LA PAZ AUSENTE

Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz

CSIVI- FARC
Centro de Pensamiento y Diálogo Político

GENTES del COMÚN

LA PAZ AUSENTE

UN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2018-2022) SIN CAPÍTULO ESPECÍFICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

LA PAZ AUSENTE

UN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2018-2022) SIN CAPÍTULO ESPECÍFICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

FARC – CSIVI
CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO

Bogotá, D.C., marzo de 2019

FARC-CSIVI

Rodrigo Granda (Ricardo Téllez)
Jairo Estrada Álvarez
Ronald Rojas (Ramiro Durán)

Acompañamiento Internacional
Tanja Nijmeier (Alexandra Nariño)

Centro de Pensamiento y Diálogo Político

Dirección académica
Jairo Estrada Álvarez

Reforma Rural Integral/ Solución al problema de drogas ilícitas
Yenly Angélica Méndez Blanco
Johana Silva Aldana

Participación Política y Apertura Democrática
Andrea Carolina Jiménez Martin
Sandra Paola Naranjo Aristizábal
Francisco Javier Toloza Fuentes

Reincorporación
Angela Higuera Neuta
Andrea Restrepo Restrepo
Edwin Alexander Castro

Garantías de seguridad y SIVJRNR
Lizeth Montero Piedrahíta
Eduart Johany Duarte Villamizar

Implementación
Marcela Valencia Toro
José Francisco Puello-Socarrás
Andrés Felipe Mora Cortés
Diego Fernando Carrero Barón

Asistencia académica
Diana Ximena Machuca Pérez

FARC-CSIVI – Centro de Pensamiento y Diálogo Político

La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz

Publicación de
Gentes del Común
CSIVI-FARC
Centro de Pensamiento y Diálogo Político

Diseño de portada
Diego Andrés Murillo

Diseño y diagramación
Diego Andrés Murillo

Preparación editorial
Jesús Gualdrón

ISBN 000-000-00000-0-0

Impresión y encuadernación
Impresol Ediciones
Calle 78 No. 29B-44, Bogotá

Primera edición: Marzo de 2019

Todo el contenido de esta publicación puede reproducirse libremente conservando sus créditos

Índice

Índice de tablas **13**
Índice de siglas **15**
Presentación **17**

1
Fundamentos normativos del capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo
25

Introducción 27
1.1. El lugar del Plan Nacional de Desarrollo en el ordenamiento constitucional y la implementación del Acuerdo de Paz 28
1.2. El Acto Legislativo 01 de 2016 y el componente específico para la paz 29
1.3. El capítulo específico según el Acuerdo de Paz. Plan marco de implementación y documento CONPES 3932 de 2018 30
1.3.1. El Plan Marco de Implementación 30
1.3.2. El Documento CONPES 3932 de 2018 32
1.3.3. El contenido del capítulo específico de la implementación en el PND 34
1.3.4. Advertencias y consecuencias sobre la no inclusión del PMI en el PND según el Documento CONPES 3932 de 2018 35
1.4. El Acto Legislativo 02 de 2017 36
1.5. Manifestación de compromiso de implementación por parte del Gobierno Duque y en la CSIVI 38
1.6. Alcances del capítulo específico de la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo 39

2
Las bases del Plan Nacional de Desarrollo y el capítulo específico de la implementación
41

2.1. A manera de contexto. ¿Un capítulo específico de la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo? 43
2.2. Reforma Rural Integral y Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos 50
2.3. Participación política 58

2.4. Fin del conflicto y reincorporación 62
2.5. Víctimas 67
2.6. Implementación 75
2.7. Enfoques transversales de género y étnico 79
2.7.1. Enfoque de género 79
2.7.2. Enfoque étnico 80

3

El proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo y el capítulo específico de la implementación

85

Introducción 87
3.1. Reforma Rural Integral y Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos ... 87
3.2. Participación política 88
3.3. Fin del conflicto y reincorporación 89
3.4. Víctimas 90
3.5. Implementación 90
3.6. Enfoques transversales de género y étnico 93

4

Lineamientos generales del capítulo específico de la implementación según la C onstitución, el PMI y el CONPES 3932 de 2018

95

Introducción 97
4.1. Reforma Rural Integral 99
4.2. Participación política 101
4.3. Fin del conflicto y reincorporación 103
4.3.1. Reincorporación integral 103
4.3.2. Garantías de seguridad a las comunidades y combate a las estructuras continuadoras del paramilitarismo 104
4.4. Solución al problema de las drogas ilícitas 106
4.5. Víctimas 108
4.6. Implementación 110

4.7. Enfoques transversales de género y étnico.....110
4.7.1. Enfoque de género 110
4.7.2. Enfoque étnico.....111

5
Plan Plurianual de Inversiones y financiación del Capítulo específico de la implementación
115

5.1. Condiciones generales de la financiación del PND y del capítulo específico de la implementación.....117
5.2. El Plan Plurianual de Inversiones para la paz según el Gobierno nacional 122
5.3. El plan plurianual de inversiones según el Plan Marco de Implementación y el CONPES 3932 de 2018.....130
5.4. El Plan Plurianual de Inversiones según las salvedades de FARC en el Plan Marco de Implementación y las recomendaciones de la Contraloría General de la República..132

6
Conclusiones
139

7
Bibliografía
147

Índice de tablas

Capitulo 1

Gráfico 1 - Esquema Capítulo Especial de Paz en PND.....**35**

Capitulo 4

Cuadro 1 - Resumen de los lineamientos generales del capítulo específico de la implementación (según objetivos) **98**

Capitulo 5

Tabla No. 1 - Distribución presupuestal por Pactos del PND según orden de asignación de recursos e Indicadores asociados al Plan Marco de Implementación **118**

Gráfica No. 1 - Pactos, Presupuesto PND e Indicadores PMