



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

PROCUREMOS
la paz

GUIPAZ 3.2.

Guía Integral de Seguimiento a la
Implementación del Acuerdo de Paz

Subpunto 3.2.

Reincorporación de las
FARC-EP a la vida civil

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

Subpunto 3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil

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:

Juan Felipe Sánchez Barrera, FIP (2018). ETCR La Plancha, Anorí

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

-- Subpunto 3.2.

11

-- ¿En qué consiste la
reincorporación?

24

-- Resultados de
Impacto y
Productos

30

Pág.

¿CÓMO?

30

-- Acción
Estratégica
del Ministerio
Público

41

Pág.

ANEXOS

La GUIPAZ:

objetivos y estructura

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

Esta GUIPAZ se centra en el subpunto 3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil de los excombatientes, el cual se enmarca dentro del punto 3 Fin del Conflicto. 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 subpunto.

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, étnico y territorial.

3.
Sección

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

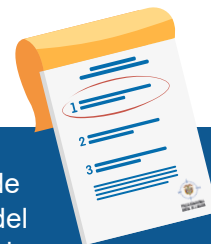
4.
Sección

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 seguimiento al subpunto 3.2. es central para aportar a la no repetición, al asegurar la integridad y sostenibilidad de los proyectos de vida de los otrora miembros de FARC-EP dentro de la civilidad, contribuyendo al fortalecimiento del tejido social, el desarrollo y la democracia en los territorios, la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan. El Ministerio Público tiene un rol esencial de seguimiento al cumplimiento de la implementación exitosa de una reincorporación social, económica y política anticipando los riesgos que puedan afectar el proceso.

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



¿Qué? El Acuerdo de Paz

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

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

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

Las instituciones y autoridades del Estado deben preservar los contenidos, los compromisos, el espíritu y principios del Acuerdo de Paz, durante los siguientes tres periodos presidenciales (2018-2022, 2022-2026 y 2026-2030)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.

2. Participación Política: Apertura Democrática para Construir Paz

Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final 2.1.

Mecanismos democráticos de participación ciudadana 2.2.

Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad 2.3.

3. Fin del Conflicto

Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas 3.1.

Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil 3.2.

Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales 3.3.

4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública

4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

5. Sobre las Víctimas del Conflicto

5.1. Justicia y Verdad

5.2. Reparación integral para la construcción de Paz

5.3. Derechos Humanos

6. Implementación, Verificación y Refrendación

6.1. Mecanismos de implementación y verificación

6.2. Capítulo étnico

6.3. Componente Internacional de Verificación de la CSIVI

6.4. Componente de acompañamiento internacional

6.5. Herramientas de difusión y comunicación

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

El Subpunto 3.2.: Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil

El Punto 3, Fin del Conflicto, contempla los distintos mecanismos y protocolos para terminar las acciones ofensivas entre la fuerza pública y las FARC-EP y para la dejación definitiva de las armas. Asimismo, en este punto se incluyeron algunas de las garantías para la no repetición del conflicto, a través de medidas para la reincorporación política, social y económica de los excombatientes de las FARC-EP y garantías de seguridad para toda la población y en particular para los excombatientes de las FARC-EP.

Precisamente, un eje central de este punto consiste en brindar garantías a las personas en proceso de reincorporación, permitiéndoles participar de manera segura, activa y digna en escenarios de construcción de paz, reconciliación y desarrollo comunitario en clave de no repetición. El subpunto 3.2. establece una serie de compromisos y medidas para avanzar en la reincorporación social, política y económica de los excombatientes de las FARC-EP, y crear la institucionalidad para la puesta en marcha de este proceso. Para comprender integralmente este subpunto, es importante tener claridad sobre el proceso de reincorporación y sus subcomponentes político, social y económico, como se explica a continuación.

“ [S]entar las bases para la construcción de una paz estable y duradera requiere de la reincorporación efectiva de las FARC-EP a la vida social, económica y política del país. El proceso de reincorporación ratifica el compromiso de las FARC-EP de contribuir a la terminación del conflicto armado, convertirse en sujeto político legal y aportar decididamente a la consolidación de la reconciliación nacional, la convivencia pacífica, la no repetición, y [...] a transformar las condiciones que [han permitido el origen y] la persistencia de la violencia en el territorio. ”

**Punto 3:
Fin del conflicto**

1.

**3.1. Cese al fuego y de
hostilidades bilateral y
definitivo y dejación de armas**

- Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD)
- Dejación de las armas (DA)
- Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)

2.

**3.2.
Reincorporación de
las FARC-EP a la
vida civil**

- Reincorporación política
- Reincorporación económica y social

3.

**3.3. Garantías de seguridad y
lucha contra las organizaciones
y conductas criminales**

- Desmantelamiento
- Prevención
- Protección
- Institucionalidad

¿En qué consiste la reincorporación?

El Acuerdo de Paz, en su subpunto 3.2., define la reincorporación a la vida civil como un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio que, considerando los intereses de la comunidad de las FARC-EP en proceso de reincorporación, de sus integrantes y sus familias, está orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan. Asimismo, este proceso que incorpora enfoques étnicos y de género, busca contribuir al desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local. La reincorporación de las FARC-EP se fundamenta en el reconocimiento de la libertad individual y del libre ejercicio de los derechos individuales de cada una de las personas que hoy integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación⁷.

Jurídicamente, la reincorporación inicia con el reconocimiento de la condición de excombatiente, cuyo procedimiento se establece en la ley 1779 de 2016 que modifica el parágrafo 5 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 en donde se establece que “la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen



⁷ Acuerdo de Paz (2016). “3.2.Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político– de acuerdo con sus intereses”. p. 68

de la ley [...], se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad. Esta lista será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, base de cualquier acuerdo de paz, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes”.

En materia de procesos de acompañamiento a excombatientes que retornan a la vida civil, Colombia tiene experiencia relevante y reconocida internacionalmente, en lo que se conoce internacionalmente como procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)⁸. No obstante, el proceso de reincorporación de excombatientes de las FARC, si bien toma en cuenta lecciones aprendidas de experiencias anteriores, tiene al menos dos elementos diferenciales. Primero, no se limita al retorno de excombatientes de manera individual a la vida civil, sino que promueve un enfoque colectivo y rural⁹. En segundo lugar, tiene un carácter co-construido, lo cual quiere decir que todas las acciones de reincorporación deben ser concertadas entre delegados del Gobierno nacional y FARC en el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR).

...el proceso de reincorporación de los exintegrantes de FARC-EP a la vida civil se materializa a través de un conjunto de compromisos y obligaciones que buscan facilitar un proceso sostenible de reincorporación política, económica y social.

Tanto en el Acuerdo de Paz como en el posterior desarrollo normativo y documental de la política pública, el proceso de reincorporación de los exintegrantes de FARC-EP a la vida civil se materializa a través de un conjunto de compromisos y obligaciones que buscan facilitar un proceso sostenible de reincorporación política, económica y social. Dicho proceso parte del reconocimiento de la libertad individual y el libre ejercicio de los derechos

⁸ A nivel internacional, en las últimas tres décadas se ha acuñado este concepto para describir las fases regulares de transición de un actor armado para integrarse de manera efectiva a la sociedad, conforme a los compromisos adquiridos en el marco de finalización de una guerra o conflicto armado. Este tiene unos Estándares Integrados desarrollados por la ONU, que incluye la adquisición de la condición de civiles y la estabilización económica por medio de un empleo o ingresos regulares (http://unddr.org/uploads/documents/IDDRS_4.30%20Reintegration%20WEB.pdf).

⁹ Sin embargo, los excombatientes no tienen restricciones de ninguna índole para el acceso a beneficios o servicios del Estado al inclinarse por un enfoque colectivo o individual.

de cada uno de los excombatientes, reconociendo sus intereses y los de sus familias, brindando garantías para su transformación y funcionamiento como partido político y promoviendo la formación de iniciativas asociativas y de impacto comunitario. De esta manera, se busca integrar las dimensiones personal, colectiva, asociativa y comunitaria, con un enfoque de género en todos sus componentes.

El CONPES 3931 de 2018 define la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE) que establece las siguientes medidas para garantizar una reincorporación integral de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias a la vida civil:

- i. El fortalecimiento de procesos de articulación y planificación entre los actores involucrados en la reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.
- ii. La promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.
- iii. La generación de condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades.
- iv. La generación de condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias¹⁰.

¹⁰ Consejo Nacional de Política Económica Y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3931: Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Ex integrantes de las FARC-EP.

A su vez, la Ruta de Reincorporación establecida a través de la Resolución 4309 de 2019 establece las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios sociales y económicos establecidos en el Decreto Ley 899 de 2017. En este sentido, **la reincorporación tendrá dos etapas (temprana y de largo plazo) y los servicios para los excombatientes se cimentarán sobre 7 líneas temáticas o componentes (educación, sostenibilidad económica, habitabilidad y vivienda, salud, bienestar psicosocial integral, familia y comunitario)**¹¹ y enfoques diferenciales de género y étnico.

En el marco del proceso de reincorporación, se crea una serie de instancias, medidas y actividades de vocación transitoria y excepcional vigentes durante un periodo de ocho años, con el objetivo contribuir a la generación de condiciones a corto, mediano y largo plazo que faciliten a los ex integrantes de FARC-EP la construcción

¹¹ Agencia para la Reincorporación y Normalización ARN – Resolución 4309 de 2019 “por medio de la cual se establece la Ruta de Reincorporación”



de proyectos de vida dentro de la civilidad de manera segura, productiva y digna a través de dos componentes y sus productos asociados: la reincorporación política y la reincorporación económica y social¹².

Reincorporación política

Está dividida en dos grandes temas. En primer lugar, establece las garantías para la existencia, funcionamiento y participación en campañas electorales del nuevo partido político: su personería jurídica, su financiación y asistencia técnica, el acceso a medios, la conformación del Centro de Pensamiento y Formación Política, y la garantía de seguridad –desarrollados en los subpuntos 3.4 y 2.1–. Adicionalmente, el punto 3.2.1.2 define los términos para su representación política en el Congreso de la República

asignándole 5 curules en el Senado y 5 en la Cámara de Representantes¹³. Además, con la creación del partido, se abrió la posibilidad de participar electoralmente en la puja por corporaciones públicas de elección popular a nivel nacional y territorial, se le asignó representación transitoria en el Consejo Nacional Electoral con voz pero sin voto y, en tanto partido de oposición al Gobierno nacional, tienen las garantías establecidas en la Ley 1909 de 2018 (Estatuto de la Oposición).

Reincorporación económica y social

Se trata de un proceso integral, sostenible y transitorio en el que, a partir de los bienes y servicios de la oferta institucional nacional y territorial, los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias acceden a beneficios que garantizan sus derechos, permitiéndoles reincorporarse

a la vida civil por medio de programas en los que se fortalecen sus capacidades y aportes al desarrollo de los territorios y comunidades. Todas las decisiones de este proceso (actividades, cronograma y seguimiento) se deben tomar en el Consejo Nacional de Reincorporación

¹² Consejo Nacional de Política Económica Y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3931: Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Ex integrantes de las FARC-EP. p. 8.

¹³ Acuerdo de Paz (2016). “3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político– de acuerdo con sus intereses”. pp. 70-71

(CNR), que es una instancia creada mediante el decreto 2027 de 2016 el cual establece que será conformado por 2 representantes del Gobierno nacional y 2 representantes de FARC¹⁴. De igual forma, se establece la creación de Consejos Territoriales de Reincorporación en los términos y condiciones que defina el CNR.

Como se mencionó anteriormente, la reincorporación económica y social, según la resolución 4309 de 2019, está compuesta por dos etapas: reincorporación temprana y reincorporación de largo plazo¹⁵.

La reincorporación temprana comienza con el tránsito a la legalidad de los exmiembros FARC-EP por medio de la emisión de resoluciones de acreditación por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, que activan el proceso de reincorporación. Además, la Agencia para la Reincorporación y Normalización define, basada en el Conpes 3931, que esta reincorporación está compuesta por acciones construidas conjuntamente entre el Gobierno nacional y las FARC en el marco del CNR, para facilitar la transición de los exguerrilleros a la vida civil¹⁶.

Las personas acreditadas durante esta fase reciben las siguientes garantías económicas:

- Una asignación única de normalización de dos millones de pesos por una sola vez.
- La renta básica, que consiste en un pago mensual del 90% de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) por 24 meses, siempre y cuando no tengan un vínculo contractual u otra forma de generación de ingresos.
- Afiliación a seguridad social.

Para **la reincorporación de largo plazo**, atendiendo a la meta trazadora del PMI¹⁷, se estableció una ruta de reincorporación¹⁸ que consiste en siete componentes que deben ser desarrollados entre los exmiembros FARC-EP y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). Se trata de hojas de rutas individuales y colectivas, que tienen un enfoque diferencial y de género. Los siete componentes son: educación, sostenibilidad económica, habitabilidad y vivienda, salud, bienestar psicosocial integral, familia y comunitario.

¹⁴ Decreto 2027 del 7 de diciembre de 2016. "Por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación". Artículo 3.

¹⁵ No obstante, el Conpes 3931 de 2018 también define estos componentes.

¹⁶ Agencia para la Reincorporación y Normalización – ARN. <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/Glosario-de-reincorporacion.aspx>

¹⁷ Meta trazadora C.MT.1: Porcentaje de miembros de las FARC-EP acreditados y que voluntariamente acceden a la ruta de reincorporación con todas las medidas de la reincorporación económica y social sostenible.

¹⁸ Resolución 4309 de 2019. "Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación".

Hoja de ruta



En esta etapa, los excombatientes y sus familias acceden a programas y proyectos según cada uno de los componentes de la ruta. Para el componente específico de sostenibilidad económica se les otorga una asignación mensual del 90% de un SMMLV siempre que cumplan con lo establecido en sus hojas de ruta y no devenguen más de 5 SMMLV. También se les da por una única vez un apoyo económico de ocho millones de pesos para emprender un proyecto productivo individual o colectivo, o de vivienda individual. Este último es uno de los compromisos explícitos contemplados en el Acuerdo de Paz y es la mayor apuesta de sostenibilidad económica de los excombatientes en el largo plazo.

Para ambas etapas se incluyen los enfoques étnicos y de género y medidas diferenciales para poblaciones

vulnerables, incluyendo el restablecimiento de derechos, reparación y reincorporación de los menores de edad, un programa de armonización para la reincorporación de población étnica y la atención de necesidades específicas de las personas con discapacidad, adultas mayores o con enfermedades de alto costo.

De manera general, lo acordado en el subpunto 3.2. comprende una lógica de articulación con otras medidas del Acuerdo de Paz con el fin de coordinar el proceso de reincorporación comunitaria en los territorios con la implementación de los planes y programas establecidos, en especial los PDET, PNIS, Planes Sectoriales Nacionales para la Reforma Rural Integral y programas sociales. También requiere sincronía con el cumplimiento de los compromisos y deberes de los excombatientes frente a los derechos de las víctimas en el marco del Sistema

Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y de sus mecanismos previstos.

El desarrollo del proceso de reincorporación social y económica contempla la consolidación de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Estos espacios son la evolución de las zonas transitorias utilizadas para el desarme y han constituido, para aproximadamente 25% de la población en proceso de reincorporación una apuesta colectiva, productiva y de vivienda. Estos espacios si bien no estaban contemplados en el Acuerdo de Paz, actualmente son importantes puntos de referencia para el proceso de reincorporación colectiva de los excombatientes.

Otras iniciativas colectivas de la población en proceso de reincorporación no se encuentran contempladas en el marco de documentos de política pública, como los Nuevos Asentamientos de Reincorporación (NAR). Sin embargo, han surgido de forma natural en el marco del proceso de reincorporación y quienes las conforman siguen siendo objeto de los beneficios sociales y económicos contemplados en los documentos previamente expuestos. Por lo tanto, la geografía de la reincorporación individual y colectiva constituye uno de los principales factores de análisis para el seguimiento a este proceso.



...Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Estos espacios son la evolución de las zonas transitorias utilizadas para el desarme y han constituido, para aproximadamente 25% de la población en proceso de reincorporación una apuesta colectiva, productiva y de vivienda.

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

Enfoque étnico en el subpunto 3.2.

Establece la definición concertada con las organizaciones representativas de los pueblos étnicos un programa especial de armonización para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a dichos Pueblos, que opten por regresar a sus comunidades, para garantizar el restablecimiento de la armonía territorial.

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.”¹⁹

El subpunto 6.2.3 sobre salvaguardas y garantías contempla un programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica de población étnica -ver recuadro-.

¹⁹Acuerdo de Paz, 2016, pág. 205.

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”²⁰.

El texto 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. Según el Acuerdo de Paz, el proceso de reincorporación política y social de las FARC-EP, debe incluir en todos sus componentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las

²⁰ Acuerdo de Paz, 2016, p. 194.

²¹ Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas.



Enfoque de género en la reincorporación

El proceso de reincorporación tiene en todos sus componentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres.

Existen **18** acciones de enfoque de género contempladas en el CONPES que buscan transversalizarlo o tienen acciones concretas sobre mujeres (seguridad y mujeres).

mujeres. Por lo tanto, se han incluido medidas específicas que se materializan en planes, programas y medidas afirmativas y estructurales que atiendan sus necesidades y condiciones. Específicamente, el CONPES 3931 de 2018 plantea 18 acciones con enfoque de género, todas identificadas por la mesa técnica de género del Consejo Nacional de Reincorporación, para atender a las necesidades e intereses específicos de las mujeres y población OSIGD²¹ en proceso de reincorporación.

Estructura de Financiación del Acuerdo de Paz

Con respecto a las fuentes de financiación del Acuerdo, el Plan Marco de Implementación (PMI)²² estima las inversiones con base en las proyecciones macroeconómicas y fiscales previstas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y la regla fiscal para dar certidumbre sobre el cumplimiento de estrategias y metas. La ejecución de las inversiones está sujeta a la disponibilidad de recursos de un conjunto de fuentes de financiación.

Los MFMP de 2017 y 2018 realizaron un ejercicio de costeo y financiamiento de la implementación de los 272 productos²³ y actividades definidas en el PMI. Las estimaciones de ambos MFMP establecen que las intervenciones requieren inversiones por el orden de 129,5 billones de pesos de 2016.

²² Documento CONPES 3932 de 2018. Plan Marco de Implementación y Anexo B.

²³ Correspondientes a los 272 indicadores temáticos del PMI.

Cuadro de costos por punto del Acuerdo

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

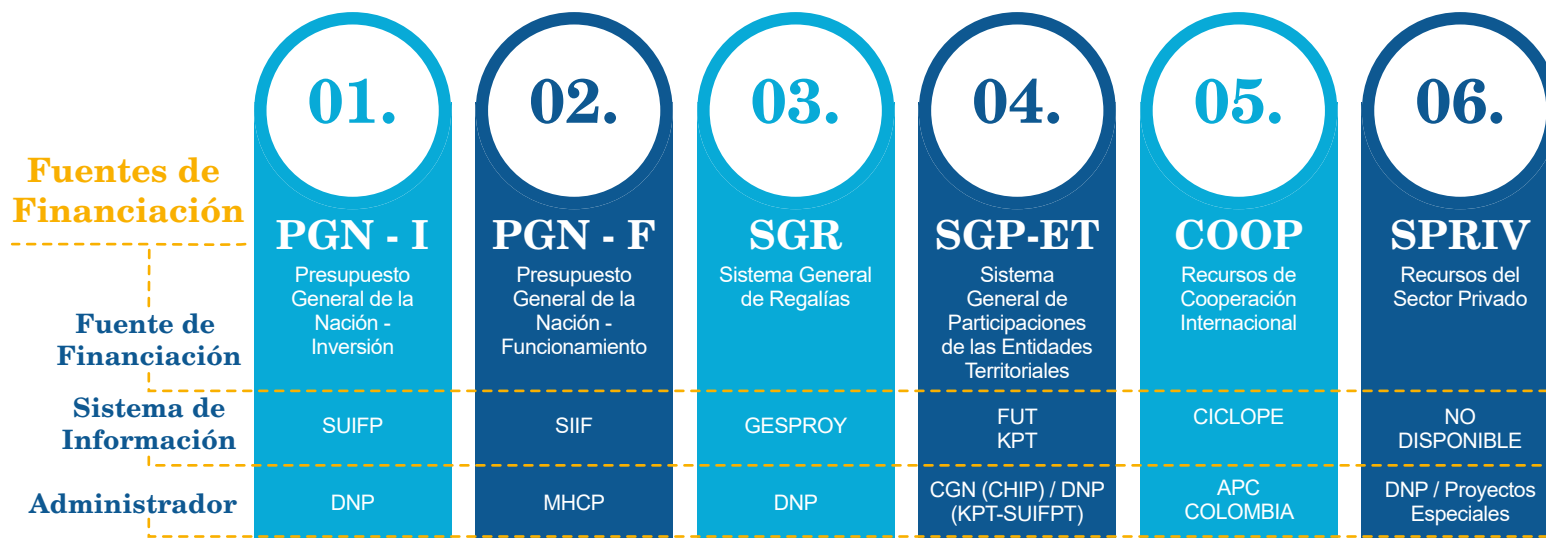
Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018. Capítulo VI: "Seguimiento necesidades y fuentes de inversión para la implementación del acuerdo de paz"

En los instrumentos de planeación financiera como el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Plurianual de Inversiones, se han establecido seis fuentes de financiación del Acuerdo:

1. Presupuesto General de la Nación –que se divide en inversión y funcionamiento–;
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.

Los recursos administrados por las entidades territoriales se agrupan bajo una sola categoría, dado el tratamiento de reporte utilizado.



Elaboración propia (2020)

En materia de reincorporación política, los recursos asignados en los términos previstos por el Acuerdo, tanto para funcionamiento del partido como para campañas electorales, provienen del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, entendido como un sistema especial de cuentas adscrito y administrado por el Consejo Nacional Electoral²⁴. Para su funcionamiento, al partido se le asignan recursos anualmente por medio de resoluciones expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, equivalentes al promedio que recibieron los partidos o movimientos políticos con personería jurídica en las elecciones previas a la firma del Acuerdo de Paz. Para la difusión y divulgación de la plataforma y centro de pensamiento del partido político, se asigna una suma equivalente al 7% anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.

Con respecto a la reincorporación socioeconómica, según el Documento CONPES 3931 de 2018, los recursos deben ser aportados por las entidades responsables de la implementación de acciones para el cumplimiento de dicha política, que deberían estar articuladas en el Sistema Nacional de Reincorporación. Estos se dividen en recursos del Presupuesto General de la Nación estimados para funcionamiento de las entidades competentes

...los recursos deben ser aportados por las entidades responsables de la implementación de acciones para el cumplimiento de dicha política, que deberían estar articuladas en el Sistema Nacional de Reincorporación.



(Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social), y en recursos para inversión (distribuidos en la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, Servicio Nacional de Aprendizaje).

²⁴ Ley 130 de 1994

Resultados de Impacto y productos:

El Acuerdo de Paz contempla generar un proceso exitoso de reincorporación a través de 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 transformación²⁵.

El valor público²⁶ 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)²⁷, 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.



²⁵ Sinergia. “¿Cómo se realiza el seguimiento?”. <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Seguimiento/ComoSeRealizaElSeguimiento.aspx>

²⁶ 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).

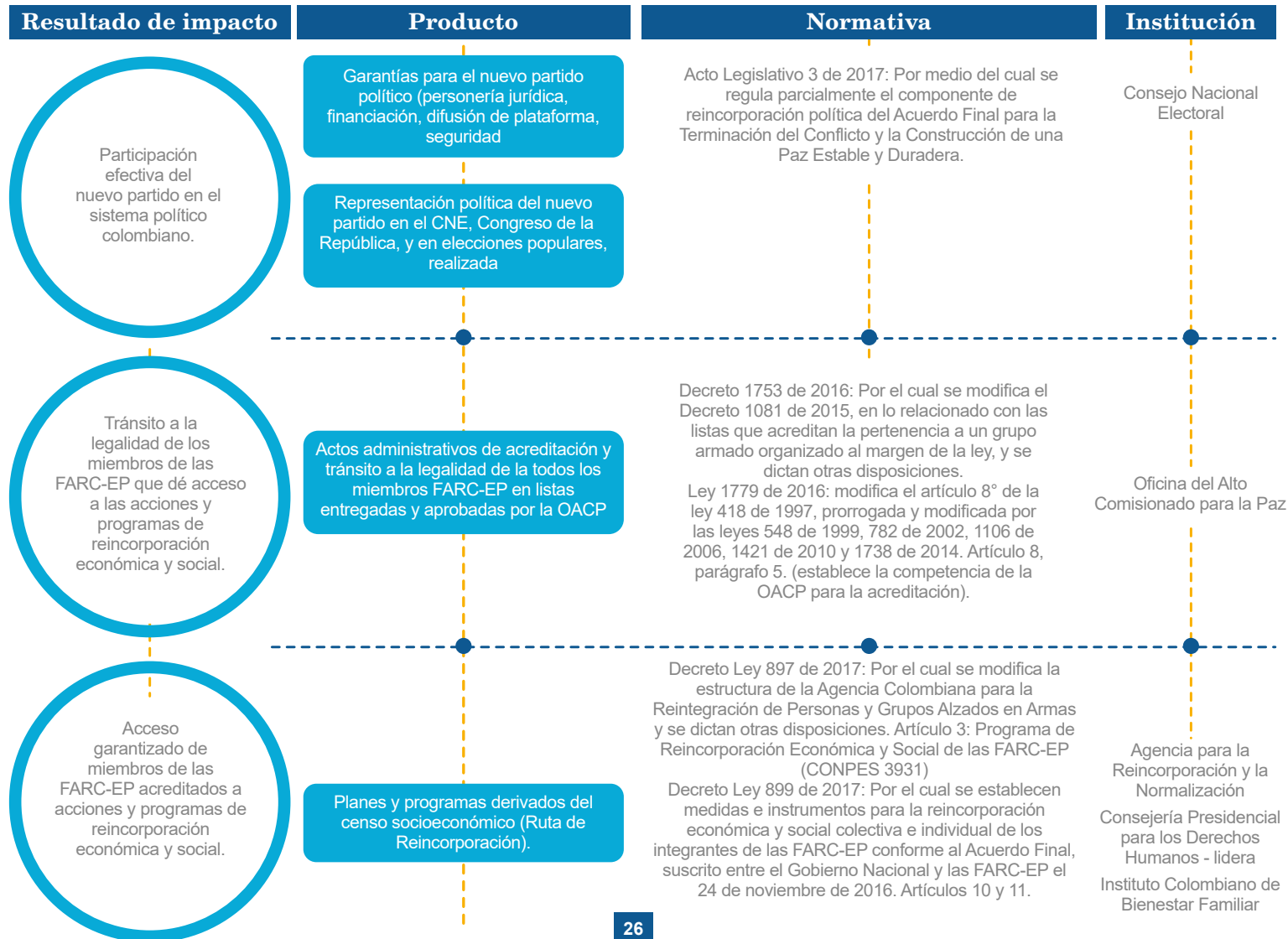
²⁷ DNP (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

