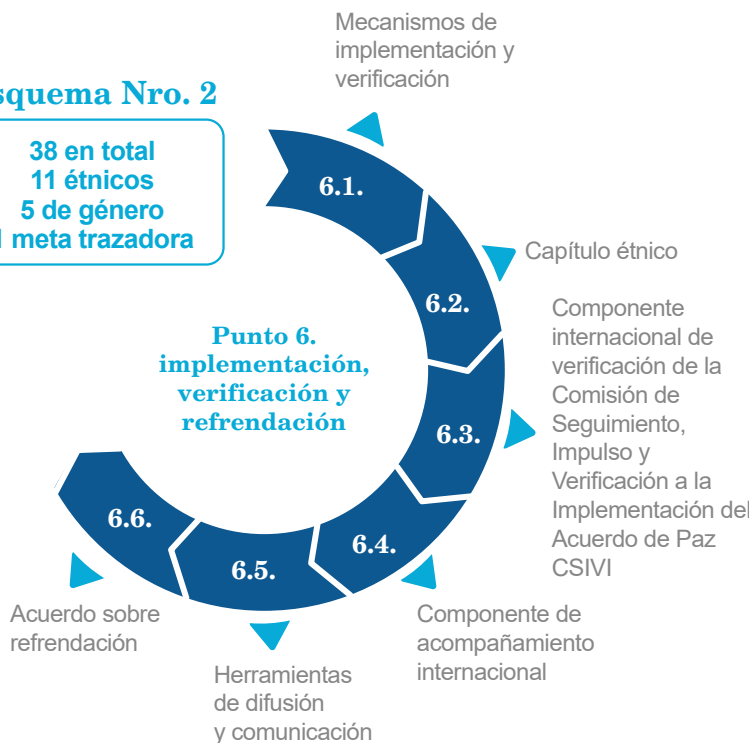
Esquema Nro. 1.
Puntos y pilares del
Acuerdo de Paz

El ciclo de política pública en el Acuerdo de Paz

El Punto 6 “Implementación, verificación y refrendación”, presenta la ruta para la implementación y define los compromisos de seguimiento, verificación y garantías al cumplimiento del Acuerdo de Paz (ver Esquema Nro 2.).

Esquema Nro. 2

38 en total
11 étnicos
5 de género
1 meta trazadora



Su desarrollo define los mínimos necesarios para garantizar la sostenibilidad del Acuerdo al señalar las herramientas para la optimización y articulación de la gestión pública, identificar las necesidades institucionales, políticas y normativas para una implementación efectiva, reconocer la necesidad de una articulación eficiente entre el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales, establecer los mecanismos que se deben poner en marcha para propiciar la transparencia y la participación ciudadana, definir el acompañamiento técnico internacional al seguimiento y la verificación de lo acordado, y dictar los principios orientadores que deben regir la implementación. Este punto establece las funciones de los mecanismos de verificación, así como los principios rectores, los colaboradores y sus roles en las distintas instancias de verificación. También presenta el capítulo étnico, que da los lineamientos diferenciales que se deben implementar y verificar de forma transversal en el Acuerdo.

Para la PGN este punto incluye las distintas fases de la política pública bajo el entendido que la sostenibilidad de la implementación del Acuerdo de Paz será posible en la medida en que este se incorpore en cada una de estas. El esquema No. 3 resume los distintos compromisos del punto 6 en este ciclo.

Esquema Nro. 3. Compromisos sobre la implementación, verificación y refrendación según el ciclo de política pública

Identificación de la necesidad

Identificación y análisis de situación socioeconómica o socio ambiental que requiere intervención en torno a una población objetivo y sus necesidades

Seguimiento y evaluación

Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia en la implementación (6.1.5.).
Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) (6.1.6.-6.1.8.).
Componente internacional de verificación a la implementación (6.3.).
Misión política de verificación de Naciones Unidas (6.3.3.).
Componente de acompañamiento internacional (6.4.).
Herramientas de difusión y comunicación (6.5.).
Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos (6.2.).
Instancia Especial con mujeres (6.1.d)

Planeación

Plan Marco de Implementación (6.1.1)

Programación

Componente de Paz del Plan Plurianual de Inversiones (6.1.1).
Articulación de planes de desarrollo entre los distintos niveles de gobierno (6.1.2.).
Incentivos para utilizar fuentes de financiación administradas por los entes territoriales SGP – SGR (6.1.2.).
Financiación con corresponsabilidad para la reparación material a las víctimas entre las FARC-EP y el Gobierno nacional (6.1.3.).

Implementación

Incentivos a la inversión privada (6.1.3.).
Incentivos a la cooperación internacional (6.1.3.).
Fondos dispuestos para la implementación (6.1.3.).
Promoción de la participación de organizaciones sociales y comunitarias en la ejecución (6.1.4.).
Prioridades para la implementación normativa (6.1.9.).
Calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses (6.1.10.).
Implementación prioritaria (6.1.11.).
Capítulo étnico (6.2.).
Componente de acompañamiento internacional (6.4.).

A continuación, se describen los distintos mecanismos para el seguimiento a la implementación los cuales generan insumos necesarios para el seguimiento a cargo de la PGN:

1 El Sistema Integrado de Información para el Posconflicto y medidas para la transparencia para la Implementación (6.1.5).

El Acuerdo de Paz estableció la creación del SIPO en el numeral 6.1.5. Este sistema de información fue creado y reglamentado en el decreto 1829 de 2017 y el decreto 1778 de 2020, que incluye su funcionamiento en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, entidad encargada de realizar seguimiento a los Planes Nacionales de Desarrollo. Las ocho medidas de transparencia también incluidas en el subpunto 6.1.5. se abordan en detalle en la GUIPAZ correspondiente.

El SIPO como sistema de información, consta de dos componentes tecnológicos principales: el primero, un portal con la capacidad en primer lugar, de manejar la información recolectada y procesada referente a la ejecución y gestión de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz. En segundo lugar, el SIPO articula los diversos sistemas de información para la gestión pública que contenga alguna información sobre la

implementación física y financiera en el nivel nacional y territorial. En tercer lugar, genera reportes que sirvan de insumo para la elaboración de informes sobre el estado de la implementación.

El segundo componente corresponde a una ventana de visualización para la divulgación de información sobre el estado de la implementación, que permite la publicación de información relacionada con el desarrollo de acciones de seguimiento detallado a cada punto del Acuerdo de Paz.

Por su parte, el documento Conpes 3932 de 2018 ha contemplado el fortalecimiento del SIPO a través de la interoperabilidad y articulación con los sistemas de información para la gestión pública. En este contexto se han identificado seis sistemas de información⁷ con los cuales debe articularse el SIPO. Adicionalmente, contempla la producción de informes semestrales, generales y consolidados, con información de los avances en la implementación.

Tanto el seguimiento físico como financiero al Acuerdo de Paz usan como punto de referencia la batería de indicadores del PMI.

⁷ i. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia); ii. Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia (SIEE); iii. Sistema de Estadísticas Territoriales (Terridata); iv. Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP); v. Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF-Nación); vi. Plataforma de visualización de la cooperación internacional en Colombia (Cíclope); vii. Política de rendición de cuentas

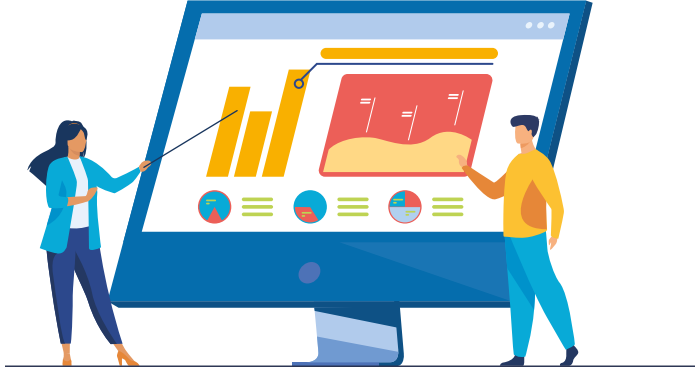
2 La Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI) (6.1.6).

La CSIVI fue creada a través del decreto 1995 de 2016, atendiendo las funciones y composición establecidos en los numerales 6.1.6 y 6.1.7 del Acuerdo de Paz. Esta instancia sirve como espacio para el seguimiento y verificación de la implementación del Acuerdo de Paz, así como para la resolución y gestión de las diferencias entre el gobierno nacional y los exmiembros de las FARC-EP. Si bien el rol de la CSIVI se ha ido modificando en el tiempo a través de la expedición de nuevas normativas las cuales se relacionan en las secciones correspondientes de la presente guía, las funciones de seguimiento se pueden resumir, así: i) Hacer seguimiento al cumplimiento de lo acordado, ii) Garantizar la coherencia entre los desarrollos normativos y lo contemplado en el Acuerdo de Paz, iii) Proponer desarrollos normativos que favorezcan la implementación, iv) Fomentar la participación ciudadana para el cumplimiento de sus funciones y v) Producir informes periódicos sobre la implementación.

3 El componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (6.3).

En el punto 6.3. del Acuerdo de Paz se describe la composición y funciones del componente internacional de la CSIVI. Su propósito es el de “comprobar el estado y avances de la implementación, identificar retrasos o deficiencias, brindar oportunidades de mejoramiento continuo y contribuir a fortalecer la implementación”, con énfasis en lo territorial. Este componente cuenta con tres instancias:

- Los notables: su objetivo es emitir pronunciamientos e informes públicos sobre la implementación, emitir recomendaciones de solución para los puntos de controversia en la implementación, facilitar la resolución de diferencias entre las partes y presentar las observaciones de cumplimiento a la CSIVI.
- La secretaría técnica: se encarga de la provisión y análisis de la información para los notables, así como coordinar sus



actividades con los demás componentes de la verificación internacional y consultar otras entidades y organizaciones de la sociedad para ejercer su función. En referencia a la Secretaría Técnica se designó al Centro de Investigación Nacional de Educación Popular (CINEP) y al Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC).

- Apoyo técnico: el Acuerdo de Paz designa al Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame como responsable del diseño e implementación de un esquema de seguimiento. El 23 de marzo de 2017, por medio del comunicado conjunto No. 15, se comunicó la creación del protocolo de funcionamiento de la Secretaría Técnica de los Notables y del apoyo técnico de este Instituto.

4 La Misión Política de verificación de las Naciones Unidas (6.3.3).

Como elemento adicional al componente internacional de la CSIVI, el Acuerdo de Paz contempla una misión política para la verificación de la reincorporación de las FARC-EP (3.2.) y las garantías de seguridad (3.4.). Esta misión, a cargo de las Naciones Unidas, fue solicitada por el presidente de la República ante del Consejo de Seguridad, aprobada y reglamentada mediante la resolución 2366 de 2017. Con una temporalidad inicial de tres años, el secretario General de la ONU emite informes trimestrales sobre el estado de la reincorporación social y económica de los excombatientes, así como de las condiciones de seguridad de estos. En 2021, El Gobierno Nacional solicitó a la Misión de Verificación ampliar su misión para auditar las sanciones propias que imponga la Jurisdicción Especial para la Paz.

5 El componente de acompañamiento internacional (6.4.)

El Acuerdo de Paz contempla, como un esfuerzo de contribución para fortalecer las garantías para el cumplimiento, la conformación de un componente de acompañamiento por parte de la comunidad internacional. Entre sus funciones se encuentran la disposición de compartir buenas prácticas, transferir conocimiento, experiencias y recursos, para asegurar el éxito de la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz y apoyar a la Secretaría Técnica del mecanismo de verificación con la información que solicite.

6 Instancias Especiales

El Acuerdo de Paz también estipula la creación de instancias especiales para garantizar la incorporación de los enfoques transversales durante la implementación. Por un lado, el numeral 6.1.1. establece la creación de una Instancia Especial de Mujeres, conformada por representantes de organizaciones de mujeres colombianas, nacionales y territoriales. Su función principal es la de: “Contribuir al seguimiento del enfoque y garantía de los derechos de las mujeres en la implementación del Acuerdo Final”. Por el otro, el numeral 6.2. establece la creación de una Instancia de Alto nivel con Pueblos Étnicos con el mismo objetivo. Ambas instancias tienen la potestad de elaborar informes y hacer pronunciamientos sobre la incorporación de cada uno de los enfoques en la implementación de los acuerdos.

7 Las herramientas de difusión y comunicación (6.5)

En el Acuerdo de Paz (numeral 6.5.) se contempla la creación de 20 emisoras clase C en F.M., la construcción de una estrategia en redes sociales y la creación de un espacio en televisión institucional para la divulgación de los avances sobre la implementación. Estos medios, además de contribuir al control social y la transparencia en los territorios, buscan dar visibilidad a la población directamente beneficiada con la implementación de los acuerdos: las víctimas, los excombatientes y las organizaciones comunitarias en el territorio.

Adicionalmente, el Acuerdo de paz, el PMI y la normatividad asociada contemplan otros compromisos en materia de seguimiento entre los que se encuentra: i) el seguimiento al componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones, que genera el mandato de la PGN y ii) compromisos puntuales en materia de seguimiento, en el marco de algunos de los puntos y subpuntos del Acuerdo de Paz⁸.

⁸ Punto 1 RRI: • Implementación de un sistema de seguimiento y evaluación permanente para garantice la calidad y oportunidad de la atención en salud. • Seguimiento a los Planes de Acción para la Transformación Regional: El artículo 8 del decreto 893 de 2017, a través del cual se crearon los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), estipula definición del esquema general de seguimiento y evaluación a su ejecución teniendo en cuenta las particularidades del territorio. • Punto 2 Participación política - Apertura democrática para construir la paz. • Sistema de planeación, información y monitoreo para garantizar condiciones de seguridad en el ejercicio de la política. Punto 3. Consejos Nacional y territoriales de reincorporación: Creados a partir del decreto 2027 de 2016, tienen dentro de sus funciones el seguimiento al “programa de reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP y del Programa Integral Especial para la restitución de los derechos los niños, niñas y adolescentes que salgan de las FARC-EP”. Ajuste al Sistema de Información para la Reintegración (SIR): Estipulado en el documento Conpes 3931 de 2017, se encuentra a cargo de la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN). • Creación de la Comisión Nacional de Garantías: creado mediante el decreto 895 de 2017. • Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas. • Tablero de control de seguimiento y monitoreo al PNIS: se desconocen avances en este compromiso. • Sistema de seguimiento de las acciones territoriales que se adelantan en el tema de consumo. • Implementación de los consejos municipales de evaluación y seguimiento del PNIS. • Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: • Divulgación de información pública del Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y No repetición: se ha contemplado el cumplimiento de este compromiso mediante la divulgación a través del portal para la Paz del SIVRNR. • Creación de la comisión de cumplimiento a la ley de víctimas y de restitución de tierras: contemplado desde la ley 1448 de 2011, dada la necesaria de articulación de la Ley de Víctimas y la implementación del Acuerdo de Paz. Los informes mensuales y semestrales elaborados por esta comisión se considera un insumo para el seguimiento.

El seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz busca apoyar a las entidades encargadas en los procesos de toma de decisiones, con base en información confiable, relevante y oportuna centrada en evidencias, para mejorar el desempeño y el logro de resultados. Además, permite establecer congruencia entre los objetivos y los resultados, facilitar la coordinación eficiente de los recursos, e incrementar la transparencia, fortaleciendo el proceso de rendición de cuentas y de evaluación del desempeño de las entidades del gobierno. Dicha evaluación de la implementación del Acuerdo de Paz, por su parte, permite la verificación del cumplimiento de lo acordado en el marco de la negociación. Esta se entiende como un instrumento integrado en el análisis de las políticas públicas que involucra la investigación sistemática y multidisciplinar aplicada en alguno de los diferentes eslabones de la cadena de valor (procesos, productos, resultados), con el fin de generar evidencia para apreciar la eficacia de las intervenciones públicas y comparar sus resultados e impactos. Lo anterior, teniendo como referencia los objetivos asignados, y los medios y recursos dispuestos, para mejorar el diseño, la implementación y la ejecución de políticas, planes, programas o proyectos⁹.

⁹ Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) (2015). Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Madrid: AEVAL.

El proceso de seguimiento y evaluación a la implementación del Acuerdo de Paz implica la corresponsabilidad entre diversos actores, que incluyen a organismos de control, sociedad civil, organismos multilaterales, exmiembros de las FARC-EP y las entidades del Estado. Como ejecutor principal de la implementación, el poder Ejecutivo se constituye como el principal usuario de los insumos de seguimiento provenientes de estos actores. Asimismo, los compromisos establecidos en materia de seguimiento en el Acuerdo de Paz se pueden clasificar en dos grandes categorías. Seguimiento físico y seguimiento financiero.



Seguimiento físico

El seguimiento físico determina el progreso y logro de objetivos que, en el caso del Acuerdo de Paz, se hace en relación con el PMI, sus pilares, productos, metas trazadas, indicadores, tiempos y responsables, en términos de alcance y coherencia, así como aquellos compromisos que surjan de la normatividad que se apruebe para la implementación. Las metas físicas para el cumplimiento de indicadores del PMI las define cada entidad nacional bajo la coordinación de las oficinas asesoras de planeación y el acompañamiento del DNP. Las oficinas asesoras de planeación deben hacer de manera constante el reporte de seguimiento a metas sobre los avances cualitativos y cuantitativos en la plataforma del SIPO.

Gran parte de la implementación se da en el nivel territorial, en este sentido el Conpes 3932 de 2018 contempla que “durante el segundo semestre de 2018, el DNP desarrollará una actualización en el Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia (SIEE) que permita a las autoridades locales asociar las metas



de producto de los planes indicativos de sus planes de desarrollo con los pilares del PMI. La consolidación de este reporte permitirá identificar una aproximación a la contribución que hacen los municipios y departamentos al PMI durante su vigencia”. No obstante, los desarrollos para el seguimiento al nivel territorial son incipientes.

El siguiente esquema presenta la normatividad relacionada con el seguimiento físico a la implementación del Acuerdo de Paz.

Mapa normativo y de política pública sobre seguimiento al Acuerdo de Paz

Decreto 2167 de 1992 Seguimiento y evaluación a las políticas públicas, planes, programas y proyectos de inversión a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Estratificación de funciones de seguimiento y evaluación al DNP.

Ley 152 de 1994 Creación del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia). Definición de instrumentos para la medición de resultados de las estrategias y programas delineados en los Planes de Desarrollo. Planes indicativos cuatrienales y Planes de acción anuales.

Documento Conpes 2688 de 1994 Esquema Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados.

Documento Conpes 2790 de 1995 Refina las herramientas para el seguimiento y evaluación de los compromisos plasmados en PND. Creación del FCP - Lineamientos en materia de seguimiento para evaluación de programas y proyectos del FCP. Creación de mecanismos de interoperabilidad e intercambio de información entre los sistemas de seguimiento existentes (SINERGIA y SPI).

Documento Conpes 3850 de 2015 Fondo Colombia en Paz.

Acuerdo de Paz: Acciones y mecanismos específicos para el seguimiento a los puntos del acuerdo (ver mecanismos).

Acto legislativo 01 de 2016: Asigna al Presidente de la República, la PGN, la CGN y la defensoría del pueblo la función de presentar un informe al Congreso de la República sobre: "La ejecución de los recursos y el cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones".

Decreto 672 de 2017 Consejería para la Estabilización y la Consolidación (antes Alta consejería Presidencial para el posconflicto), adquiere funciones de seguimiento.

Decreto 1995 de 2016: Creación de la CSIVI, instancia especial para el seguimiento al enfoque de género y garantía de los derechos de las mujeres en la implementación y la instancia especial de alto nivel de los pueblos étnicos.

Decreto 672 de 2017 Conformación del FCP.

Resolución 2366 de 2017: Establece la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

Decreto 1829 de 2017: Creación del SIIPO.

Decreto 1417 de 2018 : actualiza la organización y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz.

Documento Conpes 3932 de 2018: Seguimiento al PMI a cargo del DNP. Recomendación del fortalecimiento de los desarrollos tecnológicos del SIIPO y la interoperabilidad de los sistemas de información para el reporte de avances de la implementación.

Decreto 179 de 2019: modificación de la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Decreto 1778 de 2020: Adiciona el Capítulo 2 al Título 14 Parte 2 Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional y modifica el Capítulo 7, Título 1 Parte 1 Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República".

Seguimiento financiero

El seguimiento financiero permite establecer el avance y monitoreo a los recursos, en relación con los proyectos o rubros que se estén programando o ejecutando por parte de los diferentes actores y fuentes de financiación. La información para el seguimiento de los recursos de paz proviene del reporte que realizan diferentes entidades del gobierno nacional, organizaciones donantes de cooperación internacional y entidades territoriales en aplicativos que administran el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional.

La financiación de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz tiene como propósito último garantizar su cumplimiento a través de la ejecución de las políticas públicas, programas y proyectos asociados a la implementación. Para que esto suceda, es importante velar por la sostenibilidad fiscal y financiera de las entidades comprometidas, razón por la cual se ha establecido la necesidad de que exista concurrencia de fuentes de financiación en virtud de las competencias asignadas a cada nivel de gobierno. Asimismo, se requiere de una planeación coherente bajo una lógica que evite las duplicidades en el gasto y garantice la optimización, efectividad, la eficiencia y la idoneidad en el uso de los recursos.

...para el seguimiento de la disponibilidad y uso de los recursos destinados para el posconflicto se sugiere usar como marco de referencia las fases del ciclo de planeación presupuestal y de la inversión pública (ver esquema ciclo de inversión).

Teniendo en cuenta lo anterior, para el seguimiento de la disponibilidad y uso de los recursos destinados para el posconflicto se sugiere usar como marco de referencia las fases del ciclo de planeación presupuestal y de la inversión pública (ver esquema ciclo de inversión).

Para el seguimiento financiero se toman como punto de partida la información consignada en dos instrumentos de política: el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2017 que sirvió de base para realizar las proyecciones del PMI (las cuales fueron ajustadas a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2018) y el Plan Plurianual de Inversiones, de conformidad con lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016.



El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018, estableció un costo total de la implementación de \$129,5 billones de pesos. Así mismo este destinó seis fuentes de financiación del Acuerdo: 1. Presupuesto General de la Nación (PGN), 2. Sistema General de Regalías (SGR), 3. Sistema General de Participaciones (SGP), 4. Recursos Propios de las Entidades Territoriales, 5. Recursos de Cooperación y 6. Recursos del Sector Privado.

Para el Presupuesto General de la Nación, el gasto se clasifica en dos categorías: inversión (PGN-I) y funcionamiento (PGN-F). El sistema de información para el PGN-I es el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) y su administrador es el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Las entidades que le reportan al SUIFP son aquellas encargadas de ejecutar el PGN-I con proyectos registrados en dicho sistema. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) utiliza un instrumento denominado Bolsa Paz, a través del cual se aprueban y asignan recursos. Para el caso de la categoría de funcionamiento PGN-F, el mismo MHCP reporta a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

En el caso del Sistema General de Regalías (SGR), este cuenta con el Sistema de Gestión y Monitoreo a Ejecución de Proyectos GESPROY, administrado por el DNP. La Secretaría Técnica del OCAD Paz, otros OCAD

(entidades habilitadas) y la Agencia de Renovación del Territorio realizan los reportes a este sistema.

El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales (SGP-ET) corresponde a las transferencias que el Gobierno nacional realiza a las entidades territoriales. Los reportes los hacen las entidades territoriales, por una parte, a través del Formulario Único Territorial FUT administrado por el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) de la Contaduría General de la Nación.

Los recursos de Cooperación Internacional son administrados en el sistema CICLOPE y el reporte lo realizan los fondos creados por el Acuerdo de Paz y demás donantes. La Consejería para la Estabilización y la Consolidación monitorea los recursos del sector privado, por lo que no se registran en un sistema de información.

La figura general de financiación presenta las fuentes de financiación ya mencionadas, los sistemas de información de cada una, los administradores e identifica cuáles reportan sobre el manejo de recursos. No todas las fuentes de recursos poseen sistemas de información de reporte y, las que lo tienen, reflejan diferentes grados de adecuación para propósitos de seguimiento a la financiación del Acuerdo.

	01.	02.	03.	04.	05.	06.
Fuente de Financiación	PGN - I Presupuesto General de la Nación - Inversión	PGN - F Presupuesto General de la Nación - Funcionamiento	SGR Sistema General de Regalías	SGP-ET Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales	COOP Recursos de Cooperación Internacional	SPRIV Recursos del Sector Privado
Sistema de Información	SUIFP	SIIF	GESPROY	FUT	CICLOPE	NO DISPONIBLE
Administrador	DNP	MHCP	DNP	CGN (CHIP) / DNP (KPT-SUIFP)	APC COLOMBIA	DNP / Proyectos Especiales
Entidades que reportan	Entidades ejecutoras del PGN-I con proyectos registrados en el SUIFP MHCP (Bolsa Paz - Inversión) Otras: Oxl (ART)	Entidades del Gobierno Nacional que apropian recursos MHCP (Bolsa Paz - Funcionamiento) FCP	ST OCAD Paz Otros OCAD (entidades habilitadas y otras) ART	Entidades territoriales DNP /Proyectos especiales* (Metodología de estimación educación, salud y APSB SGP) * Reporte alternativo por estimaciones	Fondos creados por el Acuerdo de Paz Otros donantes	Metodología de estimación seguimiento: gasto cajas de compensación vivienda rural, gastos privados educación rural y créditos pequeños productores rurales. * Reporte alternativo por estimaciones

Elaboración Procuraduría General de la Nación. (2020): "Metodología recolección y procesamiento bases de datos para el seguimiento financiero".

Comparación de las proyecciones del MFMP de 2018 y del PPI para la Paz (Cifras en billones de pesos)

Punto del Acuerdo	PMI (MFMP 2018)	Participación sobre el total	PMI 2019	Participación sobre el total PPI 2019
1. Reforma Rural Integral	\$110.6	85.4%	\$110.6	85.4%
2. Participación Política	\$3.9	3.0%	\$3.9	3.0%
3. Fin del Conflicto	\$2.5	1.9%	\$2.5	1.9%
4. Solución al problema de drogas ilícitas	\$7.9	6.1%	\$7.9	6.1%
5. Víctimas	\$4.5	3.5%	\$4.5	3.5%
6. Implementación, verificación y referendación	\$0.1	0.1%	\$0.1	0.1%
Recursos paz por distribuir	-	-	\$4.8	12.9%
OCAD PAZ	-	-	\$2.9	7.7%
Total General	\$129.5	100%	\$37.1	100%

Cuadro de costos por punto del Acuerdo				
Fuente de Financiación	PMI (MFMP 2018)	Participación sobre el total	PMI 2019	Participación sobre el total PPI 2019
1. Presupuesto General de la Nación (PGN)	\$46.7	36.0%	\$11.3	30.6%
2. Sistema General de Participaciones (SGP)	\$47.7	36.8%	\$13.1	35.2%
3. Sistema General de Regalías (SGR)	\$18.1	14.0%	\$4.9	13.0%
4. Propios ET	\$4.3	3.3%	\$1.2	3.4%
5. Cooperación Internacional	\$11.6	8.9%	\$4.1	11.0%
6. Sector Privado	\$1.2	0.9%	\$2.5	6.8%
Total General	\$129.5	100%	\$37.1	100%

Procuraduría General de la Nación (2020). Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz. Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz, p. 545 y 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.

Por su parte, el Acto legislativo 01 de 2016 establece en su artículo tercero un párrafo transitorio de la Constitución que 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”. El primer Plan Plurianual de Inversiones con un componente específico para la implementación se emitió como parte del Plan Nacional de desarrollo 2018 – 2022, en este se establece un total de \$37,1 billones de pesos para la implementación durante el cuatrienio. A continuación, se presenta la desagregación de los montos establecidos en el MFMP y el PPI por punto del Acuerdo y fuente de financiación.

En cuanto a la institucionalidad para el seguimiento, debido al carácter transversal del Acuerdo de Paz, esta incorpora la totalidad de las entidades con responsabilidad en la implementación, que son al menos 58 de orden nacional contempladas en el PMI y los municipios priorizados. Desde el ejecutivo la coordinación del seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz está a cargo del DNP y la Consejería presidencial para la Consolidación y la estabilización. El Ministerio de Hacienda, también juega un rol preponderante en el seguimiento a recursos.

Mapa normativo y de política pública para la financiación del Acuerdo de Paz

El siguiente esquema presenta la normatividad relacionada con el seguimiento financiero a la implementación del Acuerdo de Paz.

Decreto 1082 de 2015: se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.

Documento Conpes 3850 de 2015 Fondo Colombia en Paz.

Acto legislativo 01 de 2016: Instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo de paz - artículo 3: artículo transitorio en la Constitución Política sobre el plan de Inversiones para la Paz.

Acuerdo de Paz: indica el compromiso frente a la asignación de los recursos y su uso adecuado, así como la necesidad de desarrollos normativos y de política para la planeación, programación, ejecución y seguimiento de dichos recursos.

Acto legislativo 04 de 2017: Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. Desencadenó de un conjunto de decretos que redundaron en la modificación del Artículo 361 de la Constitución Política. Destinación de recursos de: SGR, saldos del Fondo de Ciencia, Tecnología e innovación, recursos que sobrepasen el cumplimiento del pasivo pensional territorial.

Marco Fiscal de Mediano plazo 2017: Primera estimación de los costos totales de implementación de los compromisos pactados en el Acuerdo de Paz.

Decreto 1534 de 2017: reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD PAZ y la Asignación para la Paz.

Decreto 691 de 2017: sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento.

Marco fiscal de Mediano plazo 2018: Ajuste a las estimaciones del año anterior SGP Y PGN se convierten en las principales fuentes de financiación.

Documento Conpes 3932 de 2018: Lineamientos para la articulación del PMI de AL con los instrumentos de planeación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.

Acuerdo 57 de 2020 de Comisión Rectora del Sistema General de Regalías: modifica requisitos previos al inicio de ejecución, para la liberación de recursos, proyectos de inversión financiados con recursos de la Asignación para la Paz.

Ley 1955 de 2019: Art. 220: Trazador presupuestal para la paz en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

Anexo Gasto Construcción de Paz - Presupuesto General de la Nación 2021.

Decreto 1426 de 2019: Adición al Decreto 1082 de 2015: la Secretaría Técnica del OCAD PAZ podrá presentar proyectos por fuente de financiación que cumplan con verificación de requisitos efectuada por el DNP.

Enfoque étnico:

El capítulo étnico (subpunto 6.2.) del Acuerdo de Paz establece 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 Ampliada 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.”¹⁰

En el punto 6.1. se establece, como se mencionó anteriormente, la participación de la Alta Instancia de los Pueblos Étnicos en los espacios y canales de interlocución para el seguimiento anual al enfoque étnico del PMI. La instancia tendrá las funciones de actuar como consultora, representante e interlocutora de primer orden de la CSIV¹¹. El seguimiento tanto físico como financiero tiene incorporado el enfoque de étnico y, por lo tanto, la Alta Instancia de los Pueblos Étnicos tiene un rol de seguimiento en la implementación. En el PMI se establece el compromiso que el Sistema Integrado de Información cuente con una ruta de trabajo concertada entre los organismos de control y la alta instancia para priorizar el acompañamiento y seguimiento. En cuanto al seguimiento de recursos, el Presupuesto General de la Nación cuenta con un trazador que permite identificar, los montos y porcentajes de los proyectos de inversión destinados a comunidades étnicas.

¹⁰ Acuerdo de Paz, 2016, p. 205.

¹¹ Estas funciones definidas en el Decreto 1995 de 2016, se mantienen de acuerdo con el Decreto 1417 de 2018 y la Sentencia 00240 de 2019 del Consejo de Estado.

Enfoque de Género:

El Acuerdo de Paz define el enfoque de género como “el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres independientemente de su estado civil, ciclo vital, relación familiar y comunitaria, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Esto implica en particular la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad, la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto”¹².

En el texto se 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 que han impedido su acceso a activos productivos y bienes públicos para su bienestar. Se incorporan transversalmente asuntos relativos al género mediante tres (3) disposiciones:



El reconocimiento de la victimización diferenciada y desproporcionada a causa del conflicto armado

01

La inclusión de medidas afirmativas para la promoción de la igualdad de género

02

El establecimiento del carácter perentorio de la participación activa de las mujeres y de sus organizaciones en la construcción de la paz.

03

El punto 6.1. establece, como se mencionó anteriormente, una instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz en el CSIVI. El seguimiento, tanto físico como financiero, tiene incorporado el enfoque de género y, por lo tanto, la instancia Especial para contribuir a garantizar dicho enfoque tiene un rol de seguimiento en la implementación. En cuanto al seguimiento de recursos, el Presupuesto General de la Nación cuenta con un trazador que permite identificar los montos y porcentajes de los proyectos de inversión destinados a la incorporación del enfoque de género en las distintas políticas públicas.

