

Ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del Componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones



Informe al Honorable Congreso de la República

Julio 2017

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Alonso Másmela
Vicecontralora

Julio Andrés Ossa Santamaría
Contralor Delegado para la Participación Ciudadana

Juan Carlos Thomas Bohórquez
Contralor Delegado para Economía y Finanzas

Diego Alvarado Ortiz
Contralor Delegado para el Sector Medio Ambiente

Marlon Andrés Bernal Morales
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía

Julian Eduardo Polania Polania
Contralor Delegado para el Sector Infraestructura Física,
Comercio Exterior y Telecomunicaciones

José Antonio Soto Murgas
Contralor Delegado para el Sector Social

Martha Victoria Osorio Bonilla
Contralora Delegada para Gestión Pública
Ivonne del Pilar Jiménez García
Contralora Delegada para el Sector Defensa Justicia y
Seguridad

Luz Amanda Granados Urrea
Contralora Delegada Intersectorial para Regalías
Grupo Macro

Editores

Patricia Linares
Asesora Despacho Contralor
Lucas Sebastián Gómez García
Asesor Despacho Vicecontralora

Corrección de Estilo

Juan Manuel Méndez Matiz
Asesor Despacho Vicecontralora

Diseño y Diagramación

Yenny Liliana Pérez Guzmán



Honorables Congresistas:

Como Contralor General de la República, elegido para el periodo 2014-2018, he tenido la inmensa responsabilidad de asistir desde mi posición a uno de los momentos más importantes de la historia reciente del país. La firma definitiva de los Acuerdos de Paz, el pasado 24 de noviembre de 2016, con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC – EP) significa el fin de esta guerrilla como estructura armada al margen de la ley y un nuevo comienzo para Colombia en medio de una coyuntura que llama a la reconciliación y a la unidad de todos los sectores políticos, económicos y sociales.

Para la Contraloría General de la República esta nueva configuración implica un gran desafío institucional y una responsabilidad acorde con las expectativas puestas en la implementación de los acuerdos de Paz. En consonancia con el acto legislativo 01 de 2016, la ejecución de estas medidas, tendientes a la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se desarrollará por los próximos 20 años. El rol de la Contraloría será entonces el de acompañar el proceso como un órgano fiscal autónomo, moderno y eficiente en su gestión. Es en este mismo sentido que hemos iniciado un proceso de reestructuración interno dando como resultado la creación, vía Decreto presidencial 888 de 2017, de la Unidad Especial Delegada para el Posconflicto, encargada de hacerle seguimiento y acompañamiento a los diferentes aspectos relacionados con la implementación de los acuerdos de paz.

Es de resaltar que el mandato legal, contenido en el artículo 3 del acto legislativo 01 de 2016, requiere de la Contraloría la redacción de un informe periódico al Congreso de la República con el fin de dar cuenta de la ejecución y el cumplimiento de las metas del componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones. Sin embargo, en el contexto actual no existe información suficiente para examinar la ejecución de estos recursos. Lo cual es comprensible por las siguientes razones:

- La casi simultaneidad del mandato del Acto Legislativo 01 de 2016, en cuanto a la prioridad de las inversiones para la paz y al carácter adicional de esos recursos en relación con las inversiones ya programadas, y la aprobación del Plan Plurianual de Inversiones.
- El necesario ajuste que tiene que haber para cuantificar con precisión esas prioridades.
- La dificultad para precisar las fuentes de financiamiento de las prioridades para la paz (incluidas posibles reducciones de otros renglones del gasto público), en vista de las dificultades fiscales por las cuales atraviesa coyunturalmente la economía nacional.

Por éstas razones la Contraloría General de la República no puede presentar un primer informe sobre los recursos destinados a la consolidación de la paz en el Plan Plurianual de Inversiones. En su lugar, este primer documento que la Entidad entrega al Congreso permite que el Poder Ejecutivo, el Legislativo y la Contraloría misma, puedan ir ganando tiempo en el diseño metodológico del informe, el establecimiento de los derroteros para calcular y asignar de manera precisa el monto de esas inversiones y sus fuentes de financiación y para ir percibiendo los cambios organizacionales que el Estado debe hacer para cumplir el mandato del Acto Legislativo 01 de 2016.

Así las cosas, este documento examina la información que hoy contiene el Marco Fiscal de Mediano Plazo para víctimas y posconflicto y las limitaciones que tiene para dar estricto cumplimiento al mandato del Acto Legislativo 01 de 2016. Tema que es cubierto en el Capítulo I del informe. La nueva institucionalidad que ya ha ido surgiendo para manejar el posconflicto, se cubre en el Capítulo II. En el Capítulo III se analizan algunas de las experiencias relevantes de las políticas públicas del pasado que hacia el futuro puedan ser aplicables al posconflicto, sea que ellas tengan una relación expresa con el Acuerdo de Paz, o que sean relevantes para ese propósito por su significación cuantitativa o cualitativa. Finalmente, el Capítulo IV informa sobre los pasos que hemos estado dando en la Contraloría General para adecuar nuestra propia estructura organizacional al cumplimiento del mandato que nos asignó el Acto Legislativo 01 de 2016 y los desarrollos legales que hasta ahora ha tenido dicha norma.

La vigilancia y control de estos recursos implica la colaboración armónica entre los diferentes actores públicos y privados. Los organismos de control debemos, desde esta perspectiva, promover el diálogo institucional necesario para que ni el más mínimo recurso sea desviado de su destinación de origen y que los principios de eficiencia, eficacia y economía de la gestión pública sean los mejores argumentos para evitar la repetición de un conflicto como el que todos padecemos por más de 50 años.

Cordial saludo,

Edgardo Maya Villazón
Contralor General de la República

Tabla de Contenido

Introducción	6
Capítulo I. Marco Fiscal de Mediano Plazo: Análisis del gasto para víctimas y posconflicto	13
Necesidades de Inversión y Fuentes de Financiamiento	14
Reforma Rural Integral	16
Participación política, fin del Conflicto y Drogas Ilícitas	20
Temas relacionados con las Víctimas y su Financiación 2017 – 2031	24
Gastos de Posconflicto Ajustados con la Ley de Víctimas 2012 – 2031	25
Otros cálculos	27
Capítulo II. La nueva institucionalidad del posconflicto	30
Marco Institucional Previo a la firma del Acuerdo	30
Con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018	30
Con el Acuerdo Final de Paz	32
Capítulo III. Temas relevantes	38
Sustitución de cultivos ilícitos	38
Presupuestos solicitados, asignados y ejecutados por la ART	39
Formato de los proyectos de inversión del gobierno nacional	43
Correspondencia de los proyectos de inversión con los Acuerdos de Paz	45
Planes de desarrollo con enfoque territorial (PDETS) y restitución de tierras	48
Índice de Ruralidad	49
Capacidad Fiscal	51
Pobreza	54
Solicitudes de Restitución de Tierras	54
Baldíos	56
Indicador de Seguridad	57
Población Víctima del Conflicto Armado	58
Componente ambiental en los acuerdos de paz y en su implementación	61
Proyectos ambientales para la implementación de los Acuerdos de Paz en las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible	63
Responsabilidades institucionales del SINA frente a la implementación de los acuerdos de paz	66
Referencia especial a los ecosistemas estratégicos	70

Capítulo IV. La Contraloría General de la República y el posconflicto: fortalecimiento de la participación ciudadana y Respuesta institucional	74
La participación ciudadana como estrategia de control y vigilancia de los recursos del posconflicto	74
La participación ciudadana en el centro de los acuerdos	75
Mesas Informativas en Zonas Veredales Transitorias de Normalización y Puntos Transitorios de Normalización	78
Propuesta de intervención en participación ciudadana sobre el acuerdo de paz	83
La Unidad Especial Delegada para el Posconflicto de la Contraloría General de la República	87
Conclusiones y recomendaciones	96

Introducción

La firma el pasado 24 de noviembre del texto definitivo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC – EP) se constituye en uno de los desafíos más importantes que ha afrontado el país en su historia. Los Acuerdos que plantean reformas estructurales desde el punto de vista político, económico, social e institucional implicarán la movilización de una gran cantidad de recursos públicos tendientes al cumplimiento de cada uno de los puntos pactados. Desde esta perspectiva, y con el objetivo de legitimar institucionalmente la ejecución de esta manifestación de la acción pública, el texto adoptado por las partes firmantes señala la importancia de la participación activa de los órganos de control, de manera amplia, y de la Contraloría General de la República, en particular.

Como se sabe, el 7 de junio de 2016 el Congreso adoptó, por medio del acto legislativo 01 de 2016, los lineamientos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Este texto legislativo hizo referencia directa a la Contraloría General de la República, otorgándole la responsabilidad de presentarle al Congreso de la República, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.

El rol pretendido de la Contraloría, y que de acuerdo con el mismo Acto Legislativo se realizará por los próximos 20 años, no se limita entonces al seguimiento contable de los recursos del posconflicto. El requerimiento por parte del Congreso de la República invita a un análisis en clave de ejecución y evaluación de políticas públicas. La elaboración de este primer informe busca, en este sentido y en el marco de las competencias legales e institucionales de la Contraloría, suministrarles a los honorables congresistas de la República los elementos de análisis para efectuar una valoración fiscal de los compromisos adquiridos por el Estado para la implementación de los Acuerdos de Paz.

Es así como el punto de partida para el análisis de este nuevo elemento de la configuración fiscal del país se encuentra en el artículo tercero del Acto Legislativo 01 de 2016, en donde, además de incluir para los próximos 20 años un componente específico para la paz en el Plan Plurianual de Inversiones, se fijan las pautas necesarias

para la ejecución de estos recursos:

“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 y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientan a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”

La Contraloría General de la República, consciente del gran desafío que significa realizar el control y seguimiento a la eficacia, eficiencia y economía de estos recursos, encuentra en este artículo una serie de elementos que serán objeto del análisis de este y de los informes futuros al Congreso de la República.

- **Horizonte temporal:** el primer elemento significativo es la determinación de un horizonte temporal de veinte años para el cumplimiento y ejecución de los Acuerdos. Desde una perspectiva de análisis de la gestión pública, es significativo que se haya establecido un plazo entre las partes y que haga parte de las proyecciones que en materia de gasto público ha presentado el gobierno. Este elemento será objeto de seguimiento especial por parte de la Contraloría en cada uno de sus informes anuales y buscará dar cuenta al Congreso de la República y al país de los posibles avances o retrocesos que vayan surgiendo.
- **Componente específico para la paz en el Plan Plurianual de Inversiones:** la necesidad de diferenciar las fuentes de financiamiento para la implementación de los acuerdos implica, tal y como lo señala el citado artículo, la creación de un componente específico para la paz. Aunque a la fecha no se cuenta con el documento contentivo del nuevo componente, para la Contraloría General de la República el seguimiento a este nuevo elemento del Plan Plurianual de Inversiones se constituirá en uno de los insumos esenciales para la realización anual de este informe para la definición y realización de auditorías a los recursos allí señalados.
- **Priorización de recursos a ciudadanos y entidades territoriales más afectadas:** la priorización como principio mismo de la planeación en el marco del desarrollo de la acción pública genera un compromiso con quienes son priorizados con aquellos que no son tenidos en cuenta. La eficiencia resulta en este caso un elemento de evaluación por parte de los beneficiarios en primera instancia y será objeto de revisión por parte de la Contraloría General de la República. Los diferentes esque-

mas y procesos de priorización que por parte del Gobierno Nacional tenderán a la focalización de la acción pública harán parte de los informes futuros al Congreso de la República focalizando el análisis en la territorialización de la implementación de los Acuerdos de Paz.

- **Recursos adicionales a las inversiones ya programadas:** el compromiso establecido por el Acto Legislativo genera para la Contraloría un elemento de especial atención y análisis. La revisión de las fuentes de financiamiento y la anunciada inclusión de nuevos recursos serán objeto de pronunciamientos periódicos. El análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo (en ausencia a la fecha del componente específico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones), que será desarrollado ampliamente en el segundo capítulo de este informe, ofrece algunas pistas sobre la realidad del “nuevo” esfuerzo fiscal. Sobre el particular, la Contraloría entregará anualmente información detallada al Congreso sobre la fuente y el monto de los recursos proyectados/planeados y aquellos efectivamente ejecutados.

- **Ajustes normativos e institucionales:** la envergadura y el alcance de los compromisos adquiridos para la implementación de los acuerdos de paz implican un reajuste normativo e institucional. Desde el punto de vista normativo, el Acto Legislativo 01 de 2016 introdujo en su artículo 1 un artículo transitorio que incorporó en la Carta Política un Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, (fast-track)¹, excepcional y aplicable por 6 meses, a partir de su expedición. Así mismo, con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el artículo 2 del citado Acto Legislativo se incluyó otro artículo transitorio en la Constitución, que le otorga al Presidente de la República *“facultades presidenciales para la paz”, las cuales lo habilitan para expedir decretos con fuerza de ley cuyo objeto sea “...facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*. Para el componente institucional, en el tercer capítulo se realiza un análisis sobre la nueva configuración institucional. Sobre estos dos puntos la Contraloría General de la República realizará pronunciamientos anuales de acuerdo con su competencia

- **Análisis de los ciclos electorales:** otro elemento a tener en cuenta es que si bien el foco de los informes será el cumplimiento de los Acuerdos y el seguimiento a los compromisos anteriormente identificados, la Contraloría prestará una especial atención a las coyunturas políticas ocasionadas por los ciclos electorales. Así, con cada

• • • 1 Declarado exequible por la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C- 699 de 2016.

alternancia del Gobierno Nacional se le entregará al Congreso un informe especial sobre la ejecución y seguimiento de los posibles cambios institucionales y eventuales transformaciones de la acción pública.

La entrega de este primer informe se realiza entonces en un contexto particular. En primer lugar, al ser el primero su alcance metodológico es significativo, buscando establecer los derroteros futuros para el accionar institucional. De otra parte, el análisis de la implementación actual de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz debe ser contextualizado dentro de la primera instancia de implementación y de acomodamiento del andamiaje legal-institucional. La capacidad que tiene el Estado a adaptarse a estos nuevos cambios y su proceso de reorganización interna implica un análisis de la nueva configuración institucional. Es necesario señalar que la ausencia, a la fecha, del documento contentivo del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones limita en buena parte los pronunciamientos de este ente de control sobre las proyecciones del gasto para la implementación de los Acuerdos. Las estimaciones y pronunciamientos sobre el particular se realizarán con base en el Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el pasado 13 de junio de 2016. Se espera que para los próximos informes se cuente con todos los elementos objetivos necesarios para cumplir con el mandato legal recibido a través del Acto Legislativo 01 de 2016.

La primera parte del informe presenta un análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo y, en particular, del capítulo quinto de ese documento que incluye las estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el cumplimiento de los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz.

El capítulo dos del documento se focaliza en la identificación de la nueva configuración institucional responsable de la ejecución de los diferentes puntos acordados. El análisis que se presenta supone una comparación frente a los escenarios institucionales antes y después de la firma del Tratado de Paz.

La tercera parte identifica una serie de temas considerados prioritarios por la Contraloría General de la República y analiza desde la perspectiva fiscal las diferentes proyecciones y posibles cambios que en materia de gestión pública puedan surgir con la implementación de los acuerdos.

Por su parte, el cuarto capítulo contiene la presentación de las diferentes acciones desarrolladas por la Contraloría General de la República para iniciar el especial acompañamiento, seguimiento y control al posconflicto. Así, se presentarán en primera instancia los resultados de la estrategia de promoción del control fiscal participativo

desarrollada por la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana en algunos departamentos que albergan Zonas Veredales de Transición y Normalización; luego, a manera de información, se hará igualmente la presentación del proceso tendiente a la expedición por parte del Presidente de la República, en el marco de sus competencias extraordinarias, del Decreto 888 de 2017, que modifica la estructura y crea unos cargos en la Contraloría General de la República para cumplir con el seguimiento y control al posconflicto.

Finalmente, el documento presenta una serie de conclusiones y recomendaciones que buscan guiar al Honorable Congreso de la República en el análisis fiscal y de política pública de la ejecución de los acuerdos de paz.

Identificación de referencias directas a la Contraloría General de la República y los órganos de control en el texto final de los acuerdos de Paz

Punto – sección	Referencia
1.2.4 Mecanismos de participación	Acompañamiento de los órganos de control para el desarrollo de los PDT
3.4.4 Unidad especial de investigaciones para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales ...	Competencia de la Unidad Especial... <i>“De encontrar evidencia sobre la responsabilidad de funcionarios/as públicos, continuará conduciendo la investigación penal, y adicionalmente, dará traslado a la Procuraduría General de la Nación o a la Contraloría General de la República, con el fin de que se inicien las investigaciones disciplinarias y fiscales correspondientes”</i>
3.4.7.2 Sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política	Invitación, cuando se considere pertinente a los órganos de control para el acompañamiento del aseguramiento del ejercicio de la política (estatuto de oposición)
5.1.2 Justicia – Jurisdicción Especial para la Paz	Punto III Procedimientos, órganos y sanciones del componente de justicia del SIVJRNR – particularmente sobre las funciones de la sala de reconocimiento a la verdad y responsabilidad de determinación de los hechos y conductas: <i>“Recibir los informes que le presentarán la Fiscalía General de la Nación, los órganos competentes de la justicia penal militar, la Comisión de acusaciones de la Cámara de Representantes o el órgano que la reemplace, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y cualquier jurisdicción que opere en Colombia, sobre todas las investigaciones en curso relativas a las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado, incluidas las que ya hayan llegado a juicio o concluidas por la Procuraduría o la Controlaría o por cualquier jurisdicción ...”</i>

Punto – sección	Referencia
5.1.2 Justicia – Jurisdicción Especial para la Paz	Punto III Procedimientos, órganos y sanciones del componente de justicia del SIVJRNR – En este caso se hace referencia directamente al tribunal para la Paz y la sección de revisión de sentencias en donde se pretende: <i>“revisar las proferidas por la justicia, de conformidad con lo establecido en el numeral 58. A petición del sancionado, recibirá los casos ya juzgados por órganos jurisdiccionales o sancionados por la Procuraduría o la Contraloría, siempre que no vayan a ser objeto de amnistía o indulto”</i>
6 Implementación de los acuerdos (Introducción)	Transparencia control social y lucha contra la corrupción
6.1.5 Sistema integrado de información y medidas para la transparencia para la implementación	Acompañamiento especial de los órganos de control: se solicitará un control y acompañamiento especial de los órganos de control a la ejecución de los recursos para implementación de los planes y proyectos contemplados en los acuerdos en los territorios.
6.3.1 Criterios orientadores de los mecanismos de verificación	Transparencia: a efectos de cumplir con sus tareas de verificación, el componente internacional podrá igualmente coordinar con los órganos de control del Estado.

Capítulo I.
**Marco Fiscal de Mediano Plazo:
análisis del gasto para víctimas
y posconflicto**



Marco Fiscal de Mediano Plazo: análisis del gasto para víctimas y posconflicto

Uno de los elementos más significativos del análisis que la Contraloría General de la República entrega a través de este informe al Honorable Congreso de la República es la revisión de los componentes presentados por el gobierno nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). En éste, el Gobierno incluyó el capítulo V, titulado “Necesidades de inversión para la implementación del acuerdo de paz y sus fuentes de financiamiento”². Las proyecciones contenidas en el documento establecen un monto de recursos de \$129 billones constantes de 2016 para el periodo 2017 a 2031, que cubriría los cinco puntos principales del Acuerdo de Paz³.

Hasta ahora, este capítulo del MFMP es la versión oficial de medición de los costos del posconflicto, en ausencia del componente específico para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones, que tal y como lo establece el Acto Legislativo 01 de 2016 deberá ser expedido por el gobierno nacional. Este Plan Plurianual de Inversiones para la Paz permitiría tener un mayor detalle de los rubros de gasto y fuentes de financiamiento en la implementación del Acuerdo de Paz. No obstante, a partir del MFMP la Contraloría hará la revisión de la proyección de recursos por cada uno de los cinco puntos del Acuerdo de Paz.

En primer lugar, se plantean algunas inquietudes relacionadas con la proyección del Gobierno que, por ejemplo, no identifica con claridad el gasto realizado en cumplimiento de la Ley de Víctimas 1448 de 2011, dejando en este punto sólo un pequeño componente para los temas de derechos humanos y garantía de derechos. Vale la pena recordar que la vigencia de la Ley de Víctimas se extiende hasta el año 2021 y el período de implementación de inversiones para la paz contempla un período de 15 años, hasta el año 2031. Esto dejaría eventualmente al componente de víctimas por fuera del plan de inversiones durante diez años.

También llama la atención que los gastos no están asociados con fuentes de nuevos recursos y, por el contrario, se alimentan a partir de una evidente reclasificación de cuen-

• • • 2 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Junio de 2017). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017. Bogotá, D. C.

3 Aunque se presenta un sexto punto que se refiere a los mecanismos de implementación y verificación de los acuerdos de Paz, el mismo Marco Fiscal de Mediano Plazo indica que los costos son marginales y lo excluye de las proyecciones.

tas a cargo, principalmente, del Presupuesto General de la Nación (PGN), el Sistema General de Regalías (SGR) y también del SGP, según lo planteado en el MFMP 2017. En tercer lugar, tal y como se relacionó anteriormente, no se menciona una distribución específica para cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz. Se requiere un mayor detalle de las cuentas, entidades ejecutoras y metas de las acciones que, aunque posiblemente este aspecto esté incluido en el futuro Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, su ausencia no permite a los entes de control ejercer un seguimiento acorde con el desafío de la implementación de estos acuerdos.

El Acto Legislativo 01 de 2016 consideró en su artículo 3 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 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.” Así pues, la presentación de este capítulo en el MFMP 2017 sólo constituye un primer paso en la definición de ese Plan Plurianual de Inversiones.

Este capítulo se divide en dos secciones principales: la primera, describe la proyección de gastos y fuentes de financiamiento que presenta el MFMP en la implementación del Acuerdo de Paz y, la segunda, ajusta esa proyección incluyendo el gasto en víctimas, tal y como se considera en el Acuerdo Final e incorporando los resultados de las evaluaciones realizadas por la Contraloría General de la República sobre el tema.

Necesidades de inversión y fuentes de financiamiento

La proyección presentada en el MFMP se describe en el cuadro 5, la cual asciende a \$129,4 billones en el periodo 2017-2031, que significa desembolsos de \$8,6 billones por año (0,9% del PIB). De los cinco puntos del Acuerdo, la Reforma Rural Integral recibe 85,5% del total, drogas ilícitas 6,4%, participación política 3,3%, víctimas 3,3% y fin del conflicto 1,5% (Cuadro 1).

Cuadro 1
Gasto presupuestado en Posconflicto 2017-2031
(Billones de pesos constantes de 2016)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Total
1. Reforma Rural Integral	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	110,6
2. Participación Política	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	4,3
3. Fin del conflicto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	1,9
4. Solución problema de drogas ilícitas	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	8,3
5. Víctimas (sólo verdad y justicia)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	4,3

Fuente: Ministerio de Hacienda (2017). Marco Fiscal de Mediano Plazo

Como se aprecia en el cuadro 2, se presentan seis fuentes de recursos posibles para financiar el posconflicto durante el período 2012-2031. La más importante de ellas es la del Presupuesto General de la Nación –PGN- con 36% de participación en todo el periodo, le sigue el Sistema General de Participaciones –SGP-, con el 29,2%, dado que ésta última fuente es una transferencia que se ejecuta en el PGN, podemos concluir que el Gobierno Nacional estará contribuyendo con 65,2%. Las otras fuentes son el Sistema General de Regalías con 15,2%, las entidades territoriales, con 4,2%, la cooperación internacional, con 9,0%, y la inversión privada, con 6,4%.

Cuadro 2
Fuentes de financiamiento 2017-2031
(Billones de pesos constantes de 2016)

Fuentes	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Total
PGN (MFMP-2017 -Posconflicto)	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	46,7
Sistema General de Participaciones	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	37,8
PGN	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	84,5
Sistema General de Regalías	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	19,7
Recursos Entidades Territoriales	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	5,5
Cooperación Internacional	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	11,6
Inversión Privada	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	8,3
Otras fuentes	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	45,1
Total fuentes	8,6	129,6														

Fuente: Ministerio de Hacienda (2017). Marco Fiscal de Mediano Plazo

En lo relacionado con el SGR, la exposición de motivos del Acto Legislativo 010 de 2017 contempla la destinación de un promedio anual de \$788 mil millones para la implementación del Acuerdo de Paz, distribuido así: \$398 mil millones del 7% de los ingresos del SGR, \$240 mil millones producto de rendimientos financieros del SGR y \$150 mil millones de excedentes en el Fonpet provenientes del SGR. Existe otro componente que está a decisión de los departamentos y municipios.

De la lista presentada, solamente los recursos de cooperación internacional, la inversión privada y los de entidades territoriales serían fuentes nuevas, los demás son recursos que ya existen en la estructura de gasto de la Nación y que no se pueden considerar como nuevos en el PGN, el SGR y/o el SGP. De manera que no resulta claro cómo el Gobierno honrará la exigencia contenida en el Acto Legislativo 01 de 2016, que lo obliga a incorporar recursos nuevos durante todo el periodo, para el financiamiento del posconflicto. A continuación se expone la distribución de estos recursos entre los diferentes puntos del Acuerdo.

Reforma rural integral

El cumplimiento de este punto del Acuerdo significa que el Gobierno Nacional debe disponer de los recursos necesarios para cumplir con el proceso de formalización y restitución de tierras, mediante la realización del catastro multipropósito, la formalización de las tierras, la constitución del Fondo de Tierras, la entrega de 3 millones de hectáreas y la construcción de sistemas de riego; lograr el cierre de la brecha de pobreza entre campo y ciudad y brindar seguridad alimentaria a la población rural. La distribución detallada de recursos entre esos propósitos específicos está pendiente de asignación, lo cual no permite establecer la prioridad de política del Gobierno en este componente del Acuerdo. Pasados seis meses de 2017, el gobierno está en mora de hacer dicha distribución.

El reto de la reforma rural establecida en el Acuerdo es el de “adjudicar 3 millones de hectáreas y formalizar otros 7 millones en un periodo de 12 años”, lo que implica “empezar a formalizar 70.000 hectáreas anuales”⁴. La proyección observada en el cuadro 1, muestra que este esfuerzo consume 85% de los recursos del posconflicto. El Presupuesto General de la Nación en 2017, para este punto en particular, reporta apropiaciones por \$867 mil millones (\$85 mil millones en funcionamiento y \$782 mil millones en

••• 4 Ministerio de Agricultura; Ministerio del Interior. (29 de mayo de 2017). *Decreto 902 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. Bogotá, D.C.

inversión), más \$2,1 billones por adición presupuestal⁵, para un total de \$3,1 billones. Esta cifra resulta consistente con el financiamiento que el MFMP le asigna como recurso proveniente del PGN (cuadro 2).

La diferencia para completar los \$7,4 billones presupuestados en 2017, es decir \$4,3 billones, deberán salir, de acuerdo con la proyección del financiamiento, de las otras fuentes establecidas en el MFMP (SGP \$2,5 billones, Regalías \$1,3 billones, recursos de las entidades territoriales \$0,4 billones, cooperación internacional \$0,8 billones, o, la inversión privada \$0,6 billones). Al no estar especificado cómo se obtendrán esos recursos, podríamos estar frente a una planeación de recursos que, de no concretarse, terminaría sobreestimando las fuentes de financiamiento de la reforma rural.

Ahora bien, desde que se implementó la política de atención y asistencia a las víctimas en 2012, el sector agropecuario y de desarrollo rural comenzó a modificar su estructura institucional para atender las nuevas obligaciones. Fue así como se creó en 2012 la Unidad Administrativa Especial para la Gestión y Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas, la cual ha tenido asignaciones presupuestales desde los \$150 mil millones en 2013 a los \$220 mil millones en 2017 (Cuadro 3). Entre 2014 y 2016 la nueva entidad encargada del proceso de restituir la tierra a las víctimas del conflicto armado tuvo una participación de 34% del presupuesto total asignado entre las entidades encargadas de la política rural; en 2017 esa participación bajó a 25%, con un presupuesto de \$220 mil millones de un total de \$867 mil millones destinados para toda la política (Cuadro 3). Esa disminución de su participación presupuestal en el sector tiene que ver, entre otras razones, con la reorganización institucional del sector.

Cuadro 3
Gasto presupuestado en el punto Reforma Rural Integral 2012-2017
(Presupuesto definitivo en miles de millones de pesos)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Agencia de Desarrollo Rural -ADR	-	-	-	-	165	296
Agencia Nacional de Tierras- ANT	-	-	-	-	114	186
INCODER en liquidación desde 2015	261	208	186	259	2	-
Instituto Nacional de Vías	9	81	6	12	5	3
Ministerio de Agricultura	38	80	80	151	155	162
Ministerio de Educación	-	-	3	5		
UAE- Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	62	150	162	197	222	220
Total	370	519	437	624	663	867

Fuente: SIIF, Cálculos CGR

• • • 5 En el entendido que hay \$1.587 mil millones asignados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el posconflicto. MHCP (2017). Proyecto de adición presupuestal.

La segunda modificación de relevancia dentro de la política rural ha sido la liquidación del INCODER en 2015. Las funciones de dicha entidad fueron trasladadas a la Agencia de Desarrollo Rural –ADR-⁶ a partir de 2016, con el fin de “gestionar, promover y financiar el desarrollo agropecuario y rural, para la transformación del campo y adelantar programas con impacto regional”. Igualmente, fue creada la Agencia Nacional de Tierras –ANT-⁷, con el fin de “ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, (...) para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo”. Adicionalmente, estas dos entidades tienen nuevas funciones derivadas del Decreto 902 del 29 de mayo de 2017⁸.

Al examinar la inversión en el sector por entidades se observa que ha habido un incremento en los montos asignados entre 2012 y 2017, desde \$294 mil millones en el primer año a \$779 mil millones en 2017 (Cuadro 4). En la presente vigencia la ADR concentra 35,6% de la inversión, la ANT 21,3%, la Unidad de Restitución de Tierras 22% y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 20%.

••• **6** Ministerio de Agricultura (2015). Decreto 2364 del 7 de diciembre de 2015, *Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural*, ADR. Bogotá, D.C.

7 Ministerio de Agricultura (2015). Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015, *Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras*, ANT. Bogotá, D.C.

8 Ministerio de Agricultura; Ministerio del Interior. (29 de mayo de 2017). *Decreto Ley, 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*. Bogotá.

Cuadro 4
Gasto presupuestado en inversión rural 2012-2017
(Presupuesto definitivo en miles de millones de pesos)

Entidad/ Principales destinos de la inversión	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AGENCIA DE DESARROLLO RURAL -ADR (Incoder 2012-2015)	261	208	186	259	160	277
Fondo Nacional de adecuación de tierras (en Incoder 2012-2015)	62	112	80	166	36	101
Reparación (en Incoder 2012-2015)	188	77	90	67	14	8
Distritos de riego y drenaje (en Incoder 2012-2015)	12	19	16	27	9	8
Proyectos Integrales de desarrollo agropecuario					-	97
Asistencia Técnica					-	44
Proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial					38	9
Fortalecimiento gestión					1	6
Proyectos de pesca					10	2
Mejoramiento de la competitividad					2	1
Sistemas de información de desarrollo rural					0	1
Sedes Administrativas					1	1
Saneamiento básico					17	
Fortalecimiento de la infraestructura productiva					14	
Adecuación de tierras					17	
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS -ANT					105	166
Formalización y legalización de la propiedad					77	96
Ordenamiento social de la propiedad					-	58
Administración de tierras de la Nación					-	5
Sistemas de información de desarrollo rural					1	5
Fortalecimiento gestión					3	2
Sedes Administrativas					1	1
Reparación					22	-
MINAGRICULTURA-GESTIÓN GENERAL					-	162
Reparación					-	162
UAE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	33	93	111	147	172	173
Reparación	33	93	111	147	172	173
Total general	294	301	297	406	437	779

Fuente: SIIF, Cálculos CGR

La ADR se encargará del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras, administrado en el extinto INCODER hasta 2015, para el cual la nueva entidad ha apropiado \$101 mil millones y, además, para proyectos integrales de desarrollo agropecuario, \$97 mil millones. La ANT tiene la mayor parte de los recursos asignados en la formalización y legalización de la propiedad y el ordenamiento social de la propiedad. Es la entidad que tendrá a su cargo el reto más grande de formalizar 7 millones de hectáreas y adjudicar otros 3 millones.

No se puede dejar por fuera la inversión en la obligación adquirida por el Estado para la reparación a las víctimas, mediante la asignación de créditos para vivienda rural, a través del Ministerio de Agricultura, o la restitución de tierras por causa del conflicto, en la UAE de Restitución de Tierras Despojadas (Cuadro 4).

En síntesis, en este punto del Acuerdo hay una redistribución de funciones, nuevas entidades, reasignación de recursos y una promesa de incremento de recursos cuya distribución específica está pendiente de conocerse. Durante todo el periodo 2017-2031, el gobierno calculó que la reforma rural integral demandará \$110,6 billones. En un cálculo realizado por Fedesarrollo, el punto rural para los quince años demandará \$142,6 billones⁹.

Participación política, fin del conflicto y drogas ilícitas

Los puntos del Acuerdo referidos a participación política, fin del conflicto y solución al problema de las drogas ilícitas suman en total \$4,3 billones en los quince años, en la proyección del MFMP (Cuadro 1).

En participación política el Gobierno Nacional espera formular un nuevo Estatuto de la Oposición, la creación de espacios para la participación y la veeduría y la reforma al régimen y la organización electoral¹⁰. Desde 2012 hasta 2017, en el Departamento de la Prosperidad Social ya se han venido adelantando acciones para el “fortalecimiento de capacidades locales y regionales para la construcción colectiva de condiciones de desarrollo y paz”, que en 2017 contó con \$16 mil millones (Cuadro 5). En adelante, otras entidades coadyuvarán con su gestión al desarrollo de este punto.

••• **9** En este caso, hay una propuesta de distribución de ese gasto rural de la forma siguiente: Inclusión social \$59,1 billones, vías terciarias \$53,1 billones, adecuación de tierras \$12,5 billones, compra de tierras \$9 billones, catastro multipropósito \$3 billones, formalización \$1,3 billones, PDET \$3,5 billones, asistencia técnica integral \$1,2 billones. Ver: Junguito, R., Corral, J. J., & Delgado, M. (2017). *Acuerdos de paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal*. Bogotá, D.C: Fedesarrollo. Obtenido de <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3344>

10 En este aspecto el MFMP tiene previsto tener mecanismos de protección de las personas, la creación de canales y emisoras de radio, adoptar procesos electorales electrónicos, la creación de 16 circunscripciones electorales especiales, y la ubicación de nuevas mesas de votación y cedulação.

Cuadro 5
Participación, fin del conflicto y drogas ilícitas 2000-2015
(Miles de millones de pesos)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Punto 2. Participación política	60	51	36	20	15	16
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	60	51	36	20	15	16
Punto 3. Fin del Conflicto	3	4	7	9	296	208
Agencia Col., Reint., Personas y Grupos Alzados en Armas	-	-	-	-	91	90
Ministerio del Interior	-	-	-	-	2	8
Presidencia de la República	3	4	7	9	202	110
Punto 4. Drogas ilícitas	214	223	224	190	154	138
Agencia de Renovación del Territorio	-	-	-	-	1	126
AUE - Consolidación Territorial	213	208	211	175	-	-
Dirección de Gestión Territorial	-	-	-	-	140	-
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	-	-	-	-	-	0
Ministerio de Justicia y del Derecho	1	13	13	16	12	12
Ministerio de Salud y Protección Social	-	2	-	-	-	-
	277	278	267	219	464	362

Fuente: SIIF, Cálculos CGR

En lo que se refiere al fin del conflicto, el MFMP se refiere a varios aspectos que demandarán recursos en los próximos años, ellos son: 1) cese al fuego, dejación de armas y tránsito a la normalidad, 2) reincorporación de excombatientes, 3) creación del nuevo partido de las FARC, 4) garantizar la seguridad de los defensores de derechos humanos y excombatientes, 5) otorgar beneficios económicos a miembros de las FARC y 6) construir las zonas veredales de transición. En total, hasta el momento han sido asignados recursos por \$296 mil millones en 2016 y \$208 mil millones en 2017 (Cuadro 5).

El programa de desmovilizados del Fondo de Programas Especiales para la Paz, perteneciente a la Presidencia de la República, ha tenido recursos en 2016 y 2017 por \$171,6 mil millones y \$108,3 mil millones, respectivamente¹¹. Desde este Fondo

••• **11** El Fondo de Programas Especiales para la Paz fue creado por la Ley 368 de 1997 para la “financiación de programas de paz encaminadas a fomentar la reincorporación a la vida civil de los grupos alzados en armas, que demuestren su voluntad de incorporarse a la vida civil mediante su desmovilización y la dejación de armas”

se realizó la contratación de la infraestructura necesaria para las 23 zonas y 8 puntos veredales transitorios de normalización, así como de los campamentos de las sedes locales y de seguridad del mecanismo de monitoreo y verificación de la ONU¹². Esta y las otras acciones previstas como parte del fin del conflicto costarán, según el MFMP, \$1,9 billones en los quince años.

En el tercer punto de las drogas ilícitas, el MFMP propone la asignación de recursos en los siguientes quince años por un total de \$8,3 billones (precios constantes de 2016), con el fin de: adelantar la erradicación manual y voluntaria de los cultivos ilícitos, mejorar la calidad de los programas y tratamientos de rehabilitación y fortalecer la cooperación regional e internacional. En lo ejecutado hasta el momento, en 2017 se tiene previsto la asignación de \$138 mil millones, es decir, una sexta parte de los establecido en el MFMP.

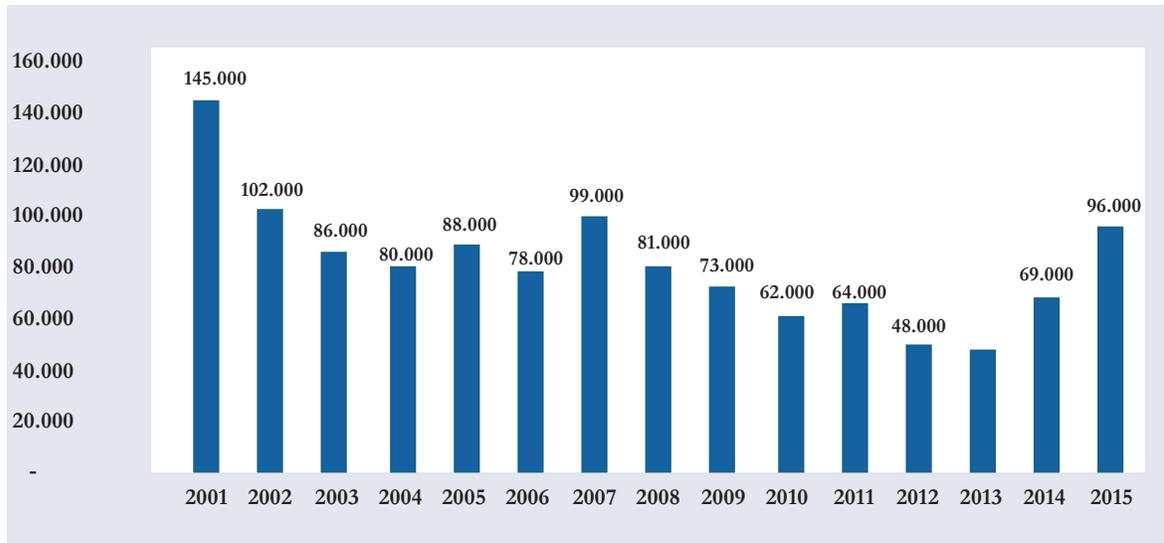
En la actualidad es la Agencia de Renovación del Territorio la encargada de desarrollar acciones para el “desarrollo económico de familias, comunidades y territorios afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito y conflicto armado”. Para 2017 se tiene prevista la asignación de \$126 mil millones para la ART (repartidos entre \$39.933 mil millones en funcionamiento y \$86.369 mil millones en inversión). En 2016, esa función correspondió a la Dirección de Gestión Territorial y, con anterioridad a la firma del Acuerdo Final (2012-2015), a la Unidad Administrativa Especial de Consolidación Territorial.

Con los anteriores recursos, el Gobierno espera desarrollar programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, prevenir el consumo y desarticular las organizaciones criminales comprometidas con la producción y comercialización de narcóticos, tal y como quedó establecido en los Acuerdos de La Habana y el Acuerdo definitivo firmado en diciembre en el Teatro Colón.¹³

• • • 12 <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/dapre/fondopaz/Paginas/Invitaciones-publicas.aspx>

13 Observatorio de Drogas de Colombia. (Noviembre de 2016). *Reporte de drogas de Colombia*. Bogotá, D.C: Ministerio de Justicia y del Derecho, p. 58.

Gráfico 1
Cultivos de coca, 2001-2015
(Hectáreas sembradas)



Fuente: Observatorio de drogas de Colombia (Noviembre de 2016). Reporte de drogas de Colombia. Bogotá, D.C: Ministerio de Justicia y del Derecho, p 59.

Con base en las estadísticas reportadas por el Observatorio de Drogas de Colombia para el año 2015 en el país existe un total de 96.000 hectáreas de coca sembradas (gráfico 2), las cuales, se encuentran principalmente en los municipios de Tumaco, Barbacoas y Olaya Herrera en Nariño (21.586 hectáreas), Puerto Asís, Valle del Guamuez, San Miguel y Orito en Putumayo (14.240 hectáreas), Tibú y El Tarra en Norte de Santander (6.454 hectáreas), todos suman 45.748 hectáreas. También hay presencia de cultivos en parques nacionales naturales (6.214 hectáreas), resguardos de pueblos indígenas (11.837 hectáreas) y tierras de comunidades negras (16.030 hectáreas).

De esta manera, también se requiere definir las fuentes específicas de recursos y evaluar el gasto requerido para cumplir este punto del Acuerdo, teniendo en cuenta el aumento en el área sembrada de cultivos ilícitos, que puede elevar los costos en los programas de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos y que permitan establecer la prioridad de política del Gobierno en este ámbito¹⁴.

• • • **14** Como en el caso anterior, Fedesarrollo realizó un cálculo para la sustitución de cultivos ilícitos, según el cual, durante el periodo 2017-2031 serían necesarios recursos para apoyo a cultivadores por \$2,2 billones y para apoyo a trabajadores por \$3,4 billones. Ver: Junguito, R., Corral, J. J., & Delgado, M. (2017). *Acuerdos de paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal*. Bogotá, D.C, Fedesarrollo. Obtenido de <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3344>

Temas relacionados con las víctimas y su financiación 2017 – 2031

El último punto es el referido a las víctimas, para el cual el MFMP ha previsto un total de \$4,3 billones durante el período de implementación (2017-2031). Se trata de una cifra bastante pequeña a la luz de la experiencia reciente en la asistencia y reparación a las víctimas. El MFMP considera que “este punto no incluye la reparación individual como punto central, pues esto corresponde a la Ley 1448 de 2011 y es una política de Estado que se viene dando después de su promulgación” (MFMP, 2017, p. 228).

Uno de los cuestionamientos que surge en este punto refiere a que la propuesta del MFMP desvincula la reparación a las víctimas, contemplada en la Ley 1448 de 2011, del financiamiento del posconflicto. En su lugar deja el punto de víctimas limitado sólo a la creación de la Jurisdicción especial para la paz, el establecimiento de la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición y de la Unidad para la búsqueda de personas desaparecidas.

Si bien el MFMP es un documento de carácter financiero, queda el interrogante acerca de ¿cuál va a ser el tratamiento para las nuevas víctimas surgidas producto del Acuerdo? De igual forma, la Ley 1448 de 2011 tiene vigencia hasta 2021 y, tal como se ha dado su ejecución, no alcanzaría a resarcir a los más de ocho millones de víctimas que se encuentran en el registro. Por su parte, el MFMP trae una versión más restringida de la atención a las víctimas, al considerar que sólo se trata de la creación de los organismos citados atrás, dejando por fuera del MFMP la proyección del financiamiento de la ley 1448 de 2011.

El Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado en el Teatro Colón el 24 de noviembre de 2016, en su capítulo quinto trata del “Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, incluyendo la jurisdicción especial para la paz y compromiso sobre derechos humanos”. Contiene entre sus principios el de “la reparación de las víctimas”, las cuales, “tienen derecho a ser resarcidas por los daños que sufrieron a causa del conflicto. Restablecer los derechos de las víctimas y transformar sus condiciones de vida en el marco del fin del conflicto como parte fundamental de la construcción de la paz estable y duradera” (Acuerdo Final, 2016, p. 124).

El sistema de verdad “hace especial énfasis en medidas restaurativas” (Acuerdo Final, 2016, p. 128), en la “combinación de mecanismos de carácter judicial y extra-judicial”(ibid.), y ratificando las medidas establecidas en la ley 1448 de 2011, el Acuerdo final considera como mecanismos y medidas del sistema aquellas que “buscan asegurar la reparación integral de las víctimas, incluyendo los derechos a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la no repetición; y la reparación colectiva

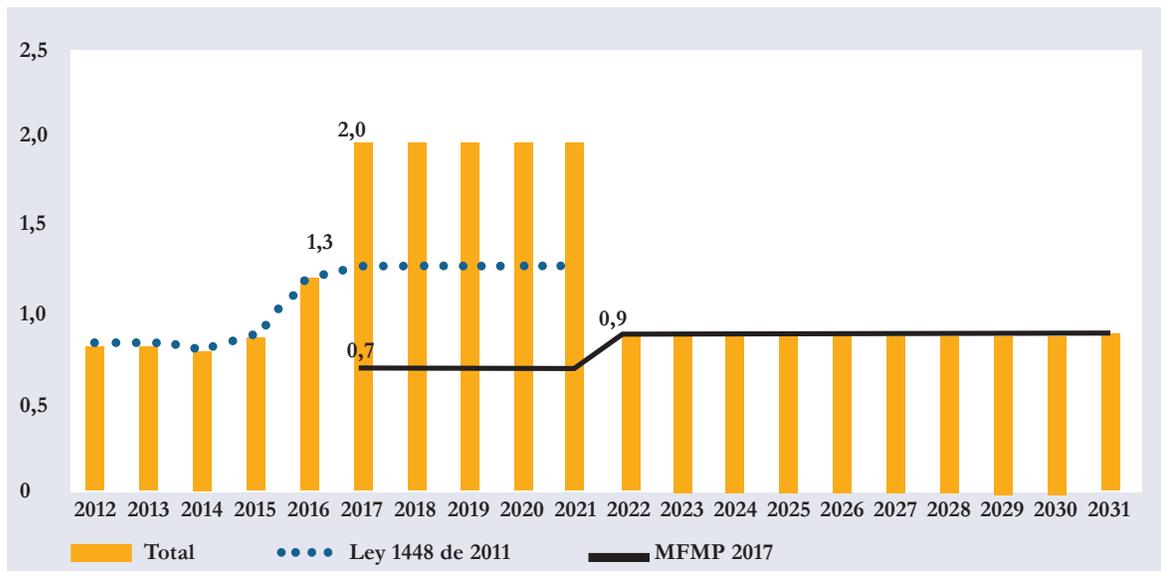
de los territorios, las poblaciones y los colectivos más afectados por el conflicto y más vulnerables, en el marco de la implementación de los demás acuerdos. Con este fin, se fortalecerán los mecanismos existentes, se adoptarán nuevas medidas y se promoverá el compromiso de todos con la reparación del daño causado” (Acuerdo Final, p. 130).

Finalmente, dice el Acuerdo Final: “los distintos mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición, en tanto que parte de un sistema que busca una respuesta integral a las víctimas, no puede entenderse de manera aislada.” (Acuerdo Final, p. 130). Es decir, que el MFMP no podría excluir el componente financiero de la reparación a las víctimas incluido en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

Gastos del posconflicto ajustados con la Ley de Víctimas 2012 – 2031

El Acuerdo Final de Paz contempla en el punto cinco a las víctimas, por lo tanto, implicaría recoger en un solo presupuesto los temas de víctimas y los relacionados con el posconflicto. En este sentido, el Gráfico 2 resume las asignaciones presupuestales realizadas entre los años 2012 y 2016 y lo que está previsto hasta el año 2021 con la Ley de Víctimas, junto con lo contemplado en inversiones de posconflicto entre los años 2017 y 2031.

Gráfico 2
Costos del Posconflicto, 2012-2031
(Porcentaje del PIB)



Fuente: SIF, 2012-2013; MFMP, 2017; Cálculos CGR

La Ley de Víctimas 1448 de 2011 entre 2012 y 2021 tiene apropiaciones de presupuesto que inician con el 0,9% del PIB en el primer año hasta 2015, sube a 1,2% del PIB en 2016 y desde 2017 hasta 2021 se mantendrían en 1,3% del PIB. Con la firma del Acuerdo de Paz, el MFMP establece un nivel aproximado de 0,9% del PIB en inversiones del posconflicto en los quince años, sin embargo, dado que entre 2017 y 2021 comparte el SGP como fuente de financiamiento, se descuenta en 0,2% del PIB cada año para un total de 0,7% (Gráfico 2).

Al sumar las dos cuentas, Ley de Víctimas y posconflicto, se tiene que en el periodo 2017-2021 se asignarían recursos cercanos al 2,0% del PIB. La pregunta en este tema es la financiación requerida para reparación a las víctimas que está considerada en el Acuerdo a partir del año 2022. No es objeto de este documento establecer las posibles opciones, lo que sí se puede señalar es que los avances en la cobertura de la reparación a las víctimas son todavía mínimos con respecto al universo de la población que necesita ser reparada, como se presenta más adelante.

Tomando en consideración los recursos destinados en la Ley 1448 de 2011, se ha incluido el numeral 6 en el cuadro siguiente para el periodo 2017-2021 de vigencia de la ley de víctimas. De manera que, al valor de \$129,4 billones de inversiones en posconflicto estimados en el MFMP, agregamos la ley de víctimas (sin SGP) y se obtendría un total de \$148,9 billones acumulado hasta el año 2031, especialmente por el gasto adicional en el componente de víctimas que se registra entre los años 2017 y 2021.

Cuadro 6
Costos totales del Acuerdo de Paz en el MFMP, 2017-2031
(Billones de pesos)

	2017-2021 por año		2022-2031 por año		Total del periodo 2017-2031	
	Billones	Part.%	Billones	Part.%	Billones	Part.%
1. Reforma Rural Integral	7,4	58,9	7,4	85,5	110,6	74,3
2. Participación Política	0,3	2,3	0,3	3,3	4,3	2,9
3. Fin del conflicto	0,1	1,0	0,1	1,5	1,9	1,3
4. Solución problema de drogas ilícitas	0,6	4,4	0,6	6,4	8,3	5,6
5. Víctimas (sólo verdad y justicia)	0,3	2,3	0,3	3,3	4,3	2,9
TOTAL MFMP	8,6	68,9	8,6	100,0	129,4	86,9
6. Víctimas (Ley 1448/2011)	3,9	31,1			19,5	13,1
Total con víctimas	12,5	100,0			148,9	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda (2017). Marco Fiscal de Mediano Plazo

Otros cálculos

Los Acuerdos de Paz han motivado la reflexión en distintos sectores de la sociedad, entre ellos los empresarios que, a través de dos de sus más importantes equipos de investigación, Fedesarrollo y ANIF, han hecho sus respectivos cálculos acerca de los costos del posconflicto. Lo que se puede apreciar es la variabilidad de las estimaciones y de las variables consideradas por cada equipo de análisis, las cuales van desde el 1,14% al 5,23% del PIB anual.

Cuadro 7
Estimación de costos anuales de la paz
(% del PIB)

	Fedesarrollo (%PIB)	ANIF (%PIB)
Reforma rural integral	1,10	3,12
Misión para la transformación del campo		0,12
Créditos rurales /vías/Educación	0,87	3,00
Inclusión social	0,46	
Vías terciarias	0,41	
Adecuación de tierras	0,10	
Compra de tierras	0,07	
Catastro multipropósito	0,02	
Formalización	0,01	
PDET	0,03	
Asistencia técnica integral	0,01	
Sustitución de cultivos ilícitos	0,04	0,14
Apoyo a cultivadores	0,02	
Apoyo a trabajadores	0,02	
Víctimas		1,90
Jurisdicción Especial para la paz		0,0008
Campamentos y Sosténimiento desmovilizados		0,07
Total	1,14	5,23

Fuente: ANIF. (2016). Dividendos, beneficios y costo del proceso de paz de Colombia. Bogotá, D.C.: ANIF. Obtenido de www.anif.com.co; Junguito, R., Corral, J.J., & Delgado, M. (2017). Acuerdos de paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo. Obtenido de <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3344>.

El documento de ANIF muestra, además de los costos, los beneficios que trae el proceso de paz, los cuales se refieren a la aceleración del crecimiento económico entre 0,5 y 1% del PIB por año. Para ANIF, el financiamiento de la paz conllevaría un nivel de regla fiscal más realista que “fije un umbral de endeudamiento público que, a la Masstricht, no permita desbordar más del 60% del PIB frente a los niveles actuales cercanos al 50% del PIB”(p. 38.). En el caso de Fedesarrollo, considera que las inversiones previstas en su cálculo estarían dentro de las posibilidades de financiamiento del gobierno.

Capítulo II.
**La nueva institucionalidad
del posconflicto**



La nueva institucionalidad del posconflicto

La estrategia de preparación para la paz y el postconflicto fue incluida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 “Todos por un nuevo país: Paz, Equidad, Educación”, y en el documento Conpes 3867 de 2016 se definió el alcance programático de las acciones, el marco institucional, los vehículos de implementación y los principales instrumentos para asegurar la construcción de la paz¹⁵.

De esta forma, se da inicio a la configuración de un marco legal para una adecuación institucional en torno a la paz, que fue complementada con la firma del Acuerdo de Paz en noviembre de 2016. La institucionalidad pública para la paz comprende la creación de entidades y el ajuste de otras, así como la conformación de comités que permitan orientar la gestión y el gasto público hacia la implementación del proceso de paz.

El diseño de la institucionalidad para el desarrollo de la agenda de posconflicto involucra instancias del nivel nacional y territorial, a fin de lograr una aplicación transversal de temas y políticas sectoriales, mediante espacios de coordinación en las altas consejerías y ministerios y la creación de dependencias o unidades especiales en diferentes entidades.

Este capítulo, en el que se exponen las modificaciones y estado del desarrollo de la institucionalidad pública para atender el posconflicto, identifica los cambios previos a la firma del Acuerdo con base en lo establecido en el PND 2014-2018, los efectuados después del Acuerdo y los aún no materializados y, adicionalmente, resalta los principales aspectos de la institucionalidad para la construcción de la paz.

Marco institucional previo a la firma del Acuerdo

Con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

A partir del PND se crearon 15 instancias que buscan orientar, coordinar, viabilizar y realizar el seguimiento a las intervenciones para la paz y el posconflicto, según se detalla en el Cuadro 8.

••• **15** Documento Conpes 3867 “Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Postconflicto”, Departamento Nacional de Planeación, Presidencia de la República, Alta Consejería para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, 23 de septiembre 2016.

Cuadro 8
Institucionalidad para la Paz
(PND 2014-2018)

Instancias	Número
Entidades	3
Dependencias	8
Consejos	3
Fondos	1
Total	15

En el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad se destacan los cambios dados en el sector rural, con la creación de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). Estas reformas buscan fortalecer el proceso de paz y especializar el sector agropecuario, así: la ADR para ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial; la ANT, como máxima autoridad administradora de las tierras de la Nación, encargada de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, y la ART con el objetivo de coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto.

Por otra parte, se realizaron modificaciones a la estructura de la Departamento Administrativa de la Presidencia de la República - DAPRE, a fin de prepararla para cumplir nuevos compromisos, situación que llevó a fortalecer la estructura organizacional en los temas de seguridad, derechos humanos, drogas ilícitas, sustitución de cultivos y posconflicto, para enfocar las acciones y estrategias rápidas e iniciar la implementación del proceso de paz.

Otro aspecto que fue desarrollado antes de la firma del Acuerdo de Paz fue la política de víctimas, a través de la Ley 1448 de 2011, la cual contempló la creación de instituciones como la Unidad para las Víctimas, el Centro de Memoria Histórica, la Unidad de Restitución de Tierras, al tiempo que reconoce las víctimas como aquellas *personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985*¹⁶. Adicionalmente, con la firma del Acuerdo de Paz se incluye y se ha complementado, en vigencia del PND, la creación de las siguientes instituciones: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición, Unidad Especial para la Búsqueda de Desaparecidos en el Marco del Conflicto Armado y Jurisdicción Especial para la Paz.

••• 16 Ley 1448 de 2011, artículo 3.

En relación con los mecanismos de coordinación, las propuestas presentadas en el PND 2014-2018 se enfocaron a garantizar y facilitar la coordinación interinstitucional a nivel nacional y entre el nacional y territorial. Lo anterior dio paso a la creación del Consejo Interinstitucional del Posconflicto, Ley 1753 de 2015, como un organismo consultivo y coordinador para el posconflicto, que facilite la toma de decisiones que se requieran para articular y supervisar la preparación del alistamiento e implementación de los Acuerdos.

Otras de las instancias instituidas son el Consejo Superior de Restitución de Tierras, que asesora, coordina y articula las políticas públicas en materia de restitución de tierras de los despojados, y el Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural, que imparte lineamientos generales de política y coordina y articula su implementación en materia de ordenamiento del suelo rural.

Con el Acuerdo Final de Paz

El Acuerdo ha dado origen a la creación de 52 instancias, de las cuales el 53% tiene un acto de creación.

La creación de estas instancias se dio con el siguiente desarrollo normativo:

Cuadro 9
Expedición de Actos Normativos para la Paz

Clase de Acto	Número
Actos Legislativos	2
Leyes	1
Decretos	22
Decreto Ley	1
Resoluciones	2
Total	28

Al respecto, es preciso mencionar que el mecanismo de agilidad para la implementación de los Acuerdos, que creó el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, denominado “Fast Track” (Acto Legislativo 01 de 2016), inicialmente fue previsto para un periodo de seis meses, contado a partir de la firma del Acuerdo de Paz; sin embargo, se dio la necesidad de su ampliación, debido a que quedan pendientes varios temas para la implementación del Acuerdo que requieren de tránsito por el legislativo bajo esta vía.

La firma del Acuerdo demandó cambios institucionales para su implementación. En este nuevo escenario es preciso evaluar algunas de estas adecuaciones, con el propósito

de evitar duplicidad de funciones que pudieran aumentar los costos y generar conflictos institucionales. Entre estos casos se encuentran:

Cuadro 10

Antes del Acuerdo de Paz	Con el Acuerdo de Paz
Agencia Colombiana para la Reintegración	Consejo Nacional de Reincorporación
Comisión de búsqueda de personas desaparecidas	Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas
Dirección de la Fiscalía Nacional Especializada contra el crimen organizado	Unidad Especial de Investigación para dismantelar las organizaciones criminales
Unidad de Consolidación Territorial	Agencia de Renovación del Territorio
Información Catastral Municipal	Sistema General de Información Catastral

De otra parte, aunque el Acuerdo Final no establece una institucionalidad específica a nivel territorial, es evidente que la implementación del mismo requerirá la intervención permanente de los entes territoriales, de manera que no sólo es prioritario el fortalecimiento de éstos, a fin de que puedan atender los nuevos retos que el Acuerdo implícitamente les asigna, sino, también, una efectiva coordinación con las entidades del nivel nacional.

En tal sentido, el DNP es una de las entidades que lidera el diseño de políticas públicas con enfoque territorial. Esta Entidad, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Agencia Nacional de Tierras, el DANE y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi actualmente lideran y coordinan la adopción e implementación del catastro multipropósito rural - urbano, de conformidad con el Conpes 3859 de 2016, uno de los pilares que permitirá la implementación del punto uno del acuerdo y trabajar con los entes territoriales.

Otros aspectos relevantes de la institucionalidad, son los siguientes:

• **Modificación plantas de personal**

El Gobierno Nacional estableció como directriz que las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva nacional que efectúen modificaciones en las estructuras administrativas y/o en plantas de personal, deben cumplir la regla costo cero y la generación de ahorros en el funcionamiento de la entidad definida en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 y en la Directiva Presidencial 06 de 2014.

Por ejemplo, en la nueva institucionalidad del Sector Agrario, los conceptos de favorabilidad del DAFP señalan que el impacto económico es cero, dado que la configu-

ración de la planta de personal en el caso de las agencias se suple en principio con la supresión de cargos de otras entidades e incorporación directa en las agencias.

En el caso de ART, los cargos del Departamento de Prosperidad Social (DPS), y en los casos de la ADR y de la ANT se tuvo previsión de los cargos y presupuesto de 2016 del INCODER.

Así mismo, en el contenido de los decretos emitidos en mayo de 2017, que modifican la institucionalidad, se estipula que no pueden implicar un incremento en los costos actuales de la planta de personal, como es el caso de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, Fiscalía General de la Nación y Contraloría General de la República.

Caso distinto es el del Decreto 298 de 2017, que exceptúa a la Unidad Nacional de Protección (UNP) de las restricciones previstas en la Ley 617 para materializar las medidas de protección de que trata el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final, que se estructuran con la expedición de los Decretos 299, 300 y 301, en los que se incorpora el movimiento político que surja de las FARC a un programa de protección especializada, para lo cual se modifica la planta de personal de la Unidad Nacional de Protección, que pasa de tener 739 funcionarios a 2044, lo que significa una ampliación de 1.305 nuevos cargos, de estos 1.200 hacen parte de la denominación agente escolta, y los restantes (105) estarán asignados a la administración de los esquemas de protección del nuevo grupo político y de los miembros de las FARC. Este programa de protección especializada representa para el año 2017 un presupuesto de \$60.000 millones, de los cuales la Unidad Nacional de Protección está ejecutando \$30.000 millones.

Sin embargo, la Corte Constitucional, en mayo 17 de 2017, declaró inexecutable el decreto 298 de 2017, considerando que el mismo alteraba los contenidos de una ley orgánica y, por lo tanto, la norma transgredía los límites constitucionales impuestos al Presidente como legislador extraordinario al expedir normas de contenido orgánico.

Para subsanar la declaratoria de inexecutable, el Gobierno Nacional radicó el 24 de mayo de 2017 en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 07 de 2017 Senado - 14 de 2017 Cámara, “Por medio de la cual se exceptúa a la unidad nacional de protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la ley 617 de 2000”. Este proyecto fue aprobado en primer debate en sesión conjunta el 15 de junio de 2017 y se encuentra en trámite por el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016.

• **Administración de los recursos del posconflicto**

Con el Documento Conpes 3850 de 2015 se establecieron los lineamientos para la creación y puesta en marcha del “Fondo Colombia en Paz”, que se oficializó con el Decreto 691 de 2017, como instrumento para la administración y ejecución de los recursos del posconflicto provenientes del presupuesto nacional, aportes entidades territoriales, recursos del Sistema General de Regalías, recursos del Sistema General de Participaciones, sector privado y comunidad internacional (Fondo Multidonante para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial, Fondo Fiduciario de Colombia Sostenible del BID, Fondo y mecanismos del Sistema de las Naciones Unidas, Fondo para el Posconflicto de la Unión Europea) y otros actores no gubernamentales.

Por su parte, la Agencia Presidencial de Cooperación (APC) coordina la cooperación internacional en función del posconflicto.

• **Mecanismo de verificación de lo pactado**

Como mecanismo de verificación del cronograma y las acciones del Acuerdo se creó la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)¹⁷. Su actuación ha comprendido, entre otras actividades, la revisión de los proyectos de ley para su aprobación vía “Fast Track” y la verificación de la puesta en marcha de las 26 zonas verdes transitorias.

El Plan Marco de Implementación del Acuerdo será una de las herramientas del CSIVI para efectuar la verificación, toda vez que contemplará las instituciones responsables y las fuentes de financiación, y unificará el esquema de seguimiento a la implementación, los compromisos sectoriales e institucionales. Este Plan se encuentra en elaboración y será soporte de un documento Conpes que contenga la estrategia para el Posconflicto. Adicionalmente, se encuentra pendiente de creación de dos instancias de verificación para temas transversales, como son enfoque y garantía de los derechos de las mujeres y con pueblos étnicos. Así mismo, la expedición del modelo de seguimiento y verificación de las acciones de las políticas públicas y los sistemas de información para su implementación.

Caso distinto es el del Decreto 298 de 2017, que exceptúa a la Unidad Nacional de Protección (UNP) de las restricciones previstas en la Ley 617 para materializar las

• • • 17 Integrada por tres representantes del Gobierno Nacional y tres representantes de las FARC-EP o del partido político que surja de su tránsito a la vida legal. Su duración podrá ser hasta de 10 años, acordándose un primer período de funcionamiento hasta enero de 2019.

medidas de protección del punto 3 del Acuerdo Final. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró inexecutable el Decreto 298, que permitía el crecimiento de los gastos de personal relativos a la modificación de su estructura y planta de personal, para la implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trata el punto 3.4.7.4. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

• **Participación política**

Se destaca la aprobación por el Congreso de la República del Estatuto de la Oposición, pendiente desde la Constitución Política de 1991. Es importante resaltar que los candidatos perdedores a la Presidencia de la República y a la Vicepresidencia, Alcaldías y Gobernaciones, tendrán curules en las respectivas corporaciones públicas como el Congreso, asambleas departamentales y concejos municipales. El texto de esta Ley se encuentra pendiente de sanción presidencial.

Otro aspecto es el relacionado con la creación de la Misión Electoral Especial, la cual entregó sus propuestas en tres ejes: la arquitectura institucional electoral, el financiamiento de la política y el sistema electoral. Dichas propuestas están en discusión y, al no existir consenso, se encuentra pendiente la modificación institucional electoral.

Es de mencionar que en mayo de 2017 el Ministerio del Interior radicó el proyecto de ley que crea las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, en las cuales estarán 16 representantes de los ciudadanos de las zonas afectadas por el conflicto, grupos significativos de ciudadanos, organizaciones campesinas, de víctimas y sectores sociales que trabajen en pro de la construcción de paz.

Las 16 circunscripciones se sumarían a las curules que hoy existen en la Cámara de Representantes, que son 166, por lo que en total quedarían 182 congresistas en la cámara baja del Congreso, desde el 2018 hasta el 2026.

Capítulo III.

Temas relevantes



Temas relevantes

En este capítulo se referencian una serie de temas que para la Contraloría General de la República se constituyen en objeto de especial seguimiento y que se presentan como elementos indicativos de los grandes desafíos que implica la implementación de los acuerdos. De esta manera se realiza, en primera instancia, una presentación del componente relacionado con la sustitución de los cultivos ilícitos y las diferentes medidas adoptadas, sobre el particular, por los Acuerdos para su cumplimiento; en un segundo momento se busca analizar el tema de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETS) y la restitución de tierras en el país.

Sustitución de cultivos ilícitos

El “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” del año 2016, en el capítulo 4 sobre la “Solución al problema de las drogas ilícitas”¹⁸, afirma:

“(...) Para construir la paz es necesario encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas. Para lo cual se promueve una nueva visión que dé un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, asegurando un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género”.

Esta sección del capítulo presenta los principios rectores del Acuerdo en esta materia, sus objetivos generales y los componentes de lo que constituye su pieza maestra: el “Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito” (en adelante, PNIS).

Un periodo de seis meses (enero-junio de 2017) es un plazo muy breve para evaluar el cumplimiento de objetivos de medio y largo plazo, como los propuestos en el PNIS. No obstante, es posible ahora verificar los presupuestos ejecutados en los proyectos de inversión de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), discutir su metodología de formulación y evaluación y proponer algunas líneas de diseño del PNIS.

••• **18** Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016), capítulo 4, preámbulo, p.6.

La primera parte de esta sección presenta los presupuestos solicitados, finalmente asignados y ejecutados por la ART a junio de 2017, entidad de reciente creación y responsable de los temas de sustitución de cultivos en el nivel nacional, según lo manifestado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural¹⁹. La segunda parte examina la estructura básica de los proyectos de inversión de la ART, para señalar ciertos requisitos formales indispensables a un cabal monitoreo y evaluación por parte de la Contraloría General de la República (CGR) y por cualquier evaluador²⁰. La parte 3 contrasta i) los objetivos específicos y actividades de los proyectos de inversión con ii) los compromisos puntuales del Acuerdo de Paz en la materia, con el propósito de verificar su correspondencia. La sección 4 resume las conclusiones del trabajo y hace algunas recomendaciones sobre el diseño del PNIS.

Presupuestos solicitados, asignados y ejecutados por la ART

El Acuerdo contempla la creación de un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos y Desarrollo Alternativo, que prevé la participación de las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito. Este programa se articula con el punto de la Reforma Rural Integral y plantea la inclusión social del campo colombiano a las nuevas dinámicas del desarrollo.

La ART, en cuyo decreto de creación²¹ se confiere un mandato amplio en materia de la política de sustitución de cultivos de uso ilícito, adelantará en el período 2017-2020 tres proyectos de inversión dirigidos a las zonas afectadas, cuyos objetivos generales son: contribuir al desarrollo económico de familias, comunidades y territorios; fortalecimiento institucional, social y comunitario y realización de obras de pequeña y mediana infraestructura.

En el cuadro 11 se constata la brecha entre los presupuestos solicitados y los finalmente asignados. En ningún caso el presupuesto vigente de 2017 supera el 17% del solicitado por la Entidad, situación que genera incertidumbre sobre la cobertura y el cumplimiento de las metas en términos de personas beneficiadas. Un ejemplo es el proyecto con metas más ambiciosas de cobertura en beneficiarios, destinado a implementar actividades para estructurar y cofinanciar proyectos, que no tiene apropiados recursos para la vigencia 2017 ; debe advertirse que a la fecha de este Informe la ART aún mantiene inscrito este proyecto ante el DNP.

• • • 19 Oficio del MADR, con radicado No.: 20174000103731 de 08 de mayo de 2017, dirigido a la CGR.

20 El Acto Legislativo 001 de 2016 ordena a la CGR informes anuales en los próximos 20 años; el Acuerdo de Paz incluye evaluaciones independientes de algunos organismos internacionales y de las comunidades rurales receptoras del PNIS.

21 Decreto 2366 de 2015 y Decreto Ley 896 de 2017 que crea el PNIS

Cuadro 11
Presupuestos solicitados y vigentes (a junio de 2017) para las zonas afectadas por Los cultivos de uso ilícito; proyectos de inversión de la ART
(\$ millones)

Año	Proyecto							
	Contribuir al desarrollo económico de familias , comunidades y territorios		Estructurar y cofinanciar proyectos estratégicos		Obras de pequeña y mediana infraestructura (*)		Fortalecimiento institucional, social y comunitario	
	presupuesto solicitado	presupuesto vigente	presupuesto solicitado	presupuesto vigente	presupuesto solicitado	presupuesto vigente	presupuesto solicitado	presupuesto vigente
2017	372.073	43.000	350.000	0	70.000	74.416	61.500	18.954
2018	295.000		245.000		75.000		60.700	
2019	408.000		105.000		80.000		70.800	
2020	145.000				85.000		80.900	

Fuente: DNP, www.spi.gov.co consultada en junio 22 de 2017 (*) Se incluye en este proyecto de inversión una adición presupuestal de \$50.000 millones decidida por el Ministerio de Hacienda mediante resolución 1243 de mayo 11 de 2017.

Cuadro 12
Metas de los proyectos para zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito
(Número de personas)

Vigencia	Proyecto			
	Desarrollo económico de familias, comunidades y territorios	Estructura y cofinanciar proyectos estratégicos	Obras de pequeña y mediana infraestructura	Fortalecimiento institucional, social y comunitario
2017	7.715	3.589.000	958.648	985.648
2018	57.715	2.512.300	958.648	985.648
2019	100.000	1.076.700	958.648	985.648
2020	50.000		958.649	985.648

Fuente: SPI.

En este sentido, al ubicar los actuales proyectos de la ART en el ámbito del Acuerdo y según los componentes definidos para el PNIS²², es evidente que en ellos se consideran algunos elementos para el desarrollo de proyectos productivos, el fortalecimiento de la planeación participativa y la infraestructura social de ejecución rápida; sin embargo, otros componentes del Programa, como el plan de formalización de la propiedad y las acciones de mitigación de los daños ambientales no figuran y no es claro cómo se articularán con las demás políticas consideradas en los Acuerdos. Frente a esta crítica, la ART manifestó a la CGR que adelantará las debidas acciones de coordinación inter-institucional.