Cadena de valor

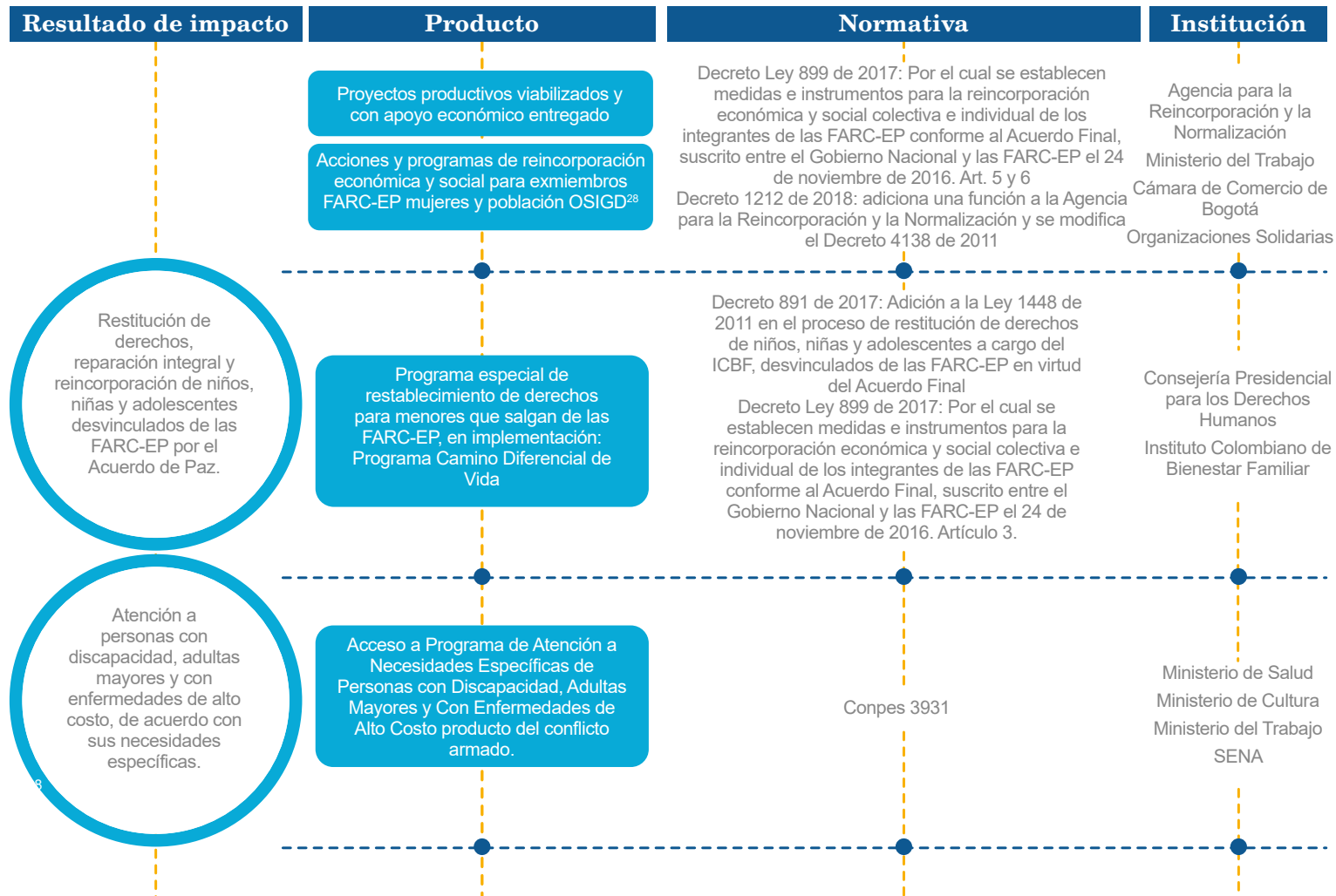


Elaboración propia basada en DNP (2018)

A continuación, presentamos los resultados de impacto y los productos asociados del subpunto 3.2., encaminados a generar ese valor público en el cumplimiento del proceso de reincorporación. Dicho esquema facilita la comprensión de los componentes del subpunto a los cuales se le debe realizar un seguimiento.



Resultado de impacto	Producto	Normativa	Institución
	Planes y programas derivados del censo socioeconómico (Ruta de Reincorporación).	Resolución 4309 de 2019: Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación Decreto 1212 de 2018: adiciona una función a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y se modifica el Decreto 4138 de 2011 Resolución 2181 de 2017: Crea la Unidad Técnica de Reincorporación UTR para adelantar el programa de reincorporación de los integrantes de las FARC a la vida civil	
	Consejo Nacional de Reincorporación y Consejos Territoriales de Reincorporación	Decreto 2027: Por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación	Delegados gobierno: Consejero para la Estabilización y Director ARN 2 Delegados FARC Consejos Territoriales de Reincorporación paritarios
	Beneficios económicos para la reincorporación entregados (asignación única de normalización; renta básica, seguridad social y asignación mensual)	Decreto Ley 899 de 2017: Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. Artículos 7, 8, y 9	Agencia para la Reincorporación y la Normalización Agencia para la Reincorporación y la Normalización
	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación en funcionamiento	Decreto 2026 de 2017: Por medio del cual se reglamentan los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), creados mediante el Decreto 1274 de 2017 y se dictan otras disposiciones	Ministerio de Defensa y Fuerzas Militares Ministerio de Salud y Protección Social
	Iniciativas colectivas de reincorporación atendidas	Decreto Ley 899 de 2017: Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. Art. 5 y 6	Agencia para la Reincorporación y la Normalización Ministerio del Trabajo Cámara de Comercio de Bogotá
	Formas asociativas y organizativas de exintegrantes de las FARC-EP para la reincorporación colectiva, incluyendo ECOMUN, en funcionamiento	Decreto 1212 de 2018: adiciona una función a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y se modifica el Decreto 4138 de 2011	Organizaciones Solidarias



²⁸ Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas

Resultado de impacto

Producto

Normativa

Institución

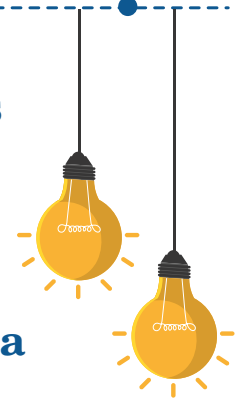
Personas en proceso de reincorporación pertenecientes a poblaciones étnicas, atendidas a través del programa de armonización.

Programa especial de armonización para la reincorporación social y económica de población étnica con enfoque de género

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 darle un manejo apropiado a los riesgos identificados por la entidad, con base en los distintos instrumentos y actuaciones de las cuales dispone la función preventiva.

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



¿Cómo? Acción estratégica del Ministerio Público

Generalidades

El Ministerio Público es un órgano de control autónomo bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Lo integran la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales y la Procuraduría²⁹. 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 asignados³⁰. 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 Público³¹.

²⁹ Artículos 275 y 277 de la Constitución Política de 1991

³⁰ 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.

³¹ 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 público³² y la gestión de la información.

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

Riesgo y tratamiento

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

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

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

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

³² Valor generado por lo que hace y logra el Estado –a través de la ejecución de políticas públicas y de la utilización de recursos que le son asignados– el cual tiene efectos en la población, para mejorar la calidad de vida individual y colectiva. En DNP (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

es que suceda este riesgo?” y “¿con qué periodicidad podría suceder un evento relacionado con este riesgo?”. Para responder a la severidad, es necesario identificar a qué categoría se ajusta más la naturaleza del riesgo³³. 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 establecida³⁴–, puede gestionarse desde el quehacer de los funcionarios y de las actuaciones preventivas disponibles en los distintos escenarios contemplados³⁵ 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.

³³ 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.

³⁴ 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.

³⁵ Los escenarios son los ámbitos de gestión de la función preventiva y sirven como referencia para determinar el objetivo a lograr y seleccionar el tipo de actuación idóneo para materializarlo, según el caso específico. Los escenarios definidos por el Modelo de Gestión de la Función Preventiva buscan anticipar, mitigar y/o restituir u orientar. En PGN (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá. p. 25.

Ejemplo del subpunto 3.2.

Riesgo identificado: en el marco del proceso de reincorporación se ha identificado un riesgo ya materializado para la sostenibilidad económica de los excombatientes y sus familias en el largo plazo, dada la baja cantidad de personas en proceso de reincorporación que, cuatro años después de firmado el Acuerdo de Paz, cuentan con un proyecto productivo desembolsado y en curso. Lo anterior, a causa de las limitadas capacidades para la estructuración de los proyectos productivos, la complejidad de prerrequisitos asociados a su aprobación como el acceso a la tierra y los tiempos de aprobación por parte del CNR.

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.

En el caso del riesgo generado por la baja cobertura de los proyectos productivos para los excombatientes, este afecta la garantía de derechos³⁶ como el derecho a la vida,

a la paz, a las garantías judiciales, a la libertad de escoger profesión y oficio, al trabajo, a un nivel de vida adecuado y al desarrollo. Asimismo, debilita la implementación del Acuerdo de Paz, en la medida que los excombatientes no tienen opciones suficientes para garantizar su sostenibilidad, lo cual deja a este grupo en una situación de vulnerabilidad social y económica en el largo plazo, así como, en una situación de riesgo para abandonar el proceso de reincorporación y considerar opciones por fuera de la legalidad.

En el caso del riesgo de los proyectos productivos para los exmiembros de FARC-EP, el análisis ha permitido identificar que la probabilidad se encuentra en su nivel más elevado, en la medida que ya está ocurriendo, es decir es un riesgo materializado. En relación con la severidad, el riesgo se ha relacionado con la categoría de ineficiencias en la gestión pública y su resultado es igualmente de una alta afectación, al ser una de las mayores apuestas del Acuerdo de Paz.

Tratamiento al riesgo: Dada la severidad del riesgo identificado, se han definido tres posibles acciones para su gestión de acuerdo con las competencias, capacidades

³⁶ 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?

y actuaciones preventivas disponibles en la Procuraduría General de la Nación, que se enuncian a continuación.

1. Requerir a las entidades que conforman al CNR la información pertinente para poder llevar a cabo un seguimiento sistemático a los proyectos productivos colectivos aprobados. Este requerimiento se debe dirigir a la Agencia Nacional de Reincorporación para el caso de proyectos productivos individuales. De igual forma se debe solicitar el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y publicidad de la información relacionada con los proyectos productivos de excombatientes, de tal manera que se cuente con información actualizada mínimamente relacionada con:

- a. Número de personas con acompañamiento efectivo en la estructuración de sus proyectos productivos sean individuales o colectivos
- b. Número de personas con sus proyectos formulados y presentados al CNR o a la ARN para aprobación
- c. Número de personas con proyectos aprobados por parte del CNR o la ARN y a la espera de desembolso
- d. Número de personas con proyectos productivos individuales desembolsados
- e. Número de personas con proyectos productivos colectivos desembolsados

- f. Número de personas con proyectos productivos individuales desembolsados y con acompañamiento para la sostenibilidad del proyecto
- g. Número de personas con proyectos productivos colectivos desembolsados y con acompañamiento para la sostenibilidad del proyecto.

2. Solicitar a la ARN la estrategia para el acompañamiento a la formulación de los proyectos productivos por parte de personas en proceso de reincorporación (PPR), así como la estrategia de acompañamiento para la sostenibilidad y seguimiento a los proyectos productivos, bien sea individuales y colectivos aprobados y desembolsados. Esta acción debe estar sustentada en un documento de seguimiento a la implementación de estas acciones que se entregue semestralmente.

3. Emitir recomendaciones al Gobierno Nacional, más específicamente a la Consejería para la Estabilización, así como la ARN y otras entidades del Sistema Nacional de Reincorporación sobre la importancia de la reincorporación económica de excombatientes, y en ese sentido, la importancia de un acompañamiento óptimo y diligente en la ruta de formulación, aprobación, desembolso, operación y sostenibilidad de los proyectos productivos, tanto individuales como colectivos de las PPR identificando

problemas y alternativas de solución en la gestión de este componente.

Esta acción debe estar sustentada en un documento de seguimiento a la implementación de estas acciones que se entregue semestralmente.

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 Preventivos³⁷ son aquellos funcionarios responsables de ejecutar los procedimientos y actividades de control preventivo y de gestión en alguno de los escenarios donde se debe lograr una actuación de esta naturaleza. A continuación, se presentan los pasos que puede tomar el operador preventivo, para ejercer una vigilancia y control de las políticas públicas derivadas del Acuerdo de Paz.

1. Teniendo en cuenta el tipo de tratamiento definido en el análisis de riesgos, el operador debe establecer a qué línea de observación y seguimiento a la implementación se ajusta más este tratamiento. Para el caso del riesgo abordado, podría afirmarse que la línea que corresponde

³⁷ 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.

Operadores Preventivos son aquellos funcionarios responsables de ejecutar los procedimientos y actividades de control preventivo y de gestión en alguno de los escenarios donde se debe lograr una actuación de esta naturaleza.



es la de seguimiento a la institucionalidad, pues requiere una vigilancia sobre unas entidades del nivel central (Departamento Nacional de Planeación) para que elabore un protocolo de seguimiento con lineamientos unificados para el manejo de información. Por otra parte, la línea de seguimiento debe enfocarse en resultados, en la medida que la Procuraduría debe revisar los reportes y comprobar la actualización, pertinencia, desagregación y correspondencia de la información consolidada por el DNP en la plataforma SIIPO.

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.

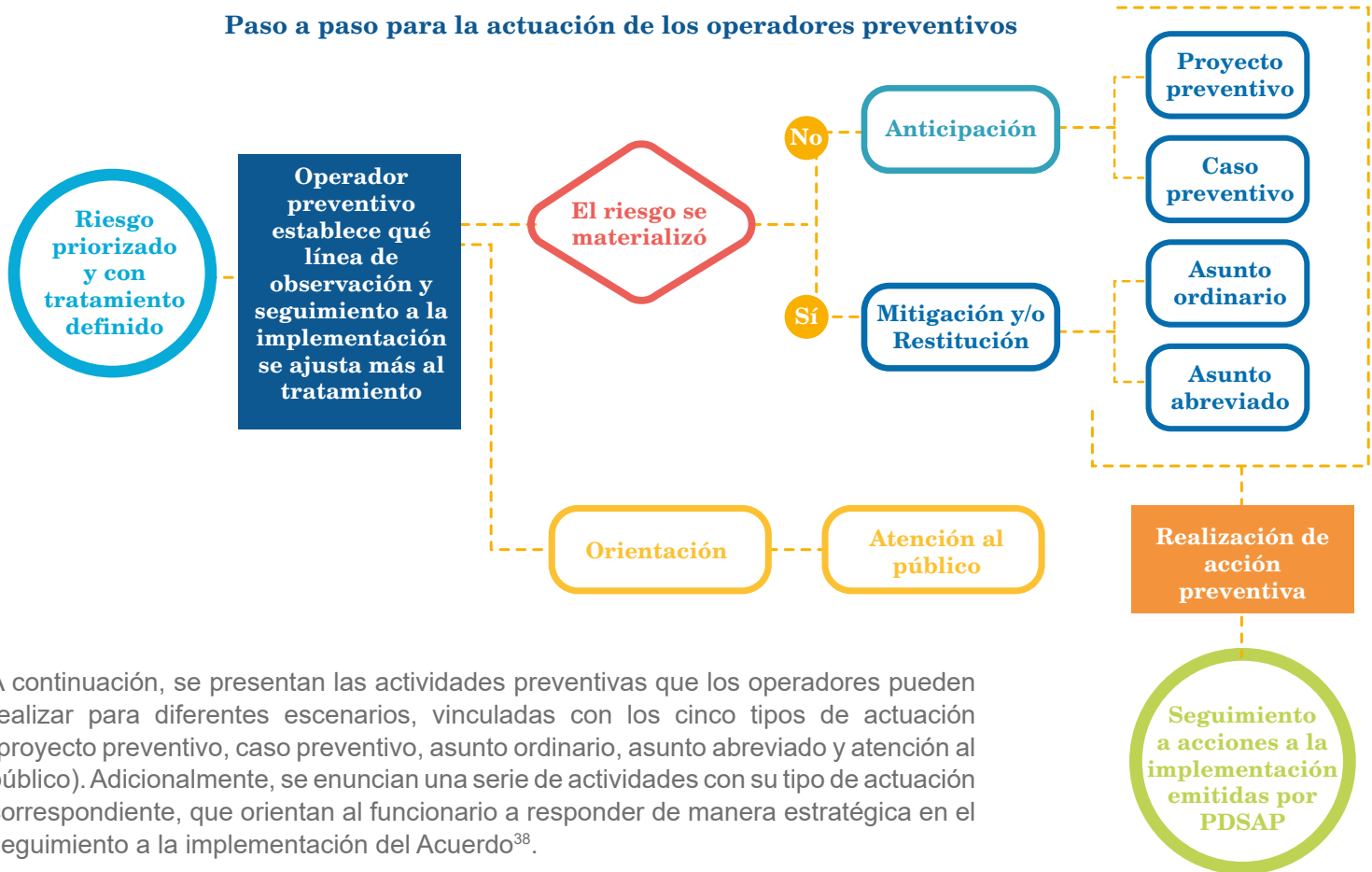
3. Por ser un evento materializado, según el análisis de riesgo, el escenario que se ajusta a la actuación preventiva es de mitigación y/o restitución. En este escenario, el operador debe definir si el tipo de actuación que implementará es un asunto abreviado u ordinario.

Con base en la naturaleza del riesgo, es posible que en el ejemplo sugerido, el operador deba establecer un asunto ordinario dirigido a promover el seguimiento al DNP y a los resultados de la información consignada de manera oportuna, coherente, completa y desagregada para promover la transparencia en la implementación del Acuerdo.

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

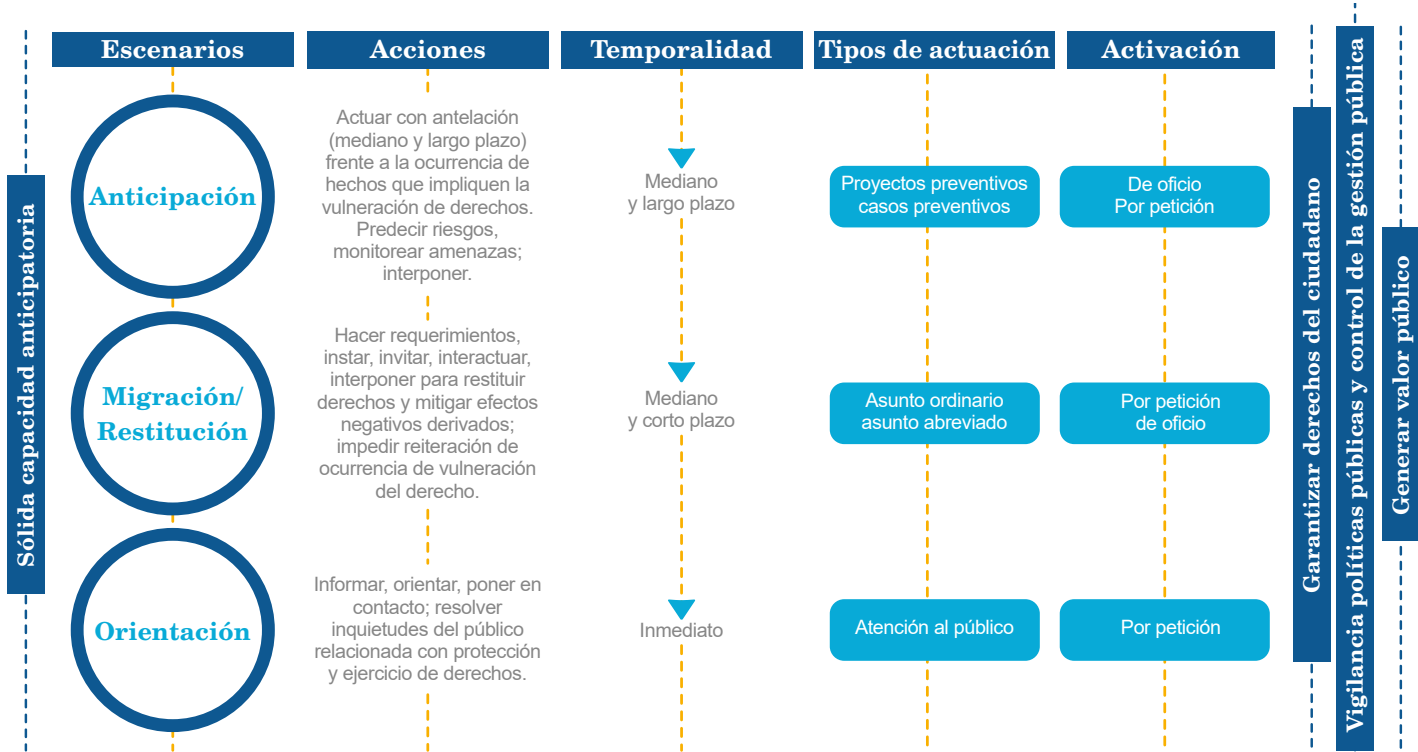
5. En el proceso de seguimiento a acciones para la implementación emitidas por la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, el operador continuará el ejercicio a través de cada etapa para generar y orientar actuaciones preventivas para la notificación y seguimiento a las recomendaciones 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 Acuerdo³⁸.