Después de abordar de manera general los elementos principales y transversales del seguimiento físico y financiero se presentan sus resultados de impacto y productos, con el fin de facilitar un esquema de seguimiento basado en la cadena de valor de la política pública.

¹² Acuerdo de Paz, 2016, p. 194.

Resultados de Impacto y Productos

El Acuerdo de Paz contempla para su seguimiento físico y financiero los compromisos mencionados anteriormente. Para su seguimiento, se utiliza 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 transformación¹³.

El valor público¹⁴ de los productos del Acuerdo de Paz se mide a través del análisis de sus resultados de impacto. En línea con la Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR)¹⁵, 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 condiciones que han facilitado la persistencia del conflicto armado.



¹³ Sinergia. “¿Cómo se realiza el seguimiento?”. <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Seguimiento/ComoSeRealizaElSeguimiento.aspx>

¹⁴ 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).

¹⁵ 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, presentamos los resultados de impacto y los productos asociados al seguimiento físico y financiero, encaminados a generar ese valor público esperado.

Resultado de impacto

La toma de decisiones sobre las políticas públicas, programas y proyectos asociados a la implementación del acuerdo se hace con base en información confiable, oportuna y/o relevante.

Planeación, programación, ejecución y seguimiento oportuno y eficiente de los recursos asociados a la implementación

Producto

Sistema Integrado de información (SIIPO) implementado con los componentes especificados en el CONPES 3931 de 2018.

Fichas técnicas de indicadores del PMI
Reportes de información periódicos por parte del Gobierno Nacional (Conpes 3931 de 2018)

Informes elaborados por los demás actores de seguimiento.

Herramientas de planeación y programación para la totalidad de las fuentes de financiación destinadas a la implementación del Acuerdo de Paz.

Mecanismos de ejecución de recursos para la totalidad de las fuentes de financiación destinadas a la implementación del Acuerdo de Paz.

Normativa

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 de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera".

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"

Decreto 1829 de 2017: "Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)"

Decreto 1778 de 2020: Adiciona el Capítulo 2 al Título 14 Parte 2 Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional y modifica el Capítulo 7, Título 1 Parte 1 Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República"

Acto legislativo 01 de 2016
CONPES 3850 DE 2015
CONPES 3867 de 2016
CONPES 3932 de 2018
Decreto 1082 de 2015
Decreto 1995 de 2016
Decreto 691 de 2017
Decreto 672 de 2017
Decreto 1829 de 2017
Decreto 1417 de 2018

Institución

Consejería para la estabilización DNP
Ministerio de Hacienda
Entidades territoriales
Entidades con responsabilidades en la implementación (Ministerios, agencias del orden nacional)



Los resultados de impacto, productos, normas e institucionalidad presentada en la sección anterior le proporcionan al Ministerio Público un contexto de los compromisos derivados del subpunto. 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 hacer seguimiento físico y financiero y darle un manejo apropiado a los riesgos identificados, 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?

En cuanto al seguimiento físico, todos los compromisos de responsabilidad del Gobierno Nacional, contemplados en el Acuerdo de Paz tienen un indicador equivalente en el PMI. De tal forma, por parte del Ministerio Público, se realiza un seguimiento preventivo al cumplimiento de estos compromisos en particular, a la puesta en marcha del SIIPO con todos los componentes inicialmente contemplados para su funcionamiento. Con respecto a los demás compromisos en materia de seguimiento que no son de responsabilidad del Gobierno Nacional, el Ministerio Público los utiliza como insumo para la elaboración de análisis de identificación de riesgos y de informes sobre el estado de implementación de las políticas públicas.

En cuanto al seguimiento financiero, la Procuraduría General de la Nación ha desarrollado una metodología teniendo en consideración los mecanismos, procedimientos y normas asociados a cada una de las fases del ciclo de inversión de recursos (planeación, programación, ejecución y seguimiento) para las distintas fuentes de financiación dispuestas para la financiación del Acuerdo de Paz en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017. Este ejercicio complementa el esfuerzo de otras entidades, a través de una comprensión sistémica de las interacciones que involucran la financiación de productos y metas contemplados en el PMI. El análisis de las diferentes



etapas y de las diferentes fuentes de financiación, permite identificar riesgos y retroalimentar a las entidades y funcionarios encargados, con el fin de retroalimentar sus actuaciones y mejorar el seguimiento al Acuerdo de Paz con énfasis en el componente financiero.

A continuación, se presentan los pasos para la recolección y procesamiento de la información se presentan en el orden de las fuentes de financiación y los sistemas de información. El procedimiento de recolección y procesamiento de información se compone de diferentes reportes según la fuente.

Presupuesto General de la Nación - Inversión

Los recursos de inversión contribuyen a generar riqueza y/o bienestar en la sociedad al responder a las necesidades de las personas o a la construcción de capital humano. Se diferencian de los gastos de funcionamiento por no ser recurrentes y, en algunos casos, por utilizar bienes de capital que no se extinguen al mismo tiempo en que se emplean. Estos gastos se registran en el SUIFP y la información se debe solicitar a la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas DIFP del DNP.

En cuanto al seguimiento de recursos, el Presupuesto General de la Nación cuenta con un trazador presupuestal de paz que permite identificar, los montos y porcentajes de los proyectos de inversión destinados a la implementación.

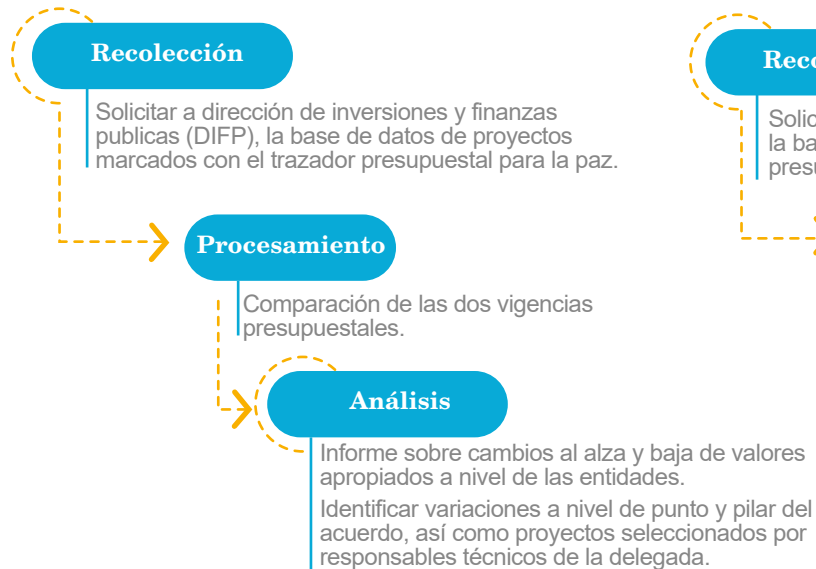
Reporte de variación de gastos de inversión apropiados entre un periodo y otro.

01

02

Reporte de seguimiento a la ejecución de los gastos de inversión.

Procedimiento para variación de apropiaciones



Procedimiento para la ejecución presupuestal

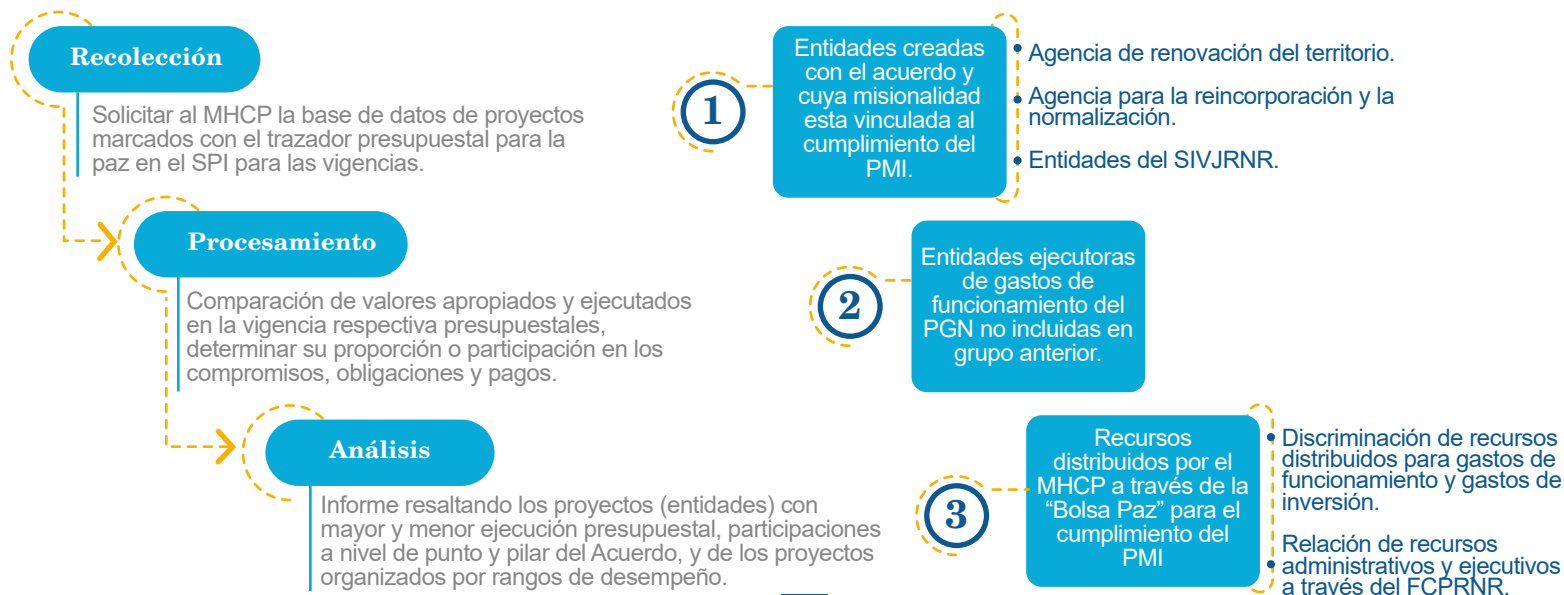


Presupuesto General de la Nación - Funcionamiento

Los gastos de funcionamiento tienen por objeto atender las necesidades de las entidades para cumplir las funciones asignadas por la Ley y la Constitución. Se clasifican por gastos de personal, gastos generales, transferencias corrientes, transferencias de capital y gastos de comercialización y producción. También se aplica la realización de los reportes descritos en el punto anterior y con la misma periodicidad. Por la naturaleza de los gastos de funcionamiento, estos no requieren la formulación de los gastos de inversión, por lo que no se

registran en el SUIFP sino en el SIIF que administra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

La ejecución de algunos gastos de funcionamiento y de inversión no se realizan directamente por las entidades nacionales titulares del Presupuesto General de la Nación sino por el Fondo Colombia en Paz (FCP), el cual administra y contrata especialmente los recursos de la “Bolsa Paz”.



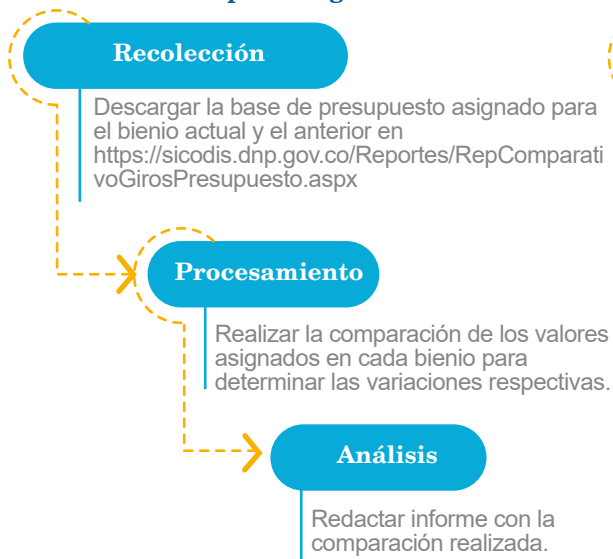
Sistema General de Regalías

El SGR cuenta con un sistema presupuestal propio, con recursos que no forman parte del PGN ni del SGP. El valor de las asignaciones presupuestales para la paz de un bienio determinado, contempladas en el Acto Legislativo 4 de 2017, se puede consultar en el Sistema de Información y consulta de Distribuciones (SICODIS). Los proyectos viabilizados, priorizados, aprobados y en ejecución, se pueden consultar en el aplicativo GESPROY SGR. Este aplicativo permite al ejecutor gestionar y monitorear la

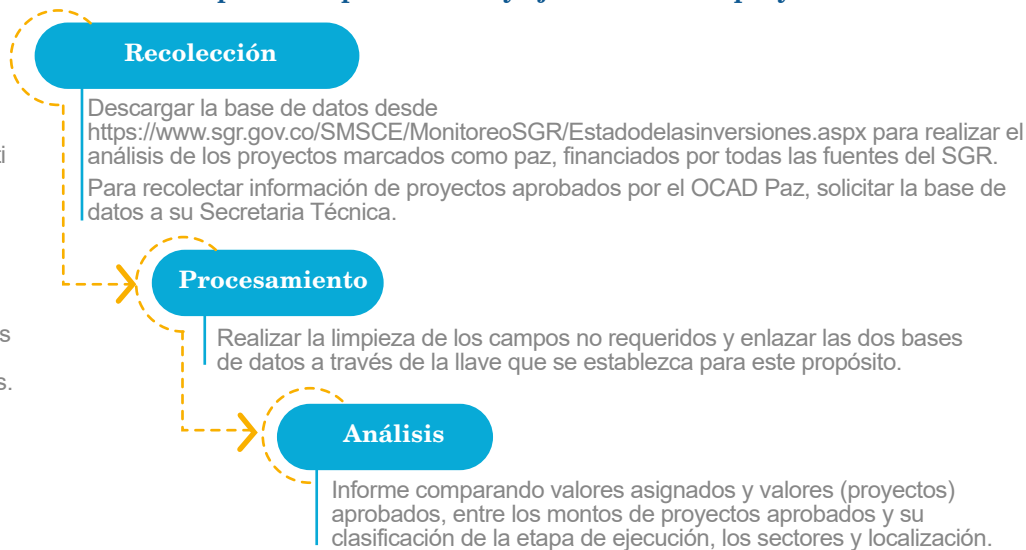
ejecución de los proyectos financiados con esta fuente, a partir de los objetivos, productos, metas e indicadores planteados en su formulación y registrados en el Banco de Programas y Proyectos SGR - SUIFP-SGR.

Para el Sistema General de Regalías se pueden generar los reportes relacionados, por un lado, con las asignaciones y, por otro, con las aprobaciones y ejecuciones.

Procedimiento para asignaciones



Procedimiento para las aprobaciones y ejecución de los proyectos



Para complementar, puede hacerse una solicitud de información al OCAD Paz respecto a vigencias futuras, localización y alineación de los proyectos con las iniciativas PATR, antes y después de aprobado del Decreto 1426 de 2019.

Cooperación Internacional

El sistema de información, utilizado para registrar las intervenciones financiadas con recursos de cooperación, se denomina CICLOPE. Este sistema, dentro de una misma vigencia fiscal, cambia constantemente la asignación de los recursos a medida que se registran nuevos proyectos y, solamente al final de año, se conoce el monto total aportado por los donantes. Además, permite un marco de referencia de la programación de recursos conforme la clasificación del estado de estas bajo las categorías de creado, solicitud de información, verificación, ejecución y finalizado.

Aunque CICLOPE no incluye un módulo para el seguimiento financiero o para el avance en la ejecución de los recursos (esta es una actividad que se realiza entre el donante y la entidad ejecutora para cada proyecto de cooperación), sí ofrece una guía que facilita la comprensión del origen, el tipo de intervenciones y su destinación. Para el caso de los recursos de cooperación se deben considerar los siguientes aspectos en el proceso de recolección y análisis de información:



Otras fuentes

Las demás fuentes de financiación como el SGP, los recursos propios de las entidades territoriales y los recursos del sector privado no cuentan con un sistema de reporte fiable que esté en línea con la metodología de planeación financiera utilizada en los Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP), el PMI y el PPI.

Frente a las inversiones con recursos del SGP y propios de las entidades territoriales se sugiere este esquema¹⁶:



¹⁶ Se sugiere, teniendo en cuenta las dificultades e imprecisiones que llegare a tener, ya que esta fuente no ha sido incluida en la metodología de seguimiento.