• • • **22** Acuerdo de La Habana, sección 4.1.3.6. Componentes de los planes integrales de sustitución.

Igualmente, en el PNIS un tema central son los criterios de priorización²³. La revisión de los proyectos de inversión de la ART a la luz de tales criterios evidencia varios retos por resolver, aquí se señalan dos. El primero es que debe existir una correlación clara entre el área sembrada en hectáreas y la regionalización de los recursos públicos de los proyectos, lo cual no es claro, según se observa en el cuadro 13. El segundo es la urgencia de una intervención específica hacia las tierras de las comunidades negras y los resguardos indígenas, teniendo en cuenta, como lo señala la UNDOC, que estos cultivos han incrementado su amenaza para la diversidad cultural, porque tuvieron un crecimiento superior al 50% entre 2014 y 2015²⁴.

Cuadro 13
Área sembrada (2015) vs. Recursos asignados (2017)

Departamento	Área sembrada en hectáreas durante 2015	Proyecto (recursos asignados en millones de pesos corrientes)			
		Desarrollo económico de familias, comunidades y territorios	Estructura y cofinanciar proyectos estratégicos	Obras de pequeña y mediana infraestructura	Fortalecimiento institucional, social y comunitario
Nariño	29.755	6.020		2.654	1.526
Putumayo	20.068	6.020		2.654	1.526
Norte de Santander	11.527	2.580		1.137	1.526
Cauca	8.660	3.440		1.516	1.526
Caquetá	7.712	4.300		1.895	1.526
Guaviare	5.423	2.580		1.137	1.526
Meta	5.002	4.300		1.895	1.526
Antioquia	2.402	6.020		2.654	1.526
Choco	1.489	860		379	1.526
Córdoba	1.363	1.720		758	1.526
Bolívar	1.044	0		0	1.526
Resto	1.639	5.160		2.275	7.630

Fuente: SPI y ONUDC.

Nos ocupamos enseguida de la ejecución presupuestal de la ART (ver cuadro 14). A junio de 2017 la Entidad presenta un avance aceptable en contratación (38.7%), bajo en términos financieros (8.09%) y nulo en términos físicos (0.0%) en sus proyectos

• • • **23** Entre los criterios sobresalen los territorios según las zonas priorizadas en los PDET y la densidad de cultivos de uso ilícito y de población. Acuerdo de La Habana, Punto 4.1.3.3. Priorización de territorios.

24 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (2016), Colombia. *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*.

de inversión registrados ante el DNP; como se señaló arriba, estos proyectos están planteados en un horizonte de 4 años (2017-2020) y una evaluación de resultados en este momento sería prematura. El mayor avance en contratación, a junio de 2017, se registra en el proyecto de desarrollo económico de familias (63.3%) (cuadro 14).

Cuadro 14
Proyectos de inversión de la ART- corte mayo de 2017

Nombre el Proyecto 7 Código BPIN	Presupuesto Vigente	Compromisos	Obligaciones	Avance en Contratación (*)	Avance Financiero (**)	Avance Físico (***)
IMPLEMENTACIÓN DE ACTIVIDADES DE DESARROLLO ECONÓMICO DE FAMILIAS, COMUNIDADES Y TERRITORIOS AFECTADOS POR LA PRESENCIA DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO Y CONFLICTO ARMADO (2016011000062)	\$43.000.000.000	\$27.237.628.086	\$10.146.388.887	63,3%	23,60%	0,0%
IMPLEMENTACIÓN DE ACTIVIDADES DE FORTEALECIMIENTO INSTITUCIONAL, SOCIAL Y COMUNITARIO EN ZONAS AFECTADAS ... (2016011000065)	\$18.953.972.113	\$11.542.579.925	\$569.971.237	60,9%	3,01%	0,0%
IMPLEMENTACIÓN DE OBRAS DE PEQUEÑA Y MEDIANA INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS AFECTADOS... (2016011000066)	\$74.415.868.060	\$14.062.634.272	\$312.881.486	18,9%	0,42%	1,0%
TOTAL	\$136.369.840.173	\$52.842.842.283	\$11.029.241.610	38,7%	8,09%	0,00%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, www.spi.dnp.gov.co, consultada en junio 22 de 2017

(*) “Compromisos” (valor de contratos suscritos)/presupuesto vigente (**)”Obligaciones” (sumas adeudadas a contratistas por bienes y/o servicios recibidos)/presupuesto vigente

(***) El avance físico de un proyecto corresponde al promedio ponderado del avance en todos los indicadores de producto

La ART manifestó que el retraso en la ejecución de los proyectos de inversión se origina en la derogatoria por la Corte Constitucional del decreto 2204 de 2016, en marzo 09 de 2017, que cambió de sector a la Entidad (trasladándola del Agropecuario a Presidencia); esto causó demoras en traslados presupuestales, procesos contractuales y asignación de recursos por parte de Minhacienda²⁵.

• • • **25** Estas apreciaciones de la ART fueron recibidas por la CGR vía correo electrónico de junio 22 de 2017.

Frente a esta explicación, la CGR considera que diciembre 31 de 2017 será el momento adecuado para emitir un concepto definitivo sobre la gestión de la Entidad en esta materia.

Formato de los proyectos de inversión del gobierno nacional

Conviene tener presente la estructura estándar de cualquier proyecto de inversión formulado por las entidades públicas del orden nacional y finalmente aprobado por el DNP. Hemos elegido como ejemplo el proyecto con código BPIN 2016011000062, que aparece en el cuadro 15, consta de un objetivo general, que se desdobra en objetivos específicos, productos y actividades. La plataforma tecnológica del DNP (www.spi.dnp.gov.co) informa mensualmente de los avances físicos y financieros de los productos en cada proyecto; lo que amerita hacer varios comentarios al respecto.

Primero: la metodología descrita es ampliamente aceptada por la comunidad científica y las administraciones públicas de variados países²⁶, como una importante herramienta para la formulación, ejecución y evaluación de proyectos de inversión en sociedades democráticas, cuyos gobernantes deben rendir cuentas de su gestión y resultados con el dinero de los contribuyentes. Infortunadamente, dicha metodología no es legalmente exigida en los niveles territoriales de gobierno en Colombia (alcaldías municipales y gobernaciones) y solo algunas grandes ciudades utilizan esta o alguna otra admitida por la comunidad académica.

Segundo. El DNP exige exclusivamente a las entidades públicas nacionales indicadores de producto pero, en rigor la metodología, requiere indicadores de resultado (que miden el logro de los objetivos específicos) y de impacto (el cumplimiento del objetivo general). En ausencia de estos últimos indicadores, el Estado mismo y la sociedad civil ignoran si el gasto público está alcanzando sus objetivos finales; en tales circunstancias, el debate público sobre el desempeño de los gobernantes carece de una base objetiva y se empobrece.

Tercero. Es importante señalar una incorrección formal en el proyecto 62 de la ART. Al producto 1 (“fortalecimiento económico y productivo de los territorios”) corresponde el indicador “fortalecimiento económico y productivo de territorios” lo cual, evidentemente, es una tautología que la Entidad debe corregir, ideando un indicador objetivamente verificable de “fortalecimiento”. Exactamente lo mismo ocurre con el producto 2 y su indicador.

• • • 29 Para una ilustración detallada ver, por ejemplo, Ortegón E., Pacheco J.F. y Prieto A. (2015), *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, CEPAL, Naciones Unidas.

Cuadro 15
PROYECTO “IMPLEMENTACIÓN DE ACTIVIDADES DE DESARROLLO ECONÓMICO DE FAMILIAS, COMUNIDADES Y TERRITORIOS AFECTADOS POR LA PRESENCIA DE LOS CULTIVOS DE USO ILÍCITO Y CONFLICTO ARMADO” A CARGO DE LA ART
(corte a mayo de 2017)

Objetivo General	Objetivos específicos	Productos	Indicador	Meta 2017 del Indicador	Avance Físico del Indicador	Actividades	Presupuesto Vigente 2017	Avance financiero de la actividad (*)	
Implementar acciones orientadas a la reducción de cultivos de uso ilícito y a la generación de economías lícitas que contribuyan al desarrollo y la transformación de los territorios	OBJETIVO 1. Desarrollar procesos de fortalecimiento económico y productivo en los territorios afectados	PRODUCTO 1. Fortalecimiento económico y productivo de los territorios	Fortalecimiento económico y productivo de territorios Fortalecimiento (sic) (unidad de medida: número)	0	0%	ACTIVIDAD 1. Realizar labores de erradicación manual de cultivos de uso ilícito.	\$ 0	\$ 0	
				0		ACTIVIDAD 2. Implementar actividades de generación de valor agregado a procesos económicos y productivos	\$ 0	\$ 0	
		OBJETIVO 2. Generar oportunidades productivas para las familias afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito y el conflicto armado.	PRODUCTO 2. Iniciativas de generación de ingresos	Iniciativas de generación de ingresos Implementadas (unidad de medida: número)	1543	0%	ACTIVIDAD 3. Realizar pago por trabajo de erradicación, sustitución y bienes públicos	\$ 18.576.177.000	\$ 0
							ACTIVIDAD 4. Implementar Proyectos de Seguridad Alimentaria	\$ 3.110.688.000	\$ 0
							ACTIVIDAD 5. Implementar Proyectos de Ciclo Corto	\$ 15.553.440.000	\$ 0
							ACTIVIDAD 6. Realizar Asistencia Técnica	\$ 2.765.056.000	\$ 0
							ACTIVIDAD 7. Implementar Proyectos de Ciclo Largo	\$ 0	\$ 0
							ACTIVIDAD 8. Realizar monitoreo	\$ 483.884.800	\$ 0
							ACTIVIDAD 9. Apoyar Organizaciones de Productores	\$ 1.646.538.000	\$ 0
							ACTIVIDAD 10. Apoyar administrativamente las actividades del proyecto.	\$ 864.216.200	\$ 12.065.738
TOTAL				0%		\$ 43.000.000.000	0,03%		

Fuente: Cuadro elaborado por la CGR a partir de los datos suministrados por el DNP en www.spi.dnp.gov.co consultada en junio 14 de 2017

De las anteriores consideraciones se sigue nuestra observación central, cual es, exigir legalmente a las entidades territoriales la implementación inmediata de la metodología adoptada por el DNP para las entidades del orden nacional. Igualmente, la CGR debe exigir al gobierno nacional y a las entidades territoriales la inclusión de indicadores de resultado y de impacto, independientemente de su capacidad institucional en el presente. Una entidad como el DANE está llamada a planear, coordinar y minimizar el costo total de dichas mediciones para el conjunto del Estado.

Correspondencia de los proyectos de inversión con los Acuerdos de Paz

A continuación se verifica la concordancia de los objetivos del PNIS del Acuerdo con los objetivos específicos de los proyectos de inversión (ver cuadro 16). A nuestro entender, el proyecto 62 corresponde, en términos generales, al objetivo “Generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores”²⁷. Así mismo, el proyecto 65 apunta a los objetivos de fortalecer las capacidades de gestión y las relaciones de confianza y solidaridad en las comunidades. El proyecto 66, orientado a la dotación de infraestructura liviana en los territorios, necesariamente exige la intervención directa del Estado en la planeación y financiación de las obras; por tal motivo, nos parece que se ajusta al objetivo del PNIS referente a la necesidad de una permanente presencia de las instituciones en los territorios elegidos.

• • • 27 Estos números corresponden a los dos últimos dígitos del código BPIN de cada proyecto.

Cuadro 16
Proyectos de inversión de la ART- corte mayo de 2017

OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN (PNIS)	OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LOS PROYECTOS (identificados con 2 últimos dígitos de código BPIN)
Superar la pobreza de las comunidades campesinas	
Generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores	PROYECTO 62. Objetivo 1. Desarrollar procesos de fortalecimiento económico y productivo en los territorios. Objetivo 2. Generar oportunidades económicas y productivas para las familias.
Promover la sustitución voluntaria	
Contribuir al cierre de la frontera agrícola, recuperación de los ecosistemas y desarrollo sostenible	
Apoyar los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC)	
Fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas	
Incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos	
Fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades mediante su participación directa en todas las etapas del PNIS	PROYECTO 65. Objetivo 1. Generar procesos de planeación participativa en las regiones del país afectadas por el conflicto armado y por los cultivos de uso ilícito. Objetivo 2. Aportar a la renovación del desarrollo territorial mediante la ejecución actividades de fortalecimiento institucional, social y comunitario.
Fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y la reconciliación de las comunidades	
Contribuir a la garantía progresiva del derecho a la alimentación	
Lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito	
Fortalecer la presencia institucional del Estado en los territorios	PROYECTO 66. Objetivo 1. Mejorar la pequeña y mediana infraestructura social para la renovación y el desarrollo territorial. Objetivo 2. Formular proyectos de pequeña y mediana infraestructura de acuerdo a las necesidades identificadas en los territorios.
Asegurar la sostenibilidad del PNIS en los territorios mediante una intervención continua del Estado	
Impulsar y fortalecer proyectos de investigación y reflexión de la realidad de las mujeres en relación con los cultivos de uso ilícito.	

Fuente: cuadro elaborado por la CGR; los objetivos del PNIS han sido extractados y resumidos del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, fecha 24/11/2016, capítulo 4, sección 4.1.2.

En resumen, los tres proyectos de la ART hasta ahora formulados atienden, desde nuestro punto de vista, a 5 de los 14 objetivos generales del PNIS; se entiende por supuesto que el logro de todos ellos exige el concurso de varias agencias del gobierno nacional y de las entidades territoriales. Debe tenerse en cuenta además que algunos objetivos del Acuerdo pueden lograrse en el corto plazo (uno o dos años) y otros en un plazo mayor.

Como se puede observar en dichos cuadros, los tres proyectos de la ART contienen algunas actividades muy similares y dirigidas a un mismo objetivo, lo que permite aho-

rros importantes de recursos, siempre y cuando se coordinen las acciones al interior de la ART. La misma coordinación (cooperación) debería darse entre entidades nacionales y territoriales.

Un asunto capital del Acuerdo es la construcción y evaluación participativa de los planes comunitarios y municipales de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo, así como su indispensable articulación con los planes de desarrollo municipal (agregaríamos que también deben ser coherentes con los planes departamentales y nacionales).

A la fecha de elaboración de este informe se han suscrito acuerdos de sustitución voluntaria con comunidades campesinas en distintas regiones de influencia de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización. Los tiempos de ejecución del programa de sustitución de cultivos de uso ilícito y la articulación temprana con el resto de la oferta institucional serán el primer hito para la construcción de confianza en la fase de implementación, de cara a la no repetición de la violencia en estos territorios.

Este primer examen a la Implementación del Acuerdo en materia de sustitución de cultivos de uso ilícito puede resumirse afirmando que, en el período enero-junio de 2017, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) ha puesto en marcha 3 proyectos de inversión que apuntan a 5 objetivos generales del Acuerdo. A junio de 2017 el presupuesto finalmente asignado a todos ellos fue de apenas el 27.1% de lo solicitado por la Entidad, lo cual genera riesgos de incumplimiento de lo planeado en cobertura efectiva de los proyectos.

De ese presupuesto asignado (\$136.369 millones), a junio de 2017 la ART exhibe un aceptable índice de contratación (38%), uno bajo en ejecución financiera (8%) y otro nulo (0%) de avance físico. Por otra parte, se detectaron fallas en la regionalización del presupuesto ya que no se registra una correlación clara entre áreas sembradas en coca y asignaciones presupuestales.

En términos generales, los proyectos cumplen los requisitos formales de estructuración exigidos por el DNP, pero se detectan errores en algunos indicadores de producto y la ausencia total de indicadores de resultados e impactos. Esta debilidad es común a todos los proyectos de inversión registrados en el DNP y, con alta probabilidad, a la mayoría de entidades territoriales del país con las que el gobierno nacional debe coordinarse. Se recomienda generalizar a todas las administraciones públicas del país las exigencias del DNP en materia de formulación de proyectos de inversión, incluyendo indicadores de resultados e impacto. Igualmente, la inmediata revisión de planes de desarrollo municipales, departamentales y nacionales para su debida articulación.

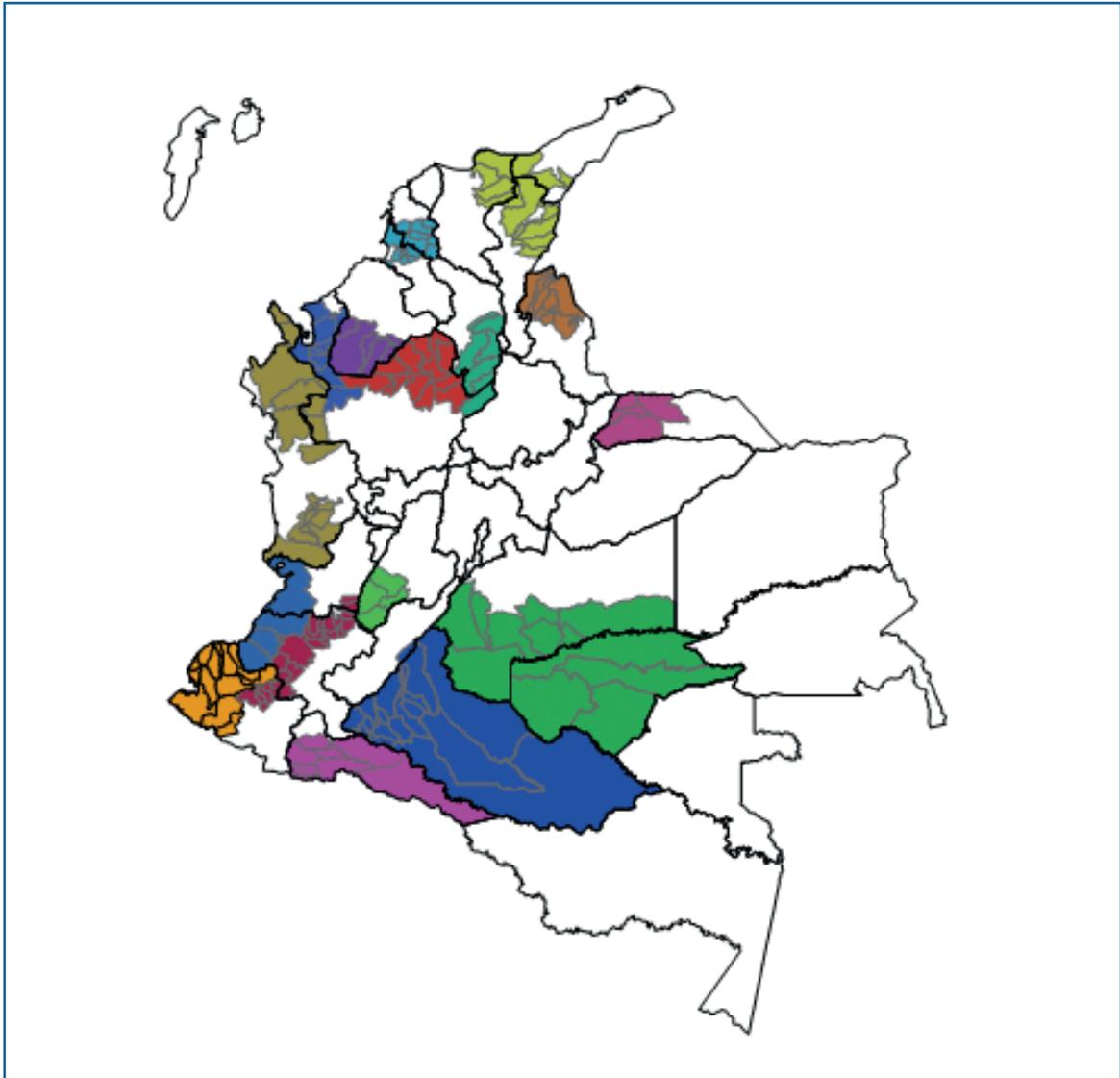
Planes de desarrollo con enfoque territorial (PDETS) y restitución de tierras

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 893 del 28 de mayo de 2017, “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET”, elemento base del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En el Decreto 893, como en el Acuerdo Final, el objetivo de los PDET se define en el marco de un Estado social de derecho, para “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad”, buscando, entre otros:

- Mejorar el bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales, en clave de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales;
- Proteger la riqueza pluriétnica y multicultural, para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza;
- Desarrollar la economía campesina y de las comunidades étnicas, mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales;
- Proveer los bienes públicos esenciales, nacionales y locales, a los ciudadanos de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, de manera concertada con las comunidades, y así lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, como el fortalecimiento de los encadenamientos entre la ciudad y el campo;
- Reconocer y promover las organizaciones sociales para que hagan parte de los procesos consensuales de intervención pública de transformación estructural del campo; y,
- Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación y paz, donde los ciudadanos sean el eje de intervención (Acuerdo Final. Pág. 21 a 23).

Con base en el Acuerdo Final, respecto a los criterios de priorización - i) los niveles de pobreza; ii) el grado de afectación del conflicto armado interno; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas-, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) definió un conjunto de 170 municipios reunidos en 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

Mapa 1.
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial



Fuente: CSIVI.

Índice de ruralidad

Teniendo como base las variables del Censo Agropecuario (DANE, 2014) realizado en todos los municipios del país y variables poblacionales (población por kilómetro cuadrado, grado de urbanización, entre otras), se construyó un Indicador Sintético de Ruralidad para los municipios colombianos y, con base en él, se caracterizaron los 170 municipios y los 16 PDTS (Cuadro 17).

Cuadro 17

Proyecto	Proyecto							
	P TERRETNICO	PIAGRO	PT BOSQUES	PTPASTOS	PT AGRICOLA	DENSIDAD	GRARUR	
Líder índice de ruralidad (Itagüí)	-	54.3	32.9	3.5	32.7	15,936.5	8.4	
PDET	26.3	49.1	45.5	21.5	12.6	131.7	55.8	
Alto Patía y Norte del Cauca	21.0	63.1	32.9	14.7	32.2	83.3	70.7	
Arauca	30.6	54.2	39.9	42.5	6.7	25.2	49.1	
Bajo Cauca y nordeste antioqueño	1.8	64.3	29.2	44.8	7.4	29.9	52.4	
Catatumbo	23.8	41.0	56.3	21.1	12.3	18.4	73.2	
Chocó	90.5	12.8	80.7	6.2	4.7	9.4	64.5	
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	2.7	55.2	39.8	35.4	4.1	16.8	54.5	
Macarena – Guaviare	14.5	33.4	65.0	23.6	3.2	4.4	64.4	
Montes de María	1.7	60.9	29.0	22.0	12.9	58.9	42.9	
Pacífico Medio	83.3	19.9	75.4	8.8	9.8	21.9	49.7	
Pacífico y Frontera Nariñense	87.8	21.7	74.1	1.2	19.7	22.0	65.6	
Putumayo	20.0	49.6	45.6	12.0	6.6	29.8	54.3	
Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera	30.8	56.7	36.4	22.1	7.7	55.6	30.6	
Sur de Bolívar	0.3	55.2	40.4	25.2	5.4	18.6	50.5	
Sur de Córdoba	7.5	70.0	26.7	25.4	10.7	35.5	49.8	
Sur del Tolima	3.2	45.2	49.3	20.1	13.0	20.9	68.9	
Urabá Antioqueño	18.1	60.7	33.7	29.3	23.3	96.8	46.7	
Total general	26.3	49.1	45.5	21.5	12.6	131.7	55.8	

Donde:

PTERRNETNICO: Porcentajes en Territorios étnicos (Ha étnicas/Ha Total);

PTAGRO: Porcentaje del Área Agropecuaria;

PTBOSQUES: Porcentajes del Área en Bosques;

PTPASTOS: Porcentaje del Área en Pastos;

PTAGRICOLA: Porcentaje del Área Agrícola;

DENSIDAD: Población por Km2;

GRARUR: Población rural / Población Total.

Entre los aspectos a destacar, además de la heterogeneidad existente entre ellos como a su interior (Cuadro 17), está el peso específico de los territorios étnicos: 26% en promedio en los PDET; 90.5% en el Chocó, 87.8% en Pacífico y Frontera Nariñense y 83.3% en Pacífico Medio.