³⁸ Procuraduría General de la Nación (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá. pp. 40-43.



Sólida capacidad anticipatoria

Garantizar derechos del ciudadano

Vigilancia políticas públicas y control de la gestión pública

Generar valor público

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.

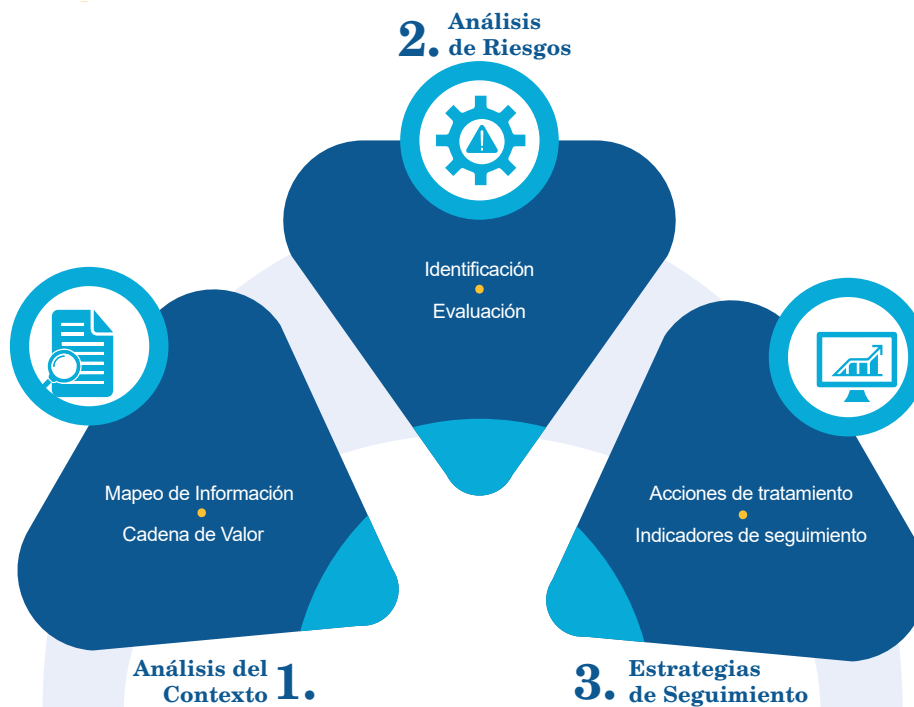
La primera etapa, el *análisis de contexto*, está compuesto por una serie de acciones encaminadas a establecer cuáles son los resultados de impacto³⁹ y sus productos asociados. También permite identificar cuáles son las fuentes e información que se analizarán, y las normas, políticas e instituciones de estos productos.

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

³⁹ 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 PGN 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 tienen distintas dimensiones. 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 3 de 2017: regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Acto Legislativo 01 de 2016: Artículo 3. “El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales”.

Ley 1909 de 2018: La presente ley estatutaria establece el marco general para el ejercicio y la protección especial del derecho a la oposición de las organizaciones políticas y algunos derechos de las organizaciones independientes.

Ley 1830 de 2017: Por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la ley 5 de 1992 en virtud del procedimiento legislativo especial para la paz.

Modifica el Decreto 1081 de 2015, en lo relacionado con las listas que acreditan la pertenencia a un grupo armado organizado al margen de la ley, y se dictan otras disposiciones.

Ley 1779 de 2016 - Acreditación de excombatientes

Decreto Ley 902 de 2017: Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

Decreto Ley 897 de 2017: modificación de estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR) en Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)

Decreto Ley 899 de 2017: medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP

Decreto 758 de 2018: “Por medio del cual se adicionan los artículos 2.5.5.4.4, 2.5.5.4.5 y 2.5.5.4.6 al Capítulo 4 del Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 y se adiciona un párrafo al artículo 2.14.17.10 del Título 17 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015”.

Decreto 1212 de 2018: adiciona función a ARN de aprobar proyectos productivos individuales

Decretos 580, 756, 982, 1162, 1212 y 1363 de 2018

Decretos 2385, 1523, 2026 y 2180 de 2017

Decreto 1274 de 2017: creación de Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación

Decreto 891 de 2017: reincorporación de menores de edad

Decreto 2026 de 2017: reglamenta ETCR

Decreto 1753 de 2016: para aceptar las listas de FARC-EP y comenzar su acreditación por medio de acto administrativo

Decreto 2027 de 2016: crea el Consejo Nacional de Reincorporación

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.

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

Resolución 4309 de 2019: establece la Ruta de Reincorporación

Resolución 3207 de 2018: Resolución número 3207 de 2018, por la cual se establecen los requisitos para verificar la viabilidad y aprobar los proyectos productivos o de vivienda de carácter individual, establecidos en el Decreto-ley 899 de 2017 y el Decreto número 1212 de 2018.

Resolución 2181 de 2017 de la ARN establece la creación de un Grupo inter-no de trabajo denominado “Unidad Técnica de Reincorporación” UTR.

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.

Directiva 03 de 2017: Proceso de reincorporación Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Documento CONPES 3931 de 2018: Política Nacional de Reincorporación Social y Económica PNRSE

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

Bibliografía

Agencia de Renovación del Territorio. (2020). Hoja de Ruta PDET. <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/hoja-ruta-pdet/>

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).

FIP (2018). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio Balance bajo la metodología de observación y medición “El Siriri”. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

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