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 Procuraduría¹⁷. 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 asignados¹⁸. 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 Público¹⁹.



¹⁷ Artículos 275 y 277 de la Constitución Política de 1991

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 público²⁰ 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

²⁰ 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).

el riesgo respondiendo a las preguntas “¿qué tan posible 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 riesgo²¹. 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 establecida²²–, puede gestionarse desde el quehacer de los funcionarios y de las actuaciones preventivas disponibles en los distintos escenarios contemplados²³ 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.

²¹ 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.

²² 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.

²³ 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 de seguimiento físico y financiero

Riesgo identificado: se ha identificado un riesgo materializado en torno a la lenta ejecución de proyectos mediante el mecanismo de Obras por Impuestos y el OCAD Paz. En el caso de Obras por impuestos que busca ejecutar recursos del Presupuesto General a través de privados se han entregado 13 de los 65 proyectos aprobados en 2018 y 2019. En el caso del OCAD Paz, se evidencia que menos del 1% de las inversiones se encuentran terminadas, el 23% contratadas, pero sin acta de inicio y el 24% sin contratar o en proceso. Este riesgo se explica por diversos factores que incluyen fallas de gestión interna y cuellos de botella administrativos.

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

El incumplimiento de este producto puede afectar la garantía de derechos²⁴ tales como el derecho al acceso progresivo a la tierra, al trabajo, a la alimentación, a la

salud, a la vivienda digna, a un nivel de vida adecuado, a la educación, al desarrollo, entre otros.

Este riesgo ha sido evaluado con una alta afectación en su severidad y el mayor grado de probabilidad de ocurrencia. De hecho, con respecto a este último punto, este evento ya se ha materializado con base en el análisis realizado por la Procuraduría en su último informe al Congreso del República.

Tratamiento al riesgo: dada la severidad del riesgo identificado, se han definido tres posibles 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. Priorizar una serie de proyectos con mayores niveles de atrasos en la implementación.
2. Diseñar una estrategia articulada con la Procuraduría Delegada de Función pública para identificar cuellos de botella en la ejecución de contratos de dichos proyectos que ya se encuentran en funcionamiento.

²⁴ 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.



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?*

3. Realizar visita administrativa a las entidades encargadas de la gerencia de estos mecanismos de ejecución de recursos (ART, DNP, Min Hacienda).

4. Emitir recomendaciones para la superación de los cuellos de botella identificados.

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

Actuación preventiva

La Procuraduría establece que los Operadores Preventivos²⁵ 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.

²⁵ 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.

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 abordado, podría afirmarse que la línea corresponde a la de seguimiento de resultados, pues requiere una vigilancia a los compromisos explícitos contemplados en el PMI sobre la puesta en marcha del SIIPO y la normatividad vigente que regula su funcionamiento.

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

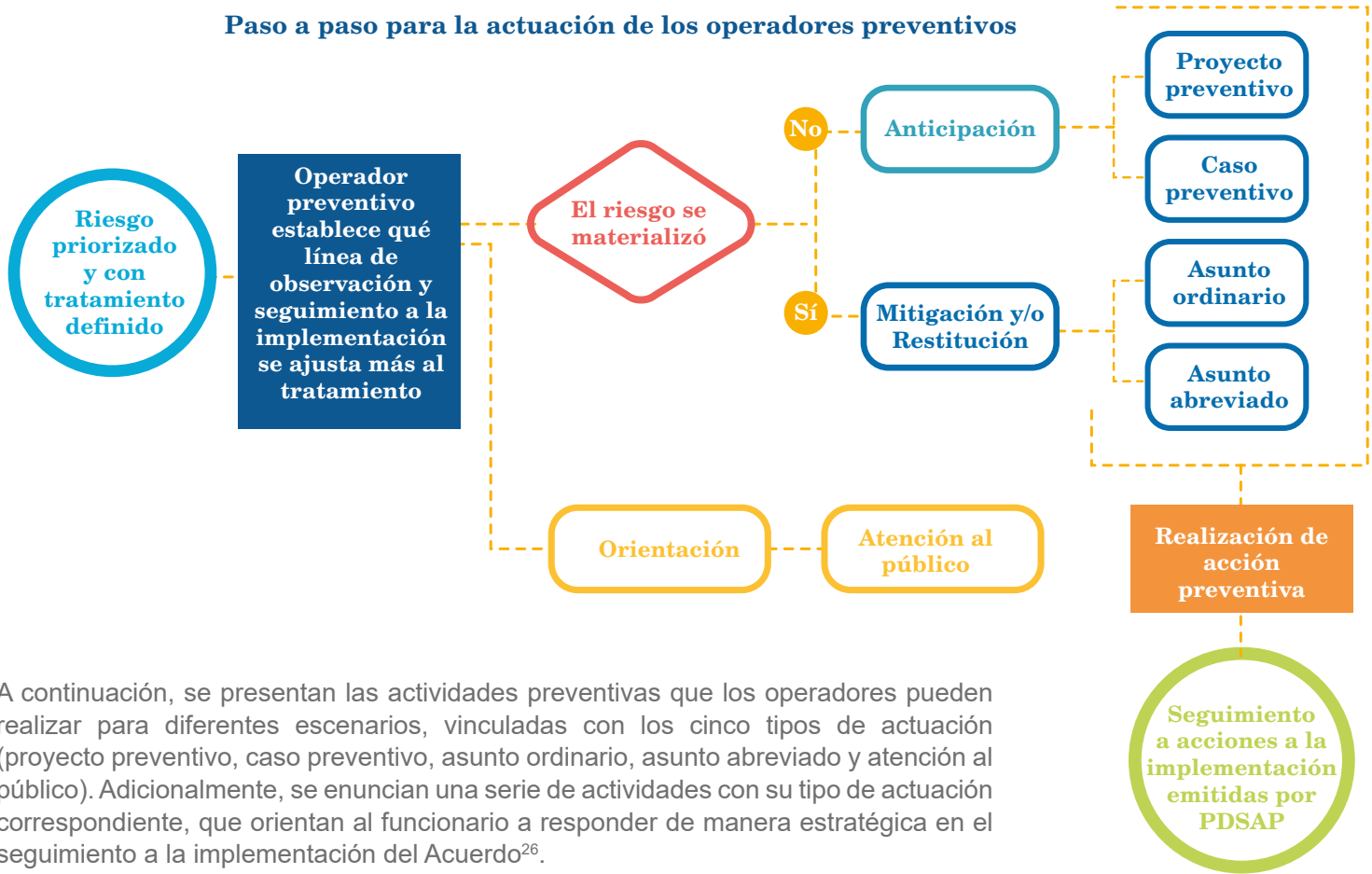
3. Por ser un evento materializado, según el análisis de riesgo, el escenario que se ajusta a la actuación preventiva es de mitigación y/o restitución. En este escenario, el operador debe definir si el tipo de actuación

que implementará es un asunto abreviado u ordinario. Con base en la naturaleza del riesgo, es posible que en el ejemplo sugerido, el operador deba establecer un asunto ordinario dirigido a acelerar la consolidación del SIIPO tal y como lo contempla la normatividad vigente y demás documentos de política pública.

4. Cuando se establece un asunto ordinario, se contemplan actividades preventivas cuya activación para el ejemplo sugerido, se consolida a través de requerimiento de seguimiento a peticiones y oficios.