Un segundo elemento se corresponde con el alto porcentaje del área en bosques naturales (45.5% en promedio) como agrícola (49.1%). Y el área agrícola usándose en lo fundamental en pastos. Desde lo poblacional, la característica es un alto grado de ruralidad (Población Rural/Población total) y un reducido número de personas por kilómetro cuadrado (baja densidad poblacional).

Capacidad fiscal

La capacidad fiscal de los 170 municipios puede ser medida a partir del valor agregado por habitante o del recaudo fiscal por habitante.

Valor agregado per cápita

El total de los 170 municipios genera cerca del 9% del valor agregado nacional y concentra el 14% de la población colombiana. Su ingreso per cápita, en promedio, resulta ser el 64% del promedio nacional. Existe bastante heterogeneidad entre las diferentes zonas, p.e., los municipios del área del PDET de Pacífico y Frontera Nariñense tienen un valor agregado cercano a los \$6 millones por habitante, mientras que en el Sur de Bolívar es de \$17 millones por habitante. De igual manera, hay diferencias importantes al interior de cada uno de los PDETS (Cuadro 18), donde hay municipios que tienen un valor agregado por habitante superior al de Bogotá, entre ellos: Caloto (355); Villagarzón (116); Agustín Codazzi (102); Becerril (385); La Jagua de Ibirico (497); Cantagallo (227) y Yondó (208); sin embargo, la mayoría de ellos tienen una muy baja capacidad productiva para generar recursos propios.

Cuadro 18

PDET NOMBRE	VA2015	VAPC2015	VAPC2015 Bogotá=100
Alto Patía y Norte del Cauca	7,995	10,480,493	43
Arauca	2,309	13,852,263	54
Bajo Cauca y nordeste antioqueño	4,508	9,801,194	39
Catatumbo	1,280	8,928,103	34
Chocó	1,357	7,055,195	31
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	3,991	7,947,956	28
Macarena - Guaviare	2,202	8,360,920	37
Montes de María	2,940	8,217,412	34
Pacífico Medio	4,786	10,152,067	30
Pacífico y Frontera Nariñense	2,361	5,516,161	17
Putumayo	3,271	10,619,649	42
Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera	16,966	12,107,345	88
Sur de Bolívar	2,667	16,312,717	87
Sur de Córdoba	3,090	10,923,493	40
Sur del Tolima	1,101	8,865,825	35
Urabá Antioqueño	7,705	12,691,202	46
Total PDET	68,529	10,328,605	42
Resto	703,516	16,924,242	56
Total general	772,045	16,016,395	54

Fuente: Cuentas Nacionales del DANE y cálculos propios.

Ingreso tributario por habitante

Los ingresos fiscales propios de una Entidad Territorial resultan ser una buena aproximación de la capacidad fiscal municipal. En el Formato Único Territorial (FUT) se consolidan los ingresos de las entidades territoriales y con base en esta información se realizan los cálculos que aquí se presentan.

Los resultados consolidados muestran que en éstas áreas los municipios tienen una muy baja capacidad fiscal, ya sea que se mida como proporción del ingreso fiscal por habitante de la ciudad capital o por su recaudo tributario. La correlación es casi uno a uno con el valor agregado per cápita que se presentó arriba; y de los 170 municipios tan sólo la Jagua de Ibirico tiene un recaudo por habitante superior al de Bogotá, D. C.

El resultado anterior, junto a la experiencia en la puesta en marcha de la ley de víctimas y restitución de tierras en el territorio y del sistema de corresponsabilidad diseñado con base en los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad, van

a resultar ser definitivos para que la armonización de los PDET con el Plan Nacional de Desarrollo, en general, y el Presupuesto General de la Nación, en particular, sea eficiente, efectiva y equitativa, para lograr los objetivos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (artículo 6 del Decreto 893).

Si bien el Decreto 893 antepone la sostenibilidad fiscal y la regla fiscal (art. 9) a la provisión de los bienes públicos esenciales requeridos para cerrar las brechas socioeconómicas existentes, no sólo con la parte urbana sino con el resto de municipios del país, cabe anotar los aspectos señalados por la Corte Constitucional acerca del derecho que tienen los ciudadanos que el Estado les garantice la provisión para el acceso a tales bienes y servicios esenciales, como son la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico, la vivienda, entre otros; más aún cuando la capacidad fiscal de éstas entidades territoriales es tan baja, lo que obliga al Estado, en general, y al Gobierno Nacional, en particular, a realizar inversiones adicionales a las ya programadas por las entidades públicas en su Plan Plurianual de Inversiones (Acto Legislativo 01 del 2016).

Cuadro 19

Recaudo Fiscal	Promedio de Trib Bogota=100	Promedio de 2015
PDET	15	148,409
Alto Patía y Norte del Cauca	11	106,897
Arauca	18	171,060
Bajo Cauca y nordeste antioqueño	23	223,363
Catatumbo	13	129,958
Chocó	13	124,078
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	15	147,837
Macarena - Guaviare	13	130,803
Montes de María	13	122,612
Pacífico Medio	13	126,903
Pacífico y Frontera Nariñense	4	42,473
Putumayo	16	151,795
Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera	31	297,455
Sur de Bolívar	26	247,118
Sur de Córdoba	10	99,923
Sur del Tolima	8	80,081
Urabá Antioqueño	13	128,078
Resto	27	258,181
Total general	25	241,232

Fuente: FUT y cálculos propios

Pobreza

La pobreza es una de las principales características de la población que habita las áreas definidas en los PDET. Con base en el Índice de Pobreza Multidimensional cabe afirmar que la pobreza en éstas áreas es superior a la media nacional (80% rural y 39% urbana); y con un nivel de incidencia superior en la parte rural que urbana (ver cuadro 20). La intervención por parte del Estado en ésta área va a ser fundamental en el marco del Acuerdo Final.

Cuadro 20
Índice de pobreza multidimensional

Nombre	Rural	Úrbano
Alto Patía y Norte del Cauca	85%	60%
Arauca	94%	62%
	90%	67%
Catatumbo	93%	67%
Chocó	96%	86%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	90%	69%
Macarena - Guaviare	90%	76%
Montes de María	91%	78%
Pacífico Medio	95%	74%
Pacífico y Frontera Nariñense	96%	87%
Putumayo	90%	75%
Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera	89%	60%
Sur de Bolívar	91%	71%
Sur de Córdoba	94%	75%
Sur del Tolima	88%	63%
Urabá Antioqueño	88%	63%

Solicitudes de restitución de tierras

A partir de la Información suministrada por el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que administra la Unidad de Restitución de Tierras, al 31 de diciembre de 2016, el número de solicitudes en los 16 PDET y 170 municipios definidos en el Decreto, permite afirmar que de las 100 mil 158 solicitudes, cerca de 49 mil 23 (48.9%) se encuentran localizadas en éstas áreas (ver Cuadro 21). De éste 48.9%, tan sólo el 43.2% están en las zonas microfocalizadas. En otras palabras, hay 27 mil 825 solicitudes en zonas no microfocalizadas.

Una de las intervenciones públicas importantes en estas áreas, a efecto de cumplir con la meta de formalización de la propiedad en los PDET, va a estar asociada con el proceso de restitución de tierras que se lleve a cabo en las áreas definidas en el artículo 3 del Decreto 893. De ahí la necesidad de impulsar el proceso de restitución de tierras como parte integrante de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en los municipios definidos en el Decreto 893 del pasado 28 de mayo de 2017.

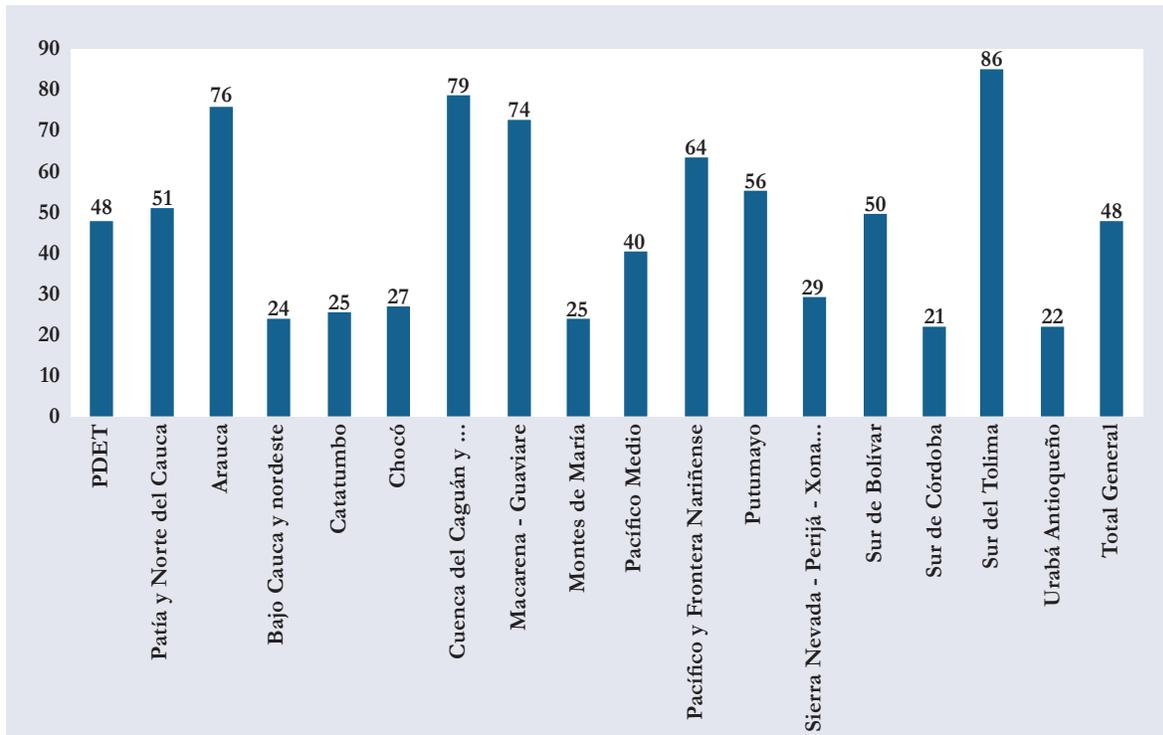
Cuadro 21
Solicitudes de Restitución de Tierras

	Fecha de Microfocalización						Total
	2012	2013	2014	2015	2016	No Micro	
Alto Patía y Norte del Cauca		88	250	383	829	2.055	3.605
Arauca						660	660
Bajo Cauca y nordeste antioqueño		28	100	239	373	2.164	2.904
Catatumbo	350	256	123	51	34	1.756	2.570
Chocó						1.210	1.210
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño				1	153	2.192	2.346
Macarena – Guaviare			154	126	446	4.764	5.490
Montes de María	1046	1888	932	2852	186	359	7.263
Pacífico Medio				1		634	635
Pacífico y Frontera Nariñense		93	8			1.847	1.948
Putumayo	184	223	285	134	555	2.841	4.222
Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera	456	1096	261	1498	1040	1.053	5.404
Sur de Bolívar			21	1	1	872	895
Sur de Córdoba	404	187	110	168	178	787	1.834
Sur del Tolima	304	297	93	99	41	1.725	2.559
Urabá Antioqueño	206	828	600	593	394	3.322	5.943
Total general	2.950	4.984	2.937	6.146	4.230	28.241	49.488

Fuente: Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Cálculos propios. Véase el Anexo para la distribución municipal en cada uno de los PDET.

De las 49.488 solicitudes en las áreas de los PDET, el 64% declara que abandonaron el predio; el 6% que fueron despojados el 29% que los despojaron y/o abandonaron, y el restante 1% no responde. Así pues, el principal hecho corresponde al abandono y, al indagarlos sobre el actor que causó el abandono del predio, un 48% señala a la guerrilla de manera exclusiva (ver gráfico 3).

Gráfico 3
Solicitudes donde el hecho es abandono y el actor victimizante es la guerrilla



Fuente: URT. Cálculos propios

Baldíos

En la base de datos del INCODER sobre predios baldíos adjudicados aparecen cerca de 426 mil predios y unas 20 millones de hectáreas, de los cuales un 33% (37% en área) se encuentran en los 170 municipios que hacen parte de los PDET. Con ello se muestra que el tema de tierras es sumamente importante en el Acuerdo Final como en las áreas de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial. Las áreas de mayor concentración se encuentran en el Alto Patía y Norte del Cauca como en el área del Caguán y el Piedemonte Caqueteño (Cuadro 22).

Cuadro 22

PDET	Número predios	%
Alto Patía y Norte del Cauca	21,686	15.1
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	21,503	15.0
Putumayo	13,177	9.2
Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera	11,419	8.0
Macarena - Guaviare	10,563	7.4
Arauca	10,463	7.3
Urabá Antioqueño	9,661	6.7
Sur del Tolima	8,896	6.2
Pacífico y Frontera Nariñense	8,060	5.6
Bajo Cauca y nordeste antioqueño	5,688	4.0
Catatumbo	5,338	3.7
Pacífico Medio	4,602	3.2
Sur de Bolívar	3,957	2.8
Chocó	3,306	2.3
Sur de Córdoba	3,210	2.2
Montes de María	1,720	1.2
Total	143,249	100.0

Fuente: INCODER. Cálculos CGR.

Indicador de seguridad

En los municipios definidos en el Decreto, el comportamiento de la seguridad va a ser determinante para la microfocalización en el proceso de restitución de tierras, como en la puesta en marcha del Acuerdo Final, dado que la mayoría de los municipios de los PDET se encuentran en un nivel alto (51 de 170, que equivale al 30%) y muy alto (63 de 170, es decir el 37.5%) de inseguridad (Cuadro 23). Muchos de ellos se encuentran en áreas de influencia de las FARC-EP, lo que puede contribuir al mejoramiento de la seguridad de éstas zonas, sin desconocer que el monopolio de las armas y de la justicia es un bien público esencial que debe proveer el Gobierno Nacional con sus fuerzas militares en todo el territorio nacional.

Cuadro 23
Municipios clasificados en cada una de las categorías de inseguridad

	Bajo	Medio	Medio Bajo	Alto	Muy Alto	Total general
Alto Patía y Norte del Cauca	-	6	4	8	6	24
Arauca	-	-	-	1	3	4
Bajo Cauca y nordeste antioqueño	-	-	1	7	5	13
Catatumbo	-	-	-	1	7	8
Chocó	-	1	7	5	1	14
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	-	2	-	3	12	17
Macarena - Guaviare	-	-	-	2	10	12
Montes de María	1	2	6	6	-	15
Pacífico Medio	-	3	-	1	-	4
Pacífico y Frontera Nariñense	-	2	1	1	7	11
Putumayo	-	1	-	1	7	9
Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera	-	6	3	6	-	15
Sur de Bolívar	-	1	-	4	2	7
Sur de Córdoba	-	-	2	2	1	5
Sur del Tolima	-	1	-	2	1	4
Urabá Antioqueño	-	-	6	1	1	8
PDET	1	25	30	51	63	170

Fuente: Índice de Incidencia del Conflicto Armado DNP. Cálculos propios.

Población víctima del conflicto armado

De acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), cerca del 56% de los ciudadanos registrados pertenecen a los municipios que conforman los PDET. De igual manera, permite afirmar que la mayoría de PDET son básicamente expulsores, pues el número de ciudadanos desplazados es mayor al número de ciudadanos recibidos. Tan sólo 2 PDET, el de la Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera; y, el del Urabá Antioqueño, resultan ser receptores netos.

Cuadro 24
Población desplazada en las zonas de los PDET (Número de ciudadanos)

	EXPULSION	RECEPCION	EXP-REC
PDET	3,905,496	2,420,106	1,485,390
Alto Patía y Norte del Cauca	276,591	142,190	134,401
Arauca	93,399	50,316	43,083
Bajo Cauca y nordeste antioqueño	219,415	118,524	100,891
Catatumbo	174,936	66,674	108,262
Chocó	251,807	91,302	160,505
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	330,158	201,325	128,833
Macarena - Guaviare	220,659	70,889	149,770
Montes de María	432,873	198,619	234,254
Pacífico Medio	253,022	188,385	64,637
Pacífico y Frontera Nariñense	260,062	166,887	93,175
Putumayo	231,330	122,356	108,974
Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera	468,439	519,196	(50,757)
Sur de Bolívar	126,383	64,881	61,502
Sur de Córdoba	201,890	125,912	75,978
Sur del Tolima	94,298	20,342	73,956
Urabá Antioqueño	270,234	272,308	(2,074)

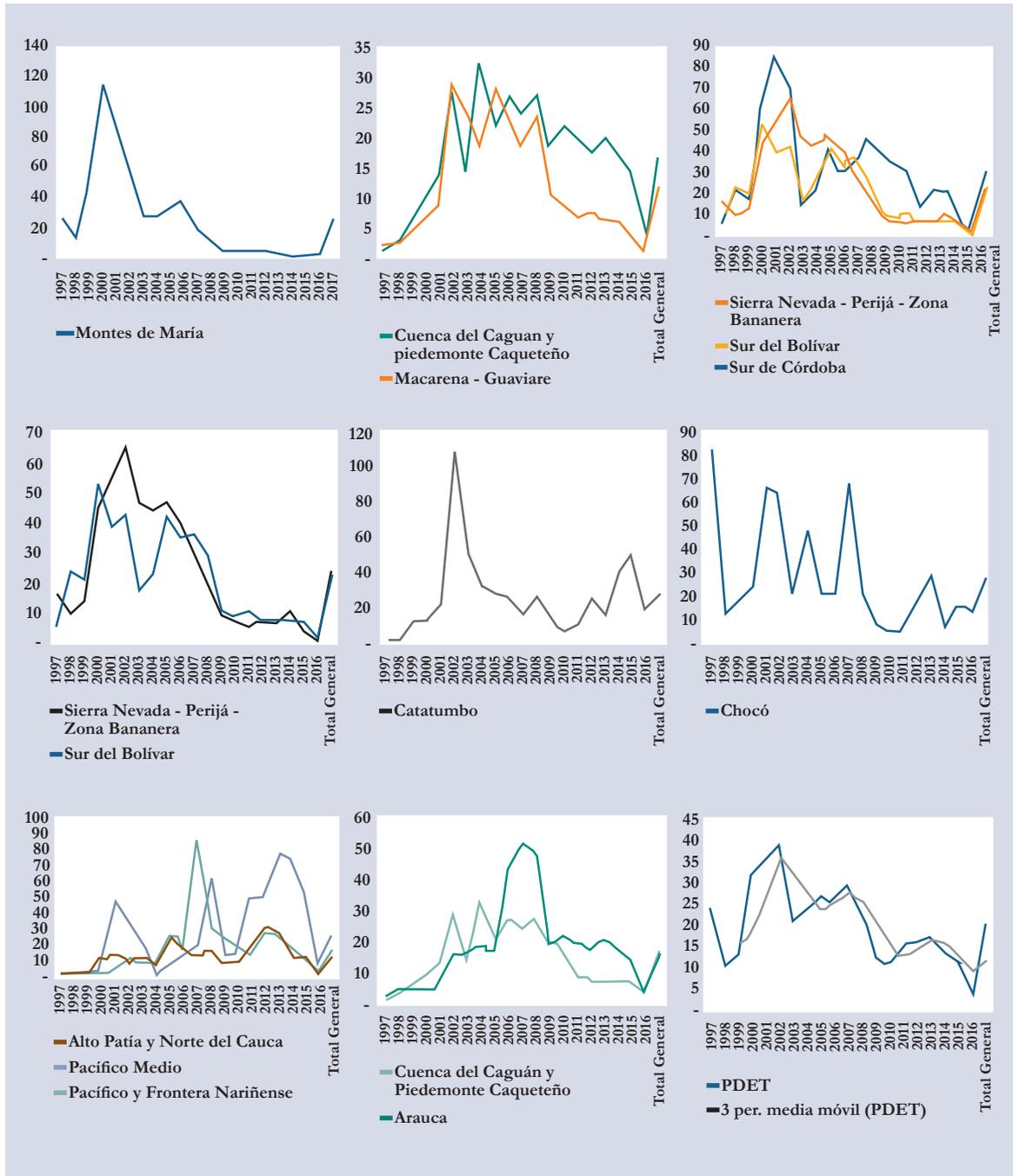
Fuente: RUV y cálculos propios.

De los 15 municipios receptores netos de ciudadanos desplazados se encuentran 4 ciudades capital de departamento (en negrilla): Piendamó, Santander de Quilichao, Los Andes, Cauca, Murindó, Florencia, Mocoa, Manaure, Valledupar, Fonseca, Santa Marta, Apartadó, Carepa, Chigorodó y Turbo.

Ahora bien, a efecto de evaluar el posible impacto del desplazamiento forzado en los municipios, el índice de presión resulta ser una buena aproximación, ya que relaciona el número de ciudadanos recibidos con la población total. A los ciudadanos que una entidad territorial recibe debe garantizarles la provisión de bienes públicos esenciales que el Estado está en la obligación de proveerles, entre ellos: educación, salud, agua potable y vivienda.

La evolución histórica del indicador de presión permite observar la dinámica del conflicto en el territorio como su intensidad. Por ejemplo, el conflicto a finales de los noventa en los Montes de María, el Sur de Córdoba y el Sur de Bolívar; o durante toda la década del 2000 en la Macarena y el Guaviare como en la Cuenca del Caguán y el Piedemonte Caqueteño; o el traslado a la zona sur-occidental: Pacífico Medio; Pacífico y Frontera Nariñense (ver Gráfico 4).

Gráfico 4
Evolución histórica del Índice de Presión en los PDET



Fuente: RUV. Cálculos propios.

Componente ambiental en los Acuerdos de Paz y en su implementación

Este documento aborda los desafíos de implementación de los diferentes aspectos que tocan primordialmente con el medio ambiente, incorporados en los Acuerdos de Paz firmados entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. El resultado de los Acuerdos de Paz en el campo ambiental arroja compromisos que si bien no están consignados específicamente en una sección destinada a este respecto, sí hacen parte integral de sus puntos fundamentales como son el punto 1, “Hacia un nuevo campo colombiano. Reforma Rural Integral (RRI)” y el punto 2, “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”. Aunque no se encuentre explícito en el texto de los Acuerdos, es evidente que estas acciones involucran a la institucionalidad ambiental en su conjunto con la condición necesaria de una fuerte coordinación interinstitucional e intersectorial en un contexto en el que las autoridades ambientales regionales deberán jugar un rol fundamental.

Desde la perspectiva de la democratización del acceso a la tierra, se plantea la creación de un Fondo de Tierras de distribución gratuita, de carácter permanente, que dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación. Sin embargo, se requiere el desarrollo de acciones que deberán ser implementadas para facilitar el cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva. De no mediar estas acciones, la fase de implementación terminará por privilegiar soluciones de ocupación y uso productivo de la tierra que irán en desmedro del medio ambiente y la sostenibilidad de mediano y largo plazo de las tierras distribuidas y del resto del territorio nacional.

A este respecto, se prevé desarrollar un Plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola y que permita actualizar y, de ser necesario, ampliar el inventario y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional. Dicho Plan se deberá desarrollar en un plazo no mayor a 2 años.

Como parte de la solución al problema de las drogas ilícitas, el texto del Acuerdo de Paz establece la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos

de Uso ilícito (PNIS)²⁸, que se implementará en el marco y como parte de la Reforma Rural Integral (RRI).

El PNIS promoverá la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito mediante planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI), diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades.

Por ende, dentro de los objetivos del PNIS se encuentra contribuir al cierre de la frontera agrícola, recuperar los ecosistemas y asegurar el desarrollo sostenible, en los términos acordados en el subpunto 1.1.10 de la Reforma Rural Integral. Con ese objetivo, el PNIS apoyará los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en zonas donde exista presencia de cultivos de uso ilícito. Así mismo, se plantea la construcción participativa de acuerdos para la erradicación de los cultivos que garanticen el control, restauración y protección efectiva en áreas de parques nacionales naturales, a partir de lo definido en el subpunto 1.1.10 de la RRI y, en particular, en lo que trata su tercer acápite.

No obstante, no debe perderse de vista que estas iniciativas van acompañadas de la intención de efectuar sustracciones a las reservas forestales, a lo cual debe prestarse la mayor atención y debe contrarrestarse con medidas preventivas, a fin de no generar, con la puesta en marcha de una solución al problema de propiedad y producción rural, nuevas afectaciones o acentuar las existentes sobre el capital natural del país.