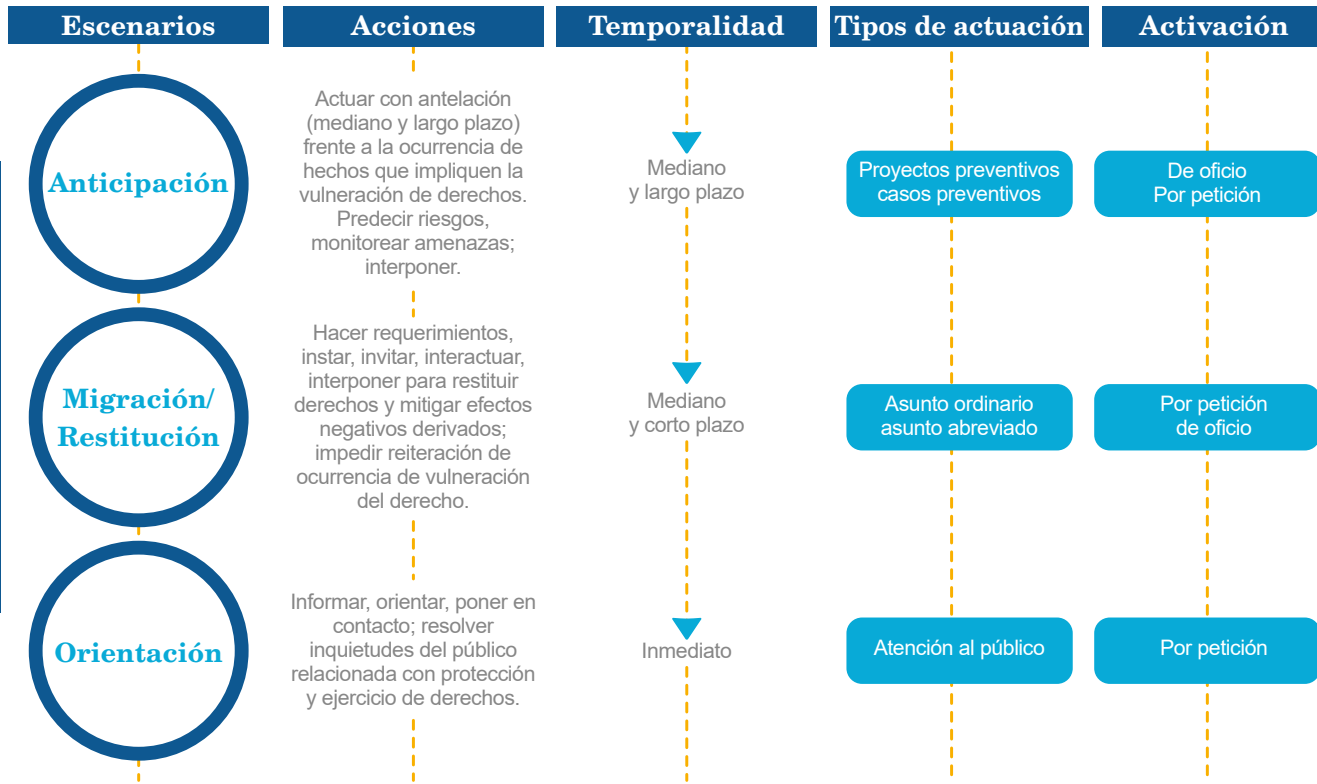
5. En el proceso de seguimiento a acciones para la implementación emitidas por la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, el operador continuará el ejercicio a través de cada etapa para generar y orientar actuaciones preventivas para la notificación y seguimiento a las recomendaciones 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 Acuerdo²⁶.

²⁶ 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.



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.

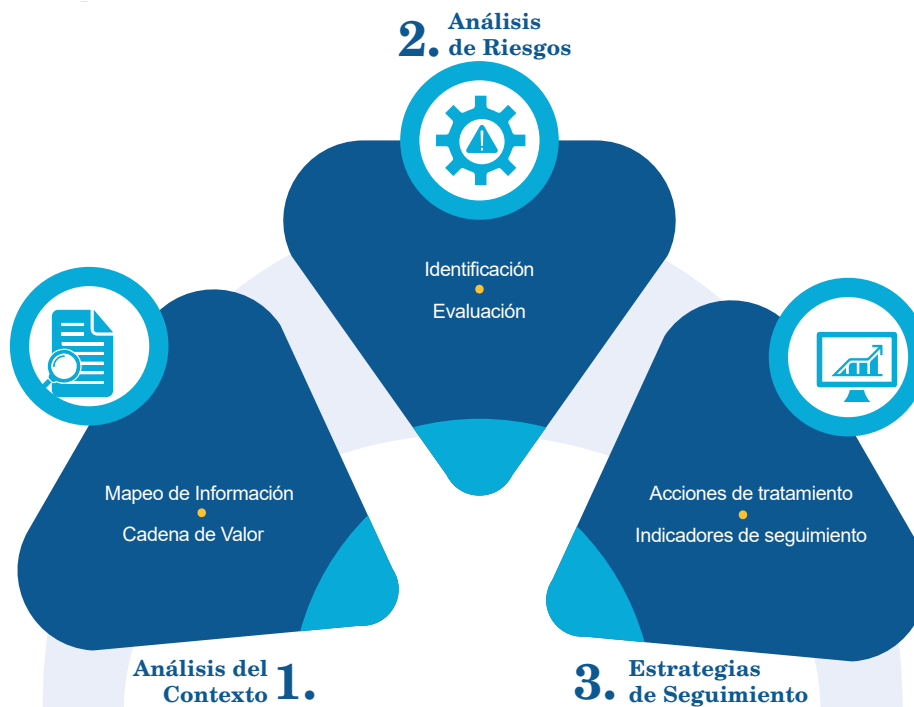
La primera etapa, el *análisis de contexto*, está compuesto por una serie de acciones encaminadas a establecer cuáles son los resultados de impacto²⁷ y sus productos asociados. También permite identificar cuáles son las fuentes e información que se analizarán, y las normas, políticas e instituciones de estos productos.

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

²⁷ 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

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 04 de 2017: Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. Desencadenó de un conjunto de decretos que redundaron en la modificación del Artículo 361 de la Constitución Política. Destinación de recursos de: SGR, saldos del Fondo de Ciencia, Tecnología e innovación, recursos que sobrepasen el cumplimiento del pasivo pensional territorial

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 1955 de 2019: Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Ley 152 de 1994 Creación del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia). Definición de instrumentos para la medición de resultados de las estrategias y programas delineados en los Planes de Desarrollo. Planes indicativos cuatrienales y Planes de acción anuales. Le “corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado

con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación.

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 1778 de 2020: Adiciona el Capítulo 2 al Título 14 Parte 2 Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional y modifica el Capítulo 7, Título 1 Parte 1 Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”

Decreto 1426 de 2019: Adición al Decreto 1082 de 2015: la Secretaría Técnica del OCAD PAZ podrá presentar proyectos por fuente de financiación que cumplan con verificación de requisitos efectuada por el DNP

Decreto 179 de 2019: modificación de la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Decreto 1829 de 2019: Creación del SIIPO

Decreto 1417 de 2018 : actualiza la organización y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final

Decreto 672 de 2017: Conformación del Fondo Colombia Paz

Decreto 691 de 2017: sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento

Decreto 1534 de 2017: reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD PAZ y la Asignación para la Paz

Decreto 672 de 2017 Consejería para la Estabilización y la Consolidación (antes Alta consejería Presidencial para el posconflicto), adquiere funciones de seguimiento.

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 1082 de 2015: se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.

Decreto 2167 de 1992 Seguimiento y evaluación a las políticas públicas, planes, programas y proyectos de inversión a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Estratificación de funciones de seguimiento y evaluación al DNP.

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

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.

Acuerdo 57 de 2020 de Comisión Rectora del Sistema General de Regalías: modifica requisitos previos al inicio de ejecución, para la liberación de recursos, proyectos de inversión financiados con recursos de la Asignación para la Paz.

Naciones Unidas: Resolución 2366 de 2017: Establece la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia

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”.

DOCUMENTOS CONPES

Documento CONPES 3932 de 2018: Seguimiento al PMI a cargo del DNP. Recomendación del fortalecimiento de los desarrollos tecnológicos del SII-PO y la interoperabilidad de los sistemas de información para el reporte de avances de la implementación. Lineamientos para la articulación del PMI de AL con los instrumentos de planeación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.

Documento CONPES 3867 Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto

Documento CONPES 3850 de 2015 Fondo Colombia en Paz

Documento CONPES 2790 de 1995 Refina las herramientas para el seguimiento y evaluación de los compromisos plasmados en PND: Creación del FCP - Lineamientos en materia de seguimiento para evaluación de programas y proyectos del FCP. Creación de mecanismos de interoperabilidad e intercambio de información entre los sistemas de seguimiento existentes (SINERGIA y SPI)

Documento CONPES 2688 de 1994 Esquema Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

Marco fiscal de Mediano plazo 2018: Ajuste a las estimaciones del año anterior SGP Y PGN se convierten en las principales fuentes de financiación

Marco Fiscal de Mediano plazo 2017: Primera estimación de los costos totales de implementación de los compromisos pactados en el Acuerdo Final

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).

Ministerio de Hacienda (2020). Anexo Gasto Construcción de Paz - Presupuesto General de la Nación 2021.

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