Es deseable que se hubiese hecho mayor énfasis en los textos acordados, por lo trascendental que resulta para complementar las acciones previstas, al impulso del ordenamiento territorial concertado y construido desde lo local y territorial y, en especial, a la ordenación de cuencas hidrográficas, tan esencial para la solución a los conflictos derivados del uso de los recursos hídricos. Igualmente, se esperaban propuestas más

••• **28** El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito será la autoridad nacional competente, en cabeza de la Presidencia de la República, en coordinación con las autoridades departamentales y municipales y tendrá un carácter civil, sin perjuicio de su coordinación con las autoridades estatales que se requieran para garantizar su pleno desenvolvimiento, incluyendo las responsables de la seguridad y protección de las comunidades, según la concepción de seguridad contemplada en el Acuerdo Final.

El PNIS pondrá en marcha un proceso de planeación participativa para garantizar la participación activa y efectiva de las comunidades —hombres y mujeres— en el proceso de toma de decisiones y en la construcción conjunta de las soluciones. Las FARC-EP, luego de la firma de Acuerdo Final y en los términos que se acuerde en los **puntos 3 y 6 de la Agenda del Acuerdo General**, participarán en el Programa y contribuirán a la solución de los problemas de los cultivos de uso ilícito.

creativas a las problemáticas fundamentales como las repercusiones ambientales de la minería legal e ilegal.

Proyectos ambientales para la implementación de los Acuerdos de Paz en las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible²⁹

Los proyectos ambientales del postconflicto en la jurisdicción de las corporaciones autónomas incluyen aquellos coordinados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en las regiones y los consignados por estas entidades en sus planes de acción cuatrienal 2016-2019. Los proyectos coordinados por el Ministerio en las regiones incorporan la jurisdicción de 12 corporaciones, de las cuales 11 son corporaciones priorizadas³⁰. La mayoría de estos proyectos se iniciaron entre 2015 y 2017.

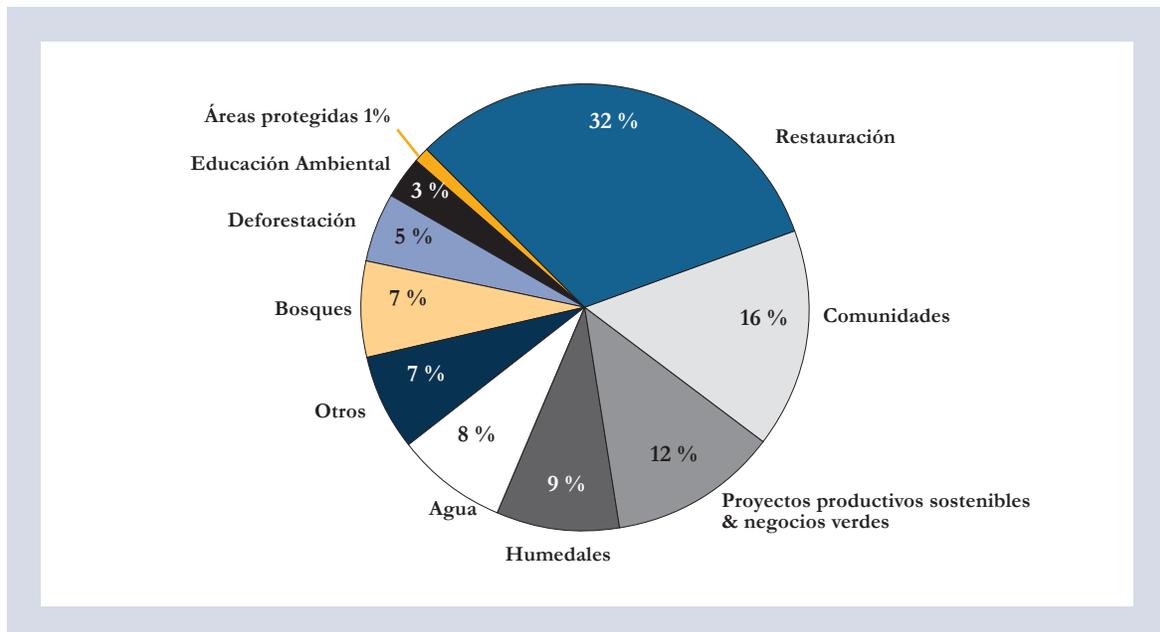
De los 43 proyectos que según información suministrada por el MADS serán ejecutados en los municipios priorizados para la implementación de los Acuerdos de Paz, el 65% de ellos se implementarán en las jurisdicciones de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía- Corpoamazonía, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA, CVS y la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó- Codechocó.

••• **29** La información contenida en esta sección hace parte del Informe del *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2016-2017*.

30 Según el Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2016-2017, las corporaciones priorizadas para efectos de la implementación de los Acuerdos de Paz en materia ambiental corresponden a Corpoamazonia, CDA, CVS, Codechocó, Corponariño, Corpourabá, Cormacarena, Corpocesar, Corpoguajira, Corporinoquia y CRC.

Gráfico 5

Porcentaje de recursos destinados a proyectos ambientales para el posconflicto según tipo de desafío ambiental en las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible involucradas en los Acuerdos de Paz



Fuente: MADS (2017). Elaboró: CGR-DES-Medio Ambiente. (2017)

Este conjunto de proyectos involucran recursos previstos por \$73.797 millones, de los cuales el 60% se destinarán a proyectos relacionados con restauración, apoyo a comunidades y proyectos productivos sostenibles -negocios verdes-. Llama la atención el bajo porcentaje de recursos destinados a proyectos relacionados con humedales, agua y bosques, que solo alcanzan el 24% del total (ver Gráfico 5).

Los proyectos relacionados con apoyo a comunidades incluyen, entre otros, el fortalecimiento de las prácticas tradicionales asociada a la biodiversidad y ambiente en comunidades indígenas, los sistemas integrales de sostenibilidad ambiental comunitaria para la adaptación al cambio climático y el fortalecimiento socio ambiental en comunidades indígenas vinculadas a la recuperación y protección de microcuencas.

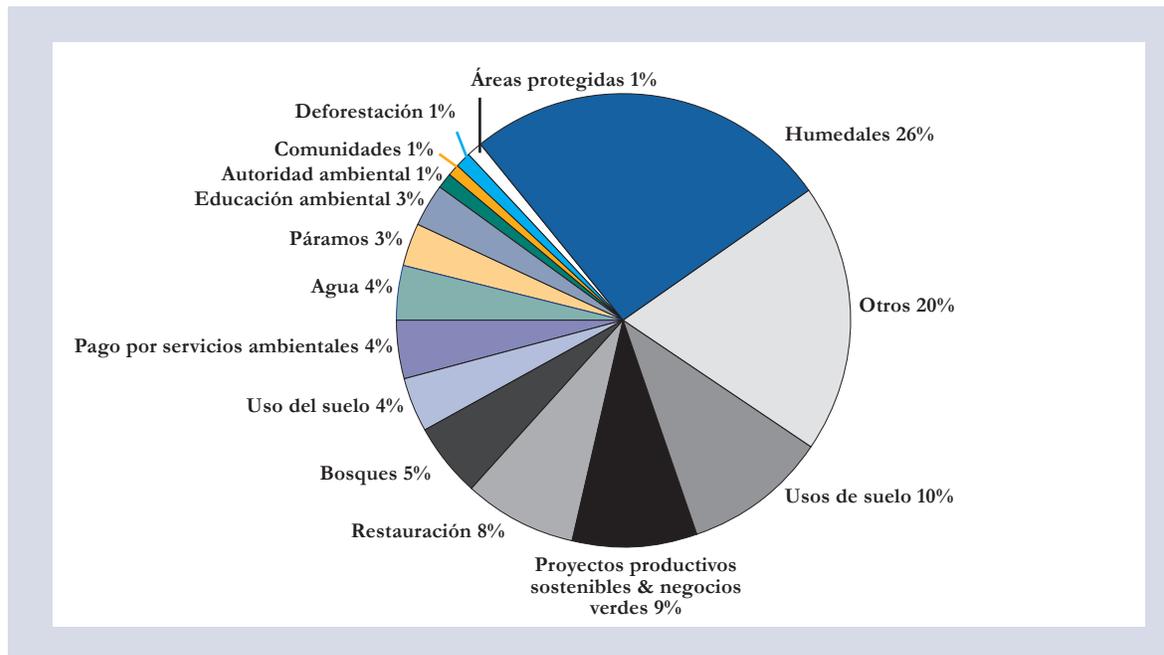
Los proyectos de restauración se relacionan con la rehabilitación ecológica participativa de áreas degradadas y la restauración ambiental en zonas de recarga hídrica de cuencas y microcuencas. Los proyectos productivos sostenibles -negocios verdes- incluyen estrategias de ecoturismo, aprestamiento e impulso de las cadenas de valor de micro y pequeñas empresas dedicadas al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, apoyo a organizaciones e iniciativas empresariales de negocios verdes y biocomercio con procesos de innovación y buenas prácticas, entre otros.

Llama la atención que el MADS no incluyó proyectos en las jurisdicciones de Corantioquia, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental-Corponor, Cortolima y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca- CVC-, a pesar de estar ubicadas en estas áreas algunas de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN).

Frente a los proyectos propuestos por las corporaciones, el 100% de las corporaciones priorizadas incluyeron proyectos relacionados con la implementación de los Acuerdos de Paz en sus planes de acción cuatrienal 2016- 2019, consistentes en total en 116 proyectos, por valor de \$466.784 millones. El 51% de dichos proyectos se implementará en las jurisdicciones de CRC, Corpourabá, CDA, Corantioquia y la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena-CAM. El 64% de los recursos previstos se destinarán a proyectos relacionados con humedales, uso del suelo y proyectos productivos sostenibles - negocios verdes- (ver Gráfico 6).

Gráfico 6

Recursos destinados según tipo de proyectos ambientales para el postconflicto en los planes de acción cuatrienal 2016- 2019 de las corporaciones autónomas involucradas en los Acuerdos de Paz



Fuente: Corporaciones priorizadas (2017). Elaboró: CGR-DES-Medio Ambiente.

En relación con los planes de acción cuatrienal de las corporaciones priorizadas, algunos proyectos coinciden temáticamente con desafíos ambientales identificados por la CGR. Sin embargo, hasta el momento no existe directriz clara por parte del Gobierno Nacional que establezca una hoja de ruta que permita a las corporaciones enfocar sus

proyectos hacia la implementación de los Acuerdos en materia ambiental. Un elemento importante que podría potenciar las capacidades de las corporaciones en torno a las prioridades ambientales son los memorandos de entendimiento y la efectiva acción de su respectiva comisión de seguimiento.

Responsabilidades institucionales del SINA frente a la implementación de los Acuerdos de Paz

Lo plasmado en el CONPES 3867 de 2016, *“Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto”*, y en el CONPES 3850 de 2015, *“Fondo Colombia en Paz”*, define una primera aproximación al diseño institucional de la implementación de los Acuerdos de Paz, a partir de estrategias transversales de implementación como los esquemas de Contrato–Plan y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–.

En el caso del CONPES 3867 de 2016, se incluye como uno de los componentes programáticos principales la conservación y uso sostenible del capital natural (Colombia Sostenible³¹); que a su vez incluye el ordenamiento ambiental del territorio, el fortalecimiento de la gobernanza ambiental, alternativas económicas ambientalmente sostenibles y la recuperación y conservación de ecosistemas estratégicos. Sin embargo, el MADS sólo participa como un actor más en el proceso de diseño e implementación en este vital componente programático de Colombia Sostenible.

A pesar que el Conpes 3867 de 2016 establece que las corporaciones, en cumplimiento de sus funciones, deberán priorizar el aporte de recursos y el apoyo a la ejecución de intervenciones en sus jurisdicciones, que desarrollen los propósitos de las estrategias del posconflicto en cuanto a sostenibilidad, ordenamiento y protección de las áreas de especial importancia ambiental, en el trazado de la estrategia para la implementación

••• **31** CONPES 3867 de 2016 La iniciativa Colombia Sostenible es un mecanismo de coordinación institucional, diseñado para articular las intervenciones financiadas con recursos propios y de cooperación internacional que promueven el desarrollo rural sostenible, la conservación, el uso sostenible de la biodiversidad y la mitigación y adaptación al cambio climático en zonas afectadas por el conflicto armado.

El principal mecanismo de gobernanza será el Consejo Directivo de la iniciativa, conformado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Presidencial para la Cooperación, la Alta Consejería para el Posconflicto, el gerente del Fondo Colombia en Paz y el DNP. El Consejo estará a cargo de dar lineamientos sobre la priorización geográfica y temática de las intervenciones; de aprobar mecanismos y criterios de asignación, ejecución y seguimiento a los recursos de la iniciativa y de hacer recomendaciones a las instancias directivas de los programas y proyectos a ejecutarse en el marco de la Iniciativa; entre otros.

de los Acuerdos de Paz no se observa claramente representada la participación de las autoridades ambientales regionales, como actor relevante y central de la arquitectura institucional para garantizar que las intervenciones mantengan un enfoque regional y de desarrollo sostenible³².

Es importante que el MADS y las corporaciones identifiquen las potencialidades y los roles de las autoridades ambientales regionales en el marco de los “Contratos Paz” y los “Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial”, concebidos como los instrumentos mediante los cuales se materializarán las intervenciones estatales del posconflicto.

El esquema de Contratos Paz requiere de una ejecución orientada a resultados. Lo cual significa la definición de metas acordes con necesidades y capacidad de ejecución en los tiempos previstos por parte de las entidades del SINA en su conjunto. Por su parte, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET comparten con los Contratos de Paz el mismo propósito de integralidad en las intervenciones.

Cabe recordar que el Conpes 3850 de 2015 sugiere a los gobiernos departamentales, municipales y corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible incorporar los lineamientos de este documento en sus planes de inversión y participar y apoyar la implementación del Fondo Colombia en Paz³³.

• • • 32 El CONPES 3867 de 2016 establece que mediante la iniciativa Colombia Sostenible, la Presidencia de la República a través de la Alta Consejería para el Posconflicto, con el apoyo técnico del DNP y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, buscará armonizar las diferentes intervenciones y fuentes de recursos que, en el marco de programas nacionales e internacionales, puedan canalizarse para apoyar los propósitos de paz y sostenibilidad ambiental del país, particularmente en las zonas de mayor fragilidad y deterioro ambiental como consecuencia del conflicto armado.

33 Este documento CONPES define el marco general y los lineamientos para la creación y puesta en marcha del Fondo Colombia en Paz, como el eje articulador e instancia de coordinación de los esfuerzos institucionales y financieros dirigidos a acometer las inversiones necesarias para la transición de Colombia hacia un escenario de paz estable y duradera. Esto supone la materialización de los dividendos ambientales, sociales y económicos que trae consigo la terminación efectiva del conflicto armado, en particular, a través de facilitar la superación de sus efectos sobre la degradación del medio ambiente, el fortalecimiento del Estado de derecho, la reinserción y transición democrática de los grupos armados ilegales y la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas. Este Fondo recibirá y administrará los recursos para el posconflicto provenientes del presupuesto nacional, aportes de regalías, sector privado y comunidad internacional.

Adicionalmente a lo señalado por los documentos CONPES, se requiere que el *Plan Marco para la Implementación de los Acuerdos*³⁴, aprobado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)³⁵, incluya objetivos, metas y prioridades e instituciones responsables en el marco del SINA y de otros sectores del Gobierno, que permitan evitar la afectación de ecosistemas estratégicos presentes en zonas de manejo ambiental como resultado de la implementación de la reforma rural integral y la sustitución de cultivos ilícitos.

De manera especial, se requiere generar indicadores, fuentes de financiación, recomendaciones de política y mecanismos de coordinación interinstitucional para aprovechar las capacidades institucionales existentes y potenciar las requeridas, de modo que los desafíos ambientales del postconflicto generen sinergias con los objetivos ambientales del país a mediano y largo plazo, como es el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible³⁶.

Dicho Plan Marco resulta fundamental puesto que a partir de allí se construye el componente específico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo PND por los próximos 20 años, según lo establece el Acto Legislativo 01 de 2016 como parte de los mecanismos de implementación de los Acuerdos de Paz.

Para la implementación de los Acuerdos de Paz en su componente ambiental concurren una serie de competencias e instancias gubernamentales que involucran tanto al conjunto del Sistema Nacional Ambiental- SINA, como a los entes del sector agropecuario de manera muy interrelacionada; así como la participación comunitaria en los ámbitos regionales y locales.

Las entidades del SINA, en cabeza del MADS y las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible están llamadas a ser actores centrales en la materialización de las iniciativas, tanto desde la perspectiva de ejecutores en las áreas de su jurisdicción de las estrategias, planes y programas sectoriales que se consignan en el Plan Plurianual de Inversiones, cuanto en el ejercicio de su función de autoridad ambiental en el acompañamiento a las acciones y seguimiento a las implicaciones y repercusiones ambientales que deriven de la ejecución de intervenciones sectoriales conducentes al cumplimiento de los Acuerdos; es decir, vigilar que se rijan por principios de sostenibilidad ambiental.

••• 34 Según el texto final de los Acuerdos de Paz, se requiere de su aprobación posterior mediante un documento CONPES. El Plan Marco tendrá una vigencia de diez (10) años y una primera fase de implementación prioritaria que se extenderá hasta el 20 de mayo de 2019.

35 Creada mediante Decreto 1995 del 7 de diciembre de 2016

36 Naciones Unidas. Agenda de Desarrollo Sostenible 2015- 2030

Por otra parte, el Marco Fiscal de Mediano Plazo- MFMP, recientemente expedido, indica que el costo total estimado para la implementación de los Acuerdos de Paz asciende a \$129,5 billones, de los cuales el 85,4% de los costos corresponde al capítulo de Reforma Rural Integral, seguido del 6,4% correspondiente al capítulo de Solución al problema de Drogas Ilícitas³⁷.

Teniendo en cuenta que la implementación de dichos capítulos generarán los mayores desafíos ambientales para el postconflicto y en estos ejes se concentrarán la mayor cantidad de las inversiones a nivel nacional y en los territorios priorizados, resulta fundamental que se asignen los recursos necesarios para garantizar la ejecución del componente de sostenibilidad ambiental de los planes de sustitución y desarrollo alternativo y asegurar también la protección de zonas ambientales sensibles en los procesos de sustracción de zonas de reserva forestal de Ley 2a de 1959, mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional del MADS y de las corporaciones autónomas regionales orientado a los resultados esperados de la implementación de los Acuerdos.

Adicionalmente, se requiere mejorar los niveles de ejecución presupuestal de las corporaciones autónomas regionales. Como lo ha señalado reiteradamente la CGR, la subejecución de las CAR resulta ser un limitante mayor para la eficaz gestión de la protección ambiental en el país.

Según la información analizada por la CGR en torno a la capacidad con que cuentan las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, se puede afirmar que ésta es limitada en función de los resultados esperados de la implementación de los Acuerdos de Paz, por lo que existe el riesgo, en primer lugar, que se presente una agudización de los desafíos ambientales del posconflicto y que, dada la baja ejecución física y de los recursos disponibles, tanto propios como del Presupuesto General de la Nación, que han mostrado en las últimas cinco (5) vigencias fiscales estas entidades, la tendencia a la subejecución presupuestaria se mantenga en detrimento de la eficacia y eficiencia que de ellas se espera para afrontar con éxito los desafíos ambientales en sus territorios.

• • • 37 Igualmente el MFMP establece que para garantizar la implementación de los Acuerdos para los próximos 15 años, el 36% se financiarán con recursos del Presupuesto General de la Nación- PGN, el 29,2% se financiarán con recursos el Sistema General de Participaciones –SGP y el 15,2% del Sistema General de Regalías – SGR.

Referencia especial a los ecosistemas estratégicos

Páramos y humedales

El proceso de delimitación de los páramos y humedales en las corporaciones priorizadas por la CGR para la implementación del punto 1, “*Reforma Rural Integral*”, ha avanzado poco y lentamente; de 30 páramos considerados, la mitad de ellos, cuentan con acto administrativo de delimitación; no obstante, es más representativa el área de los no delimitados: 1.071.019 ha, que la de delimitados, que es de 544.541 ha.

Puesto que la delimitación es apenas el primer paso para contar con instrumentos de gestión adecuados para los páramos y que se requiere con premura que existan *planes de manejo* para avanzar hacia su protección y uso sostenible, saber que solo 6 de estos ecosistemas (el 20% del total) en las CAR priorizadas por efectos del Acuerdo cuentan con *plan de manejo* no resulta muy alentador. De ahí la necesidad de imprimirle mayor dinámica a este proceso para corresponder al desafío.

En relación con los humedales, las corporaciones priorizadas representan el 91% de las hectáreas de humedales (27.820.812 ha) en el país³⁸, de las cuales el 79% se concentra en la jurisdicción de 5 corporaciones: Corporinoquia, Corpoamazonía, CDA, Cormacarena y Codechocó. De este conjunto de corporaciones, sólo el 8% de las hectáreas de humedales bajo su jurisdicción se encuentran delimitadas³⁹. Igualmente, según la información reportada por las corporaciones, sólo el 15% de hectáreas de humedales tienen algún tipo de plan de manejo, principalmente ubicadas en las jurisdicciones de Codechocó y Cormacarena.

En términos generales, la ausencia de delimitación y planes de manejo no sólo evidencia debilidades en la gestión de las corporaciones autónomas regionales y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sino que también hacen más vulnerables a este tipo de ecosistemas estratégicos de cara a la implementación de los Acuerdos de Paz, en la medida en que pueden ser afectados por el desarrollo de proyectos productivos o actividades en la zona que podrían afectar el estado de páramos y humedales.

••• 38 Instituto Humboldt. 2015. Mapa nacional de identificación de humedales continentales de Colombia.

39 En la mayoría de los casos no se reporta acto administrativo de delimitación del humedal por parte de las corporaciones.

Las Reservas de Ley 2ª de 1959

Las reservas forestales se establecieron con el propósito de desarrollar la economía forestal y la protección de los suelos, el agua y la vida silvestre⁴⁰. A partir de la zonificación se definieron tres tipos de reservas con usos diferenciados, que abarcan desde la producción forestal comercial, agroforestal y silvopastoril hasta el mantenimiento de los procesos ecológicos para la oferta de servicios ecosistémicos.

En los Acuerdos de Paz se apela a las reservas forestales como una de las fuentes de provisión de tierras para el desarrollo de la “*Reforma Rural Integral*”, mediante la figura de la sustracción, que ya se ha usado para fines de titulación colectiva en otras épocas; pero al tiempo se menciona que éstas serán actualizadas, delimitadas y fortalecidas, lo que de entrada parecería un contrasentido y significa un importante esfuerzo para la institucionalidad, en aras de lograr simultáneamente cumplir con los objetivos de acceso a la tierra y la protección de zonas ambientales sensibles.

Del área total de reservas forestales de Ley 2ª (48.814.413⁴¹ ha), 46.930.117 ha se encuentran en la jurisdicción de las CAR que tienen territorios priorizados para los Acuerdos. Es allí donde se pondrá a prueba la capacidad de la institucionalidad ambiental para actuar coordinadamente con el conjunto del Estado en el desarrollo de las acciones contempladas para acudir a esas reservas como áreas donde se viabilizará el **Fondo de Tierras**. Resulta fundamental considerar los determinantes ambientales de estos vastos territorios con el ánimo que las iniciativas propuestas a resolver un problema de acceso a la tierra y producción agraria no agudicen aún más las afectaciones presentes por fenómenos como la colonización, los cultivos ilícitos y la promoción por décadas de un modelo agropecuario insostenible, dada la fragilidad ecológica de estas importantes zonas del país.

Deforestación

Para el año 2015, los territorios más afectados por el fenómeno de la deforestación corresponden a las jurisdicciones de Corpoamazonía (concentraba el 27,65% de la deforestación del país que estaba en el orden de 124.035 ha) y Cormacarena

• • • 40 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “Reservas Forestales Establecidas por la Ley 2ª de 1959”, pág. 1. 2017.

41 Cifra suministrada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en respuesta a solicitud de información de la CGR.

(alcanzaba el 12,4% del total). Aunque resulte evidente que la más alta cifra de este fenómeno se presente en las regiones con mayor cobertura boscosa, no por eso deja de ser una situación que, pese a los diferentes esfuerzos institucionales intentados desde años atrás, no se revierte de manera significativa. Las alertas de deforestación más recientes emitidas por el IDEAM apuntaban para el último trimestre de 2016 hacia las jurisdicciones de Corpoamazonía (18,9%), CDA (14,8%), Cormacarena (10,9%) y Corantioquia (9,7%) como aquellas en donde estas afectaciones son más alarmantes.

La totalidad de las CAR priorizadas han adelantado en el periodo considerado (2014-2016) diferentes estrategias y programas destinados a detener o evitar el avance de la deforestación; es así como en su gran mayoría han suscrito pactos por la madera legal, con el fin que el proceso de obtención de madera se cumpla dentro de los parámetros legales fijados, para lo cual se han involucrado en diferentes regiones otras entidades, además de las ambientales, en especial la fuerza pública para el trabajo conjunto de incautación de madera ilegal.

Los procesos de ordenamiento forestal destinados a planificar el uso y manejo de los bosques son una tarea que por cuenta de las CAR ha avanzado poco, particularmente en aquellas regiones donde la deforestación es más crítica, habida cuenta de que el avance logrado en 20 años, desde que se dispuso esta obligación, no ha llegado en la Orinoquía y la Amazonía ni siquiera al 5% de su extensión boscosa natural⁴².

Por consiguiente, para el desarrollo de la reforma rural integral, eje nodal de los Acuerdos de Paz, debe considerarse que el estado actual de fenómenos como la deforestación y los modestos resultados obtenidos hasta el momento para evitarla o reducirla, ponen al desnudo la incapacidad del Estado para enfrentar eficazmente esta problemática y, por ende, limitan la posibilidad real de dar efectivo cumplimiento a lo acordado.

• • • 42 La CGR en los Informes al Congreso del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente ha llamado la atención sobre la ineficiencia de las CAR en este proceso. Así lo ratifica el informe 2015-2016, páginas 119 y ss.

Capítulo IV.
**La Contraloría General
de la República y el
posconflicto: fortalecimiento de
la participación ciudadana
y respuesta institucional**



La Contraloría General de la República y el posconflicto: fortalecimiento de la participación ciudadana y respuesta institucional

Desde la adopción definitiva de los Acuerdos de Paz, el 24 de noviembre de 2016, la Contraloría General de la República inició un proceso de reflexión interno sobre la manera como debía afrontar en el corto plazo el desafío de responder a las responsabilidades encargadas a la Institución. En este contexto se privilegiaron dos vías: la primera consistió en el fortalecimiento del control fiscal participativo, liderado por la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, que dio lugar al establecimiento de un diálogo entre actores institucionales y sociales en algunos de los departamentos que albergan Zonas Veredales de Transición y Normalización; la segunda, por su parte, se centró en la estrategia interna e institucional para el seguimiento y control a los recursos del posconflicto, que dio lugar a la creación, vía Decreto presidencial 888 de 2017, de la Unidad Especial Delegada para el Posconflicto.

La participación ciudadana como estrategia de control y vigilancia de los recursos del posconflicto

La Contraloría General de la República, a través de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, tiene la función de establecer las estrategias de promoción de la participación ciudadana para coadyuvar eficazmente en la vigilancia de la gestión fiscal e identificar los mecanismos institucionales, metodológicos y técnicos que la garanticen, además de la de generar estrategias para promover los mecanismos de control ciudadano a los proyectos propuestos por su alto impacto social, económico y ambiental.

En concreto, la Contraloría prevé en su plan estratégico, denominado “Por un control fiscal preventivo orientado a la gerencia efectiva del recurso público”, el objetivo de “Construir ciudadanía solidaria, incluyente y activa en el control fiscal a la gestión pública”. Con ese objetivo, la Entidad aporta desde su competencia la promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales, sobre la base de los lineamientos incluidos en el Acuerdo. No puede perderse de vista que la participación ciudadana es punto central del Acuerdo de Paz, desarrollado a profundidad en el punto 2 del documento. Es el propio Acuerdo

el que resalta que la “participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final”, y que dicha participación, en palabras del mismo Acuerdo, debe garantizarse en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas en los territorios, lo cual se constituye además en garantía de transparencia.

Siendo la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera un asunto trascendental para el desarrollo del país y escenario propicio para el desenvolvimiento de los procesos participativos, la Contraloría consideró necesaria la creación de espacios deliberativos para la socialización de las políticas públicas vinculadas con la implementación del Acuerdo. Estos espacios fueron pensados para permitir a las autoridades públicas informar a la ciudadanía acerca de los montos destinados al desarrollo del Acuerdo de Paz, particularmente, por ahora, de los destinados a la estructuración y puesta en marcha de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y de los Puntos Transitorios de Normalización (PTN).

Los ciudadanos, en ejercicio de sus derechos constitucionales y empoderados de sus prerrogativas de agentes de vigilancia de la inversión pública (art. 270 C.P), son protagonistas de excepción en la construcción de la paz y participantes fundamentales en la planeación, ejecución y el seguimiento a los planes y programas que pretenden desarrollarse en los territorios, lo cual garantiza la transparencia de la información y de las acciones realizadas. Esta participación activa de la ciudadanía incrementa a su vez la confianza en la institucionalidad, realza una dinámica de mutua colaboración con las autoridades públicas y permite que el diseño de las políticas públicas destinadas a la implementación del Acuerdo satisfaga las necesidades concretas de la población afectada.

La participación ciudadana se convierte así en la garantía de perdurabilidad de los Acuerdos, porque permite que su implementación responda realmente a lo que la gente espera de ella.

La participación ciudadana en el centro de los acuerdos

En atención a este principio, la implementación del Acuerdo debería responder a un diagnóstico objetivo elaborado con la participación activa de las fuerzas sociales, dentro de enfoques territoriales, de manera que las acciones que coordinen los diferentes elementos contenga metas claras y precisas que posibiliten la transformación estructural de las condiciones de vida y de producción de las poblaciones beneficiadas por la realidad que sobrevendría a la firma del Acuerdo. Esta es la aspiración de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET.

Los espacios de encuentro propuestos por la Contraloría General de la República, en su condición de promotora y acompañante de los procesos de participación ciudadana, y estructurados con la finalidad de facilitar la construcción de los PDET, están llamados a definir las prioridades en la implementación de los planes nacionales en territorio (vías, riego, infraestructura, servicios, etc.), de acuerdo con las necesidades concretas de la población.

Las ventajas de la promoción de la participación ciudadana se perciben en el acompañamiento a la planeación y en el seguimiento a la ejecución, en forma de veedurías ciudadanas, y facilitan, de forma eventual, el recaudo de insumos para los procesos de control fiscal adelantados por la Entidad.

Este ejercicio integrador no se entiende por parte de la Contraloría como una limitante de las competencias de las autoridades públicas, sino como el acompañamiento necesario de quienes en última instancia constituyen el objeto y objetivo de toda política pública: los ciudadanos.

Para concluir el punto, debe aclararse que la participación ciudadana, como herramienta de intervención pública en la implementación del Acuerdo Final, es una responsabilidad propia de la Contraloría, pero procede también directamente del texto del Acuerdo. En este sentido, el Acuerdo prevé las siguientes líneas de acción sobre este particular:

- Garantizar el derecho al acceso oportuno y libre a la información oficial en el marco de la Constitución y la ley, con los ajustes legales que puedan ser necesarios para la implementación de los Acuerdos.
- Reglamentación del derecho de réplica y rectificación, en cabeza de las organizaciones y movimientos sociales más representativos, frente a declaraciones falsas o agraviantes por parte del Gobierno Nacional.
- Realizar conjuntamente con las organizaciones y movimientos sociales una caracterización y registro de organizaciones sociales, formales y no formales, que se actualice periódicamente para identificar, sin detrimento de su naturaleza y su autonomía, sus capacidades y necesidades, y la existencia de redes y alianzas como base para el desarrollo de la política pública o para la modificación de la misma.
- Apoyar, mediante asistencia legal y técnica, la creación y el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales. Sin perjuicio del principio de igualdad, se apoyará con medidas extraordinarias a las organizaciones de mujeres, de jóvenes y de grupos históricamente discriminados.
- Por solicitud de las organizaciones y movimientos sociales, agilizar la sistematización e intercambio de experiencias exitosas de fortalecimiento de los mismos y

formarlos y capacitarlos para el desarrollo de sus objetivos misionales, con el apoyo de otras organizaciones y movimientos de similar naturaleza; cuando haya lugar.

- Fortalecer los mecanismos de financiación de iniciativas y proyectos propios de las organizaciones sociales, mediante concursos públicos y transparentes con veeduría ciudadana.
- Promover la creación de redes de organizaciones y movimientos sociales, especialmente de los que han estado en condiciones de exclusión política, que hagan visibles sus liderazgos y garanticen su capacidad de plena interlocución con los poderes públicos.
- Acceso a mecanismos de difusión para hacer visible la labor y la opinión de las organizaciones y movimientos sociales, que incluyan espacios en los canales y emisoras de interés público.
- En las instancias de participación ciudadana se ampliará y garantizará la representatividad con participación equitativa entre hombres y mujeres de las organizaciones y los movimientos sociales, el control ciudadano y la interlocución con las autoridades locales, municipales, departamentales y nacionales.
- Diseñar metodologías que contribuyan a la efectividad e incidencia de las instancias de participación e interlocución, incluyendo las que se establezcan de acuerdo con su propia naturaleza (formal o informal) y especificidad. Dichas metodologías en especial asegurarán mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de los acuerdos que surjan de los escenarios de participación con las organizaciones y movimientos sociales.
- Poner en marcha instancias de seguimiento y verificación del cumplimiento, por parte de las autoridades, de las obligaciones, compromisos y garantías en cuanto al establecimiento, funcionamiento y eficacia de los espacios de participación ciudadana y, en particular, de los de interlocución con las organizaciones y movimientos sociales.
- Crear una herramienta que permita valorar, hacer visible e incentivar la gestión de las autoridades públicas, con respecto a la participación de las organizaciones y movimientos sociales.
- Se garantizará el intercambio de experiencias exitosas de participación ciudadana entre las organizaciones sociales y las autoridades locales y regionales, de acuerdo con las particularidades de los diversos territorios.
- Promover la construcción de agendas de trabajo locales, municipales, departamentales y nacionales, según el caso, que permitan la atención temprana de las peticiones y propuestas de los diferentes sectores que se realicen a través de las organizaciones y movimientos sociales.
- Las autoridades locales deberán atender de manera oportuna las peticiones y propuestas y canalizarlas según su competencia, con el fin de que sean atendidas de manera pronta y eficaz.

Mesas Informativas en Zonas Veredales Transitorias de Normalización y Puntos Transitorios de Normalización

En el marco de la promoción de la participación ciudadana en la implementación del Acuerdo Final, la Contraloría General de la República realizó cuatro mesas informativas piloto, en cuatro de los departamentos en que se dispuso la instalación de Zonas Veredales Transitorias de Normalización y Puntos Transitorios de Normalización. A dichas mesas fueron invitados miembros de la sociedad civil y autoridades públicas locales, regionales y nacionales.

En su condición de promotora de la participación ciudadana, esta Entidad, a través de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, actuó como facilitadora del diálogo social entre la ciudadanía y las autoridades públicas encargadas de poner en marcha las ZVTN. Ello con el fin de proporcionar a las comunidades elementos de información, formación, capacitación, organización, deliberación y articulación, estrategias fundamentales para dinamizar la participación ciudadana efectiva.

El resultado de dicha experiencia permitió a los agentes del Gobierno encargados de implementar los acuerdos transmitir a los directamente afectados los proyectos, planes y programas previstos para los territorios, así como también acerca de los recursos a ejecutar en 9 de los 26 puntos de Zonas Veredales, en los municipios de Fonseca en la Guajira, Tierralta en Córdoba, Vista Hermosa, La Macarena, Mesetas, Puerto Rico y Uribe en Meta y Buenos Aires y Caldonon en el Cauca.

Los participantes, entre los que se cuentan alcaldes, gobernadores, personeros, defensores del pueblo, autoridades tradicionales de resguardos y cabildos indígenas, voceros de consejos comunitarios de población afrocolombiana, colectivos de mujeres, campesinos, víctimas del conflicto armado y, mayoritariamente, líderes representantes de la acción comunal, conocieron del Director del Fondo de Programas Especiales para la Paz, entre otros aspectos, los fundamentos, contenidos y detalles de los procesos de contratación pública que están haciendo realidad la instalación de los campamentos, el porqué de los sitios y adecuación de los accesos viales y de los terrenos arrendados, la provisión de materiales y dirección técnica de las obras por parte del Gobierno en construcción con mano de obra aportada por las FARC; todo ello de conformidad con los protocolos y anexos del Acuerdo Final.

Del mismo modo, la ciudadanía interrogó a los gestores sobre la vocación real y efectiva de dichos campamentos en cuanto a si se trata de zonas transitorias o están destinadas a albergar por más tiempo a la población desmovilizada. La población también planteó sus interrogantes en torno a que la provisión de insumos de construcción, agríco-

las y pecuarios no proviene de la oferta local; el porqué de los marcados contrastes entre la inversión pública dentro de las áreas transitorias de normalización con servicios de acueducto, energía, comunicaciones y salud, entre otros, frente a las históricas reivindicaciones de las comunidades por la cobertura y potabilización del agua, por el saneamiento básico, la electrificación e intercomunicación, por la construcción, mejoramiento y/o dotación de sus puestos, centros de salud, hospitales y de sus instituciones educativas, por la inversión en las vías de acceso para la comercialización de la producción campesina, etc.

La respuesta del Fondopaz y de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz apuntó a que los recursos aplicados en las ZVTN y los PTN son la inversión pública de corto plazo que asegurará el fin del conflicto. Es el precio presente que se paga como Nación por la tranquilidad que ya estamos experimentando.

Las comunidades también plantearon el interrogante de lo que deben esperar las víctimas del conflicto, quienes además del peso de los hechos que marcan su tragedia, deben empezar una nueva vida fuera de sus tierras. A este reclamo se sumaron los de los grupos étnicos, que reivindican sus garantías y conquistas jurídicas, que los discriminan positivamente pero que los mantienen en el atraso y la exclusión.

Las inquietudes de los alcaldes giran en torno a la necesidad de que el Gobierno nacional los tenga en cuenta como actores principales que deben ser consultados e informados respecto de las acciones requeridas para la implementación del Acuerdo. Por su parte, los agentes del Ministerio Público denunciaron violaciones a los derechos humanos y dieron cuenta de amenazas reales a la seguridad en las zonas antes ocupadas por las FARC, por la aparición de “grupos extraños” al territorio, con amenazas de limpieza social y control del territorio.

La Agencia para la Renovación del Territorio, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Consejero para el Posconflicto, la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, la Unidad para la Restitución de Tierras intervinieron activamente en estas audiencias.

De su intervención se tiene que la implementación de los PIC -Pequeñas Infraestructuras Comunitarias -, se integrará con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial - PEDT, con el fin de ofrecer un desarrollo integral y participativo en las regiones, a través de una inversión poderosa que jalone la satisfacción de las necesidades más urgentes de la comunidad y de las autoridades locales.

En este escenario de información, diálogo y deliberaciones se entiende que las inversiones en los campamentos para el fin del conflicto son de estricto carácter transitorio, pero que es posible que después de la dejación de armas puedan estas infraestructuras

albergar por cierto tiempo a la población excombatiente y, al mismo tiempo, prestar algunos servicios a las comunidades como escenarios de capacitación o proyectos productivos. Adicionalmente, el Gobierno debe incrementar sus esfuerzos para generar canales de comunicación entre el nivel central y el local, con el fin de optimizar la ejecución de los recursos destinados al posconflicto, toda vez que dicha falta de coordinación fue resaltada como una preocupación constante y sentida desde las entidades territoriales.

En este contexto, la importancia de las mesas informativas ha sido crucial para empezar a entender la dinámica de la implementación del Acuerdo y ha hecho ver la necesidad de que esta se haga de frente a la región, con la participación activa de las autoridades locales en la planeación y ejecución de los recursos destinados al desarrollo de las zonas afectadas por la violencia.

Movido por esta percepción, este organismo de control considera indispensable hacer ver al Gobierno nacional la necesidad de agotar técnicamente todos los esfuerzos y medios para que, en la implementación del Acuerdo, se garanticen los tres principios insoslayables de la gestión pública: transparencia, participación y coordinación. No de otra forma podrán superarse las dificultades que provienen del escepticismo y la desconfianza hacia los procesos de implementación del Acuerdo percibidos en las mesas informativas. Respecto de cada uno de estos principios, las acciones del Gobierno deberían encaminarse de la siguiente forma:

- Asegurar que, con la debida oportunidad (antes de la ejecución), se divulgue y se dé a conocer, sin escatimar medios y escenarios, a los distintos actores en el territorio, las acciones que pretenden adelantarse con el fin de evitar suspicacias sobre las decisiones, la pertinencia de las inversiones y la rectitud de los gestores.
- Garantizar las múltiples formas que adopta el derecho ciudadano a participar en las decisiones que los afectan y por lo mismo, permitir a las comunidades opinar, presentar sugerencias y propuestas, incidir en la toma de decisiones, ser parte activa de las ejecuciones y ejercer el control social que les es propio.
- Adoptar medidas conducentes a la coordinación armónica de la implementación, de manera que se permita la participación de los distintos agentes públicos y de los actores que viven, actúan e inciden en los territorios. Resulta importante que las agencias del Gobierno se armonicen (horizontalmente) para actuar en el territorio (verticalmente), atender las voces de las autoridades municipales y departamentales, sus planes de desarrollo y las limitaciones que presentan para responder integralmente a la oferta que se despliega del nivel nacional, pues buena parte de su reclama-

ción radica en el hecho de que la institucionalidad central se fortalece para ponerle fin al conflicto, pero no ocurre lo mismo en los niveles departamental y municipal, que tienen que enfrentar estos nuevos retos con su vieja capacidad instalada.

Por último, se debe resaltar que las expectativas de los actores locales en los territorios en donde se han instalado las ZVTN y los PTN están ligadas, además de a los objetivos de corto plazo de fin del conflicto, al impacto integral que la construcción de la paz debe tener en su territorio. Así, a manera de anillos convergentes, las comunidades de las veredas, los corregimientos, los municipios y hasta las provincias o subregiones esperan ser objeto de atención de sus necesidades inmediatas y de desarrollo integral a mediano y largo plazo.

Durante los diálogos sostenidos con la institucionalidad del nivel departamental y local, con las organizaciones de la sociedad civil y con los diferentes líderes comunales e indígenas se encontraron puntos comunes en los cuatro ejercicios, los que pasamos a enunciar:

Cuadro 25

Aspecto de la Implementación	Observaciones Ciudadanas
<p>Coordinación de los actores institucionales para la implementación de los acuerdos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarticulación de las entidades estatales del nivel central y los entes territoriales para la gestión y operación de las zonas veredales y los puntos transitorios de normalización. • Deficiencias en la generación de espacios formales de articulación entre las entidades del nivel central y los entes territoriales con las organizaciones de la sociedad civil. • Requerimientos de trabajo conjunto entre el nivel central y desconcentrado para la generación de alternativas productivas en los territorios.
<p>Garantía de seguridad y presencia estatal en las zonas de antigua operación de las FARC</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de delitos como extorsiones, amenazas, robos y desplazamiento en zonas rurales y urbanas de los municipios. • Aparición de grupos armados no identificados que amenazan la seguridad de la población. <p>Amenazas a organizaciones de defensores de derechos humanos.</p>
<p>Flujo de información y acceso a los servicios de reconciliación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiente información sobre el proceso de implementación de los acuerdos una vez cumplido el plazo para la entrega de las armas. • Dificultades en el acceso a los mecanismos de verificación y monitoreo, desconocimiento de los canales oficiales para obtener información sobre las inversiones y actividades previstas para el proceso de implementación. • Socialización deficiente y fragmentaria de los contratos realizados para la adecuación de las zonas veredales y de los proyectos de apoyo para las regiones.
<p>Interacción de las zonas veredales y puntos de transición con el entorno municipal y departamental</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de tratamiento preferencial a los habitantes de las zonas veredales, mientras se «descuidan» los requerimientos y necesidades de los sectores aledaños en aspectos sensibles como agua potable y saneamiento básico, salud (infraestructura, medicamentos, especialistas), educación (básica y enfocada en la permanencia en las zonas rurales), vías de acceso (especialmente de la malla terciaria), acceso a electrificación y a tecnologías de la información y las comunicaciones. • Deficiente aprovechamiento de bienes, productos y servicios ofertados en las veredas y centros poblados que circundan las zonas veredales, no se apoya ni la producción (agrícola o de insumos) ni la mano de obra local. • Falta de claridad en los términos en los que pueden ser contratadas las juntas de acción comunal de la región para aportar en la implementación y mantenimiento de las zonas veredales y de los acuerdos

Aspecto de la Implementación	Observaciones Ciudadanas
Proyectos productivos y estabilización económica	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiencias en la implementación del programa de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos, que no cuenta con componente social y es ineficiente en el proceso de adecuar los cultivos que van a reemplazar la producción ilegal. • Retrasos en la estructuración de los proyectos de fortalecimiento agropecuario como eje del desarrollo de los municipios y departamentos en los que se ubican las zonas veredales. • Deficiente control institucional para la aprobación de proyectos de exploración y explotación minero energética que generan impactos negativos en los recursos naturales, especialmente en las zonas antiguamente ocupadas por las FARC. • Limitadas alternativas para la estabilización económica. La comunidad propone el fortalecimiento de sectores como el turismo ecológico.

Las conclusiones de la comunidad dejan ver la necesidad de fortalecer y articular la presencia institucional con el fin de ofrecer el debido respaldo a la ciudadanía, así como el acompañamiento y la asesoría en relación con la implementación del Acuerdo en lo que respecta a las ZVTN.

Propuesta de intervención en participación ciudadana sobre el acuerdo de paz

Es claro que el país debe pensar a largo plazo, luego del hecho histórico de la firma del acuerdo de paz con las FARC; el grupo guerrillero más antiguo del país y con mayor presencia territorial. A pesar de una larga historia de violencia que se remonta hasta el siglo XIX, el enfrentamiento con esta guerrilla desangró al país durante 52 años. El conflicto no solo ha retardado el progreso del país, sino que ha diezmando la credibilidad en las instituciones, incapaces de enfrentar con éxito un levantamiento en armas de más de más de cinco décadas.

Uno de los aspectos que debe evaluarse sobre el particular es el de la actualización institucional, necesaria para enfrentar la implementación de un Acuerdo de grandes aspiraciones, especialmente cuando dicha implementación enfrenta un proceso electoral que podría tener efectos en la línea de la acciones proyectadas por las autoridades.

De otra parte, es inevitable, y no puede desconocerse, la amenaza constante de la corrupción, que ofrece un riesgo evidente frente a los ingentes recursos necesarios para implementar el Acuerdo. Los altísimos costos del proceso, tanto en su diseño logístico como en la propia implementación de corto, mediano y largo plazo, exigen el esfuerzo

supervisor de toda la institucionalidad pero, particularmente, el concurso de la ciudadanía que, organizada en forma de veedurías y estructuras sociales diversas, constituyen los ojos del Estado en la permanente vigilancia de los recursos del posconflicto.

Aunque el Estado tiene una oferta institucional en participación ciudadana que cada día se vigoriza más, resulta indispensable fortalecer la demanda de manera que las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos campesinos y, en general, las comunidades se involucren y participen activamente en la consolidación del posconflicto, según lo dice el propio Acuerdo de Paz firmado con la guerrilla.

El tema es muy complejo, son muchas las aristas: en un país diverso e inequitativo, con déficits importantes de representatividad, con participación ciudadana en proceso de madurez, con un modelo a veces ambiguo de desarrollo económico, afectado por la pobreza y la corrupción, ¿qué debe hacerse para que el sueño de la paz se haga realidad?

El propósito de la Contraloría General de la República, a través de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, es el de interpretar estas necesidades sociales, para lograr una planeación que conduzca a un control fiscal participativo eficiente, que satisfaga las expectativas del país y, por esa vía, las esperanzas que la región y el mundo tienen puestas en Colombia. El nuevo modelo de control fiscal participativo, en cuya implementación está comprometida la Contraloría, permite articular las necesidades del posconflicto con las demandas de la ciudadanía.

El objetivo es lograr la articulación adecuada entre la vigilancia a la gestión pública, el control social y el medio ambiente, conforme a la normativa vigente, la metodología, los procesos y procedimientos establecidos, que deben permitir tomar decisiones colegiadas sobre las orientaciones técnicas que se requieran.

La propuesta es conjugar una serie de componentes conceptuales, metodológicos, funcionales y operativos, a través de las estrategias de gestión del cambio y de comunicaciones, que permitan fortalecer el control fiscal participativo, que es el control ciudadano a la gestión pública.

La mejor manera de promover la participación ciudadana es asegurarle efectividad, es decir, que los ciudadanos obtengan resultados concretos de su participación, acorde a las funciones y competencias de la CGR, a partir de un nuevo modelo de gestión denominado, “VER para PARTICIPAR y PARTICIPAR para VER”.

Con este enfoque de participación ciudadana se propone:

1. Realizar las demás mesas de información sobre las Zonas Veredales de Normalización y Puntos Transitorios de Normalización en otros departamentos, atendiendo a los principios de transparencia y publicidad. Los ciudadanos deben tener información útil, clara, precisa y concisa sobre la que pueda ejercer su derecho y deber de participar de manera activa e incidente.

Se busca que haya participación calificada de todos los municipios a través de sus autoridades territoriales, organizaciones de la sociedad civil, ONG, JAC, organizaciones de la sociedad civil que evidencien cómo se han ejecutado los recursos destinados a la contratación para la construcción, dotación, suministros y prestación de servicios en las zonas veredales transitorias de normalización y que puedan hacer posterior seguimiento a las mismas.

Generar espacios deliberativos para promover en la ciudadanía y con las organizaciones ciudadanas de control social un diálogo que provea insumos que enriquezcan las discusiones y la misma agenda pública, y que pueda impactar positivamente a todo el país pero, en particular, a las víctimas del conflicto.

Con el fin de aportar a la no repetición del conflicto, se propone generar un diálogo planeado, preparado y desarrollado a nivel nacional, con un propósito claro y delimitado, que puede transformar relaciones y conflictos, que pueda ser documentado, soportado con imágenes audiovisuales, que posteriormente puedan ser sistematizado.

La sistematización de los diálogos es un método que permite llevar a quienes participan de manera directa y a quienes de manera indirecta pueden conocer una información organizada, a una serie de procesos de reflexión crítica, incluso puede lograr transformaciones de manera individual, colectiva y social.

Se busca contribuir desde este proceso de sistematización a tener aprendizajes significativos, a producir conocimiento, a construir propuestas transformadoras y a socializar resultados de manera sistemática, a partir de la participación activa de unos actores protagónicos que, en el marco de unos diálogos, comparten sus experiencias, sus percepciones, sus realidades en el territorio, en diversos contextos en los que ha estado presente el conflicto armado y cómo se adelanta la implementación de los Acuerdos de Paz.

Esto permite que se construya una memoria en términos de las experiencias personales que pueden contener aspectos de prevención pero, también, que aporten elementos de reconocimiento del conflicto, de sus causas y consecuencias y, en especial, su aporte a la construcción de la verdad, la justicia y la reparación y no repetición desde la visión del control fiscal participativo.

2. Consolidar información útil y oportuna de manera sistemática a partir de diálogos promovidos con actores diversos y entidades responsables que participan en el proceso de paz, sobre la percepción que tienen de la implementación del Acuerdo en las zonas veredales de verificación.

Georreferenciar y caracterizar el conflicto colombiano y en el territorio, conocer el desarrollo local, la inversión pública para la paz y las finanzas locales. Este ejercicio permitirá conocer las relaciones institucionales y de participación y cómo se analizan en su funcionamiento.

Promover el trabajo con los consejos territoriales de planeación y buscar una armonización con los integrantes del Sistema Nacional de Planeación, en aras de consolidar procesos de planeación participativa. No se deben desconocer los trabajos que se han realizado en el territorio, no se puede arrancar de cero, se propone construir sobre lo construido y hacer los ajustes pertinentes y reales, factibles de ser alcanzados para evitar generar falsas expectativas en las comunidades.

Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET- y los Programas de Inversión Comunitaria –PIC- son instrumentos de planeación y presupuesto participativo que requieren el concurso articulado de los órdenes nacional, departamental y municipal. En este asunto la CGR, a través de los equipos de participación ciudadana de sus gerencias departamentales, puede promover la constitución de veedurías ciudadanas y veedurías especializadas, hacer un acompañamiento a las organizaciones de la sociedad civil que se encuentren en el territorio y propiciar la participación de las universidades. Los estudiantes de últimos semestres puedan prestar un apoyo técnico a las mismas, de tal suerte que los ciudadanos sientan que realmente son partícipes en su territorio en pro del bienestar de sus comunidades, que son sujetos de derecho y tienen el poder soberano.

Promover la creación de un observatorio especializado, que permita realizar un análisis detallado del cumplimiento del Acuerdo de Paz y, a partir de dicho análisis, rendir cuenta a la ciudadanía de la dinámica y resultados obtenidos.

Queda claro para la Contraloría General de la República que, en cumplimiento de los procedimientos del control fiscal participativo, gestionará sus estrategias de información, formación, capacitación, organización, deliberación y articulación, para que la nueva ciudadanía realice seguimiento a los recursos públicos del orden nacional, coadyuvando así a la construcción de un paz estable y duradera, como lo demandan los Acuerdos de Paz.

La Unidad Especial Delegada para el Posconflicto de la Contraloría General de la República

Con el ánimo de contar con una estructura eficiente y acorde con el desafío institucional de ejercer control y vigilancia a los recursos públicos destinados a la implementación del posconflicto, la Contraloría General de la República procedió a proyectar la creación de una Unidad Especial Delegada para el Posconflicto, que tendría, de acuerdo con el Decreto 888 de 2017, las siguientes funciones:

1. Elaborar el informe de ejecución de recursos y cumplimiento de las metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones, a partir de la información que le reporten las diferentes dependencias de la Contraloría General de la República.
2. Articular los estudios y validar los conceptos sobre el comportamiento de la gestión fiscal de los recursos destinados al componente de paz en el posconflicto.
3. Apoyar el diseño y la planeación de la estrategia de control fiscal macro a las políticas públicas para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en coordinación con la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas.
4. Orientar técnicamente, la definición de los estudios integrales de cada uno de los sectores relacionados con el cumplimiento del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera, para lo cual se coordinará con la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas y los demás contralores delegados generales, sectoriales e intersectoriales competentes.
5. Articular la información, los estudios, el análisis y los resultados de la vigilancia fiscal de los recursos del posconflicto, con las demás contralorías delegadas generales, sectoriales e intersectoriales, particularmente con la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas.
6. Apoyar y fortalecer el ejercicio de los instrumentos de vigilancia y de control fiscal sobre los recursos, bienes e intereses de la Nación objeto del presente Decreto, por parte de las contralorías delegadas generales, sectoriales e intersectoriales.
7. Articular, orientar y concertar con las contralorías delegadas generales, sectoriales e intersectoriales y demás dependencias de la Contraloría General de la República, todos los aspectos que permitan la adecuada vigilancia y control sobre los asuntos de que trata el presente Decreto.

8. Participar conjuntamente con los contralores delegados generales, sectoriales e intersectoriales, en la coordinación de las auditorías a las actividades que se realicen en el marco de los cinco ejes temáticos del Acuerdo Final relacionados con: i) Reforma Rural Integral; ii) Participación Política; iii) Fin del Conflicto; iv) Solución Integral al Problema de las Drogas Ilícitas y v) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto; así como un sexto punto atinente a la implementación.
9. Responder por los resultados e informes de su competencia, sin perjuicio de la facultad de revisión de los mismos por parte del Contralor General de la República.
10. Proponer al Contralor General de la República las políticas, los planes, los programas y las prioridades que deban establecerse para el ejercicio del control de la ejecución de los recursos y del cumplimiento de metas del posconflicto y por el cumplimiento y buen desempeño de los indicadores y las metas acordadas en el proceso anual de planificación que sean de la responsabilidad de dicha Unidad Delegada.
11. Participar en las auditorías intersectoriales en conjunto con las contralorías delegadas generales, sectoriales e intersectoriales, que se adelanten para el cumplimiento de los propósitos del presente Decreto y cuando así se determine en el Plan de Vigilancia Fiscal.
12. Definir conjuntamente con la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas y la Oficina de Planeación, las fuentes de información que deberán compartir, los flujos de la información, las materias de análisis, investigación y de resultados relevantes de su actividad, observando como principio rector la simplificación y racionalización de las exigencias de información y evitando la duplicidad de solicitudes que de la misma se realicen a los sujetos pasivos de la vigilancia fiscal.
13. Contribuir al desarrollo de metodologías estandarizadas, técnicas, transparentes y eficaces para el ejercicio del control de la vigilancia fiscal y solicitar explícitamente los apoyos y orientaciones requeridos para el efecto al Centro de Estudios Fiscales.
14. Contribuir a la definición de los procesos y procedimientos de vigilancia fiscal que se regirán de acuerdo con los principios de la función administrativa del artículo 209 de la Constitución Política y, particularmente, con las funciones asignadas por el Acto Legislativo 1 de 2016 y el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de la Paz Estable y Duradera.

15. Responder los derechos de petición concernientes al campo de sus actuaciones y apoyar la atención y trámite de las denuncias alusivas a las materias objeto del presente Decreto.
16. Articular con las contralorías delegadas generales, sectoriales e intersectoriales, el seguimiento al plan de mejoramiento de las entidades y recursos auditados en desarrollo de este Decreto, para efectos de verificar la efectividad en el cumplimiento de las acciones.
17. Ejercer conjuntamente con las contralorías delegadas generales, sectoriales e intersectoriales, la vigilancia sobre la gestión pública y el buen desempeño de las autoridades administrativas en las materias de que trata el presente decreto, en el desarrollo de los principios y definiciones básicas consagradas al respecto en la Ley 489 de 1998.
18. Responder por el control interno en lo de su competencia, como parte del sistema que en esta materia se establezca en la Contraloría General de la República y coordinar para el efecto con la dependencia responsable de la materia.
19. Las demás que le asigne la ley y el Contralor General de la República.

A continuación, se presenta la exposición de motivos, enviada por la Contraloría General de la República a la oficina jurídica de la Presidencia de la República y a la Honorable Corte Constitucional, que justifica en gran medida el alcance y orientación de la transformación institucional necesaria para el acatamiento del mandato legal de acompañamiento a la ejecución y cumplimiento de las metas del componente para la paz del plan plurianual de inversiones:

La adopción del citado decreto y la proyección de las funciones presentadas se justifican en la necesidad de un ajuste normativo e institucional para ejecutar en debida forma las acciones de seguimiento al componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Así, con base en lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política, que establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, durante los últimos años el Gobierno Nacional diseñó, impulsó y desarrolló un proceso de paz con las Farc-EP, que culminó su primera etapa con la firma, el 24 de noviembre de 2016, del Acuerdo Final de Paz, evento que se realizó en el Teatro Colón de Bogotá.

Firmado el Acuerdo y refrendado siguiendo los lineamientos de la Corte Constitucional, contenidos en la Sentencia C-699 de 2016, se inició la etapa de implementación

del mismo, la cual implica el trámite y expedición del marco normativo, constitucional y legal, que permita el cumplimiento de lo acordado y que transforme la estructura jurídica e institucional del Estado, entendiendo este paso como necesario para superar y erradicar algunas de las causas estructurales del conflicto armado interno que hemos sufrido como nación durante más de cinco décadas.

Para avanzar en ese proceso de construcción, adecuación, ajuste y transformación del marco normativo que servirá al propósito de implementación material del Acuerdo Final de Paz, el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 01 de 2016, por medio del cual “...se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, que introdujo en su artículo 1 un artículo transitorio que incorporó en la Carta Política un Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, (fast-track), excepcional y aplicable por 6 meses, a partir de su expedición.

Así mismo, con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera*, en el artículo 2 del citado Acto Legislativo se incluyó otro artículo transitorio en la Constitución, que le otorga al Presidente de la República “*facultades presidenciales para la paz*”, las cuales lo habilitan para expedir decretos con fuerza de ley cuyo objeto sea “...*facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”, las cuales podrá utilizar durante los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo; dichos decretos-leyes tendrán revisión automática de la Corte Constitucional.

De otra parte, el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, incorpora otro artículo transitorio a la C.P., el referido al ***Plan de Inversiones para la Paz***, estableciendo que durante los próximos 20 años el Gobierno Nacional 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...*”, y señalando de manera expresa que “...*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*”, advirtiendo en el mismo texto que “...***el gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones***”.

Dado que el citado artículo 3 transitorio le impone a la *Contraloría General de la República* la obligación de presentarle al Congreso, al inicio de cada legislatura, “...un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”, el modelo de organización y estructura de la CGR que actualmente rige, se torna precario e insuficiente.

Lo anterior por cuanto el compromiso de la Contraloría General de la República, a la luz del Acuerdo Final, implica una vigilancia técnica y sistemática sobre el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz y los **RECURSOS** adicionales que se incluyan en el presupuesto para la paz, con miras al cumplimiento de metas específicas que comprometen al Estado en su conjunto, cuya ejecución estará a cargo de varias entidades públicas, no sólo del orden nacional, sino territorial – departamentos y municipios – pertenecientes a distintos sectores de la administración pública colombiana.

En este sentido, el modelo organizacional vigente en la Contraloría General de la República, que se sustenta en un criterio estrictamente sectorial, lo que hace que se oriente a la vigilancia, por parte de la correspondiente Contraloría Delegada, de determinados sujetos de control, requiere con urgencia una reforma institucional que adecúe, ajuste y complemente la estructura vigente del máximo órgano de control fiscal y la haga pertinente a los objetivos propuestos como garante, desde el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal sobre los recursos del Componente de Paz del Plan Plurianual de Inversiones de los siguientes 20 años, que tanto el Gobierno Nacional como las entidades territoriales deben presupuestar, con el propósito de dar cumplimiento al Acuerdo Final de Paz, reforma que responde a los lineamientos que habilitan al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.

Esa función, que con rango constitucional se le atribuyó a la Contraloría General de la República, le exige a la Entidad adecuar su estructura y diseñar un modelo especial de seguimiento para el cumplimiento de las funciones de vigilancia y control sobre los recursos asignados por el Estado para la implementación de Acuerdo Final de Paz, concretamente sobre el Componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones y sobre las instituciones comprometidas en el cumplimiento de lo establecido en el mismo, esto con el fin de garantizar la adecuada y oportuna implementación del mencionado Acuerdo y la optimización y oportuna ejecución del presupuesto destinado para ese fin.

En síntesis, la reforma institucional que se requiere se explica por cuanto el criterio sectorial que subyace y rige en la organización actual de la Contraloría General de la República, cuyo fundamento se encuentra en el Decreto – Ley 267 de 2000 , y las herramientas de las que dispone para monitorear el cumplimiento de las metas del com-

ponente de paz del Plan Plurianual de Inversiones, no son pertinentes ni adecuadas para alcanzar los objetivos que se le atribuyen a su tarea en el marco del proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz, la cual además deberá cumplir atendiendo lo dispuesto en el artículo 4 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2016, que establece que, con el fin de ofrecer garantías de cumplimiento del Acuerdo Final, “...este *ingresará en sentido estricto al bloque de constitucionalidad para ser tenido en cuenta durante el periodo de implementación del mismo como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final*”, elementos que la Contraloría General de la República deberá incorporar en sus ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como en sus análisis y decisiones.

Así las cosas, se hace necesario modificar el Decreto-Ley 267 de 2000 , que define la estructura actual de la Contraloría General de la República, incorporando en la misma un espacio institucional especializado, concretamente una Unidad Delegada para el Posconflicto, adscrita al Despacho del Contralor General, que diseñe, impulse y coordine las actividades y tareas que requiera desarrollar el máximo órgano de control fiscal, para dar cumplimiento estricto, oportuno y pertinente a su función de vigilancia y control sobre los **RECURSOS** que la sociedad y el Estado destinen al cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, asumiendo que sus contenidos están orientados a la consolidación de un modelo democrático de convivencia fundado en la equidad, la inclusión, la igualdad y el respeto por la diferencia.

Esa modificación cabe dentro de las facultades presidenciales para la paz, otorgadas al Presidente de la República a través del artículo 2 el Acto Legislativo 01 de 2016, que incorporó al ordenamiento superior el artículo 2 transitorio que, como se anotó antes, faculta al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley cuyo contenido tenga por objeto *facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

Pero, además, el cumplimiento de las funciones de control y vigilancia de los recursos públicos asignados para alcanzar la paz, a cargo de la Contraloría General de la República, constituye un presupuesto básico esencial en el funcionamiento de un Estado Constitucional de Derecho, que desarrolla y cumple sus fines en un sistema de pesos y contrapesos, a través del cual se garantiza el ejercicio legítimo del poder como medio para alcanzar la concreción de fines superiores como los definidos en el Acuerdo Final de Paz y las normas que los desarrollan, lo que implica un ejercicio de control y vigilancia fiscal técnico y sistemático, orientado al monitoreo de la asignación y el gasto de los **RECURSOS PUBLICOS** destinados al componente de paz, antes que a los

sujetos de control individualmente considerados, que además dé cuenta de la pertinencia e impacto de las políticas públicas diseñadas para el efecto.

Ese propósito superior exige además la actuación y colaboración armónica de todos los poderes públicos y de los órganos de control que deben vigilar sus actuaciones, tal como lo ha señalado de manera reiterada la Corte Constitucional:

“En el artículo 113 de la Constitución Política de 1991, se consagró el principio de la separación de poderes entre las ramas del poder público, con un triple propósito: buscar mayor eficiencia en el logro de los fines propios del Estado constitucional de Derecho, determinar las diferentes competencias de manera que una vez limitadas se constituyeran en controles de las distintas ramas entre sí, y defender la libertad del individuo y de la persona humana. Igualmente dispone, que además de los órganos que integran las Ramas del Poder Público, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Órganos, que si bien tienen funciones separadas, colaboran armónicamente para la realización de sus fines, y como órganos autónomos e independientes, el artículo 117 Superior determinó los denominados “de control”, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, ésta última que tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración, por lo que su cometido central es el de verificar el correcto cumplimiento de los deberes asignados a los servidores públicos y a las personas de derecho privado que manejan o administran recursos o fondos públicos, en el ejercicio de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas. La misma constitución ha determinado, que la Contraloría es una entidad de carácter técnico, que no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización; y también, le otorga autonomía administrativa y presupuestal, como un reflejo de la estructura orgánico-funcional básica del Estado.”

En conclusión, la Expedición del Acto Legislativo 01 de 2016, por medio del cual “... se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, le otorgó a la Contraloría General de la República, artículo 3 transitorio del ordenamiento superior, la función de elaborar anualmente y presentarle al Congreso, durante los siguientes 20 años, “...un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”, tarea que supone un especial seguimiento y control a dichos recursos y las entidades que los ejecuten, que para ser cumplida a

cabalidad reclama una inmediata modificación de su estructura y organización, contenida en el Decreto – Ley 267 de 2000 , la cual le es viable tramitar al Presidente de la República, haciendo uso de lo dispuesto en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, que introdujo el artículo 2 transitorio de la Constitución Política, por medio del cual se le otorgan *“Facultades Presidenciales para Paz”*, las cuales lo habilitan para expedir decretos con fuerza de ley, para *“...facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final...”*

Conclusiones y recomendaciones



Conclusiones y recomendaciones

Desde el inicio de este primer informe se señaló la relevancia e importancia que tiene, para la Contraloría General de la República, el posconflicto y las diferentes manifestaciones de la acción pública que circunscriben y determinan la implementación de los Acuerdos. Nuestro gran desafío institucional radica en efectuar un seguimiento continuo a la ejecución de los recursos públicos y al cumplimiento de los objetivos que, en materia de política pública, se busca alcanzar con las inversiones proyectadas a 20 años.

A la fecha, el Marco Fiscal de Mediano Plazo se presenta como el único documento oficial de las cuentas del posconflicto y, tal y como se pudo apreciar en el primer capítulo de este Informe, su análisis permite una reflexión general sobre las grandes líneas presupuestales para el cumplimiento de los Acuerdos y la manera como se pretenden ejecutar estos recursos. Sin embargo, es imprescindible que el Gobierno Nacional expida lo más pronto posible el componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones contemplado en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016. Lo presentado en el documento del MFMP en 2017 es un avance positivo, pero requiere de mayores precisiones y detalle de fuentes de ingreso y gasto en los diferentes componentes derivados del Acuerdo de Paz. Toda vez que, por ejemplo, las asignaciones realizadas hasta el momento, tanto para las víctimas como para el postconflicto, han sido una reclasificación de cuentas en el Presupuesto General de la Nación, pero no se registra con claridad que corresponda a una nueva disponibilidad de recursos, tal y como está establecido en el citado Acto Legislativo.

De otro lado, las proyecciones contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo no permiten dar cuenta del alcance de la territorialización de la acción pública. La ejecución de los recursos del posconflicto se pretende, tal y como se encuentra definido en el texto final de los acuerdos, sea realizada con enfoque territorial. Se recomienda en este sentido que el alcance de la ejecución de estos recursos de la nación por parte de los actores locales sea rápidamente aclarado por el Gobierno, con el fin que desde los diferentes entes de control podamos hacer el seguimiento correspondiente.

Adicionalmente, la asignación de recursos del posconflicto y la definición de nuevas responsabilidades para el cumplimiento de los Acuerdos han traído consigo una nueva configuración institucional. Desde el plan de desarrollo 2014-2018 el Gobierno Nacional buscó proyectar una nueva institucionalidad que se ha visto igualmente condicionada por el alcance otorgado a cada uno de los temas relevantes en el texto final de los Acuerdos. La implementación de los puntos acordados implica, desde esta perspectiva,

una transformación burocrática del Estado. El segundo capítulo de este informe permite analizar el avance de estos cambios y hace énfasis en la necesidad que tiene el gobierno de adaptarse rápidamente a las necesidades derivadas del posconflicto.

Para este informe, la Contraloría decidió hacer énfasis en algunos temas que considera como relevantes para la implementación de los acuerdos y que se constituyen en elementos de análisis para el seguimiento a los recursos públicos del posconflicto. Así, se analiza el alcance del programa de sustitución de cultivos ilícitos haciendo énfasis en las diferentes acciones realizadas a la fecha y en las proyecciones fiscales propuestas por el Gobierno. El desafío de la sustitución implica, de acuerdo con este análisis, un cambio de paradigma en la política pública y un gran reto para su eficiencia y eficacia. Es necesaria la articulación de este componente con el desarrollo de la reforma rural integral, que le permita a los cultivadores encontrar verdaderas alternativas a la producción de coca.

Así mismo, en ese tercer capítulo se realiza un análisis sobre uno de los ejes principales del primer punto de los acuerdos de Paz, los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDETS), en donde se llama la atención sobre el hecho que la provisión de los bienes públicos esenciales que en éstas zonas requieren los ciudadanos depende en gran parte de la capacidad fiscal del Gobierno Nacional, así como en la definición de los nuevos recursos de financiación del Plan Plurianual para la Paz, pues son muy pocas las entidades territoriales que tienen la capacidad fiscal para contribuir a ello. De ahí la importancia del sistema de corresponsabilidad que se logre definir en el marco del Acuerdo Final.

Finalmente, el informe presenta las acciones realizadas por la Contraloría General de la República como preparación al nuevo contexto de posconflicto que vive el país. En el cuarto capítulo se hace referencia a la relevancia que tiene para un órgano de control la articulación y promoción de la participación ciudadana. El seguimiento a los recursos públicos es un compromiso de todos y desde esta perspectiva se ha iniciado un proceso de fortalecimiento del control fiscal participativo a los recursos del posconflicto.

Adicionalmente, la creación de la Unidad Especial Delegada para el Posconflicto se constituye en la herramienta institucional de la Contraloría para hacer frente al desafío de acompañamiento, vigilancia y control de los recursos públicos desde una perspectiva fiscal, pero teniendo también como eje de intervención el seguimiento al cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones en clave de análisis y evaluación de política pública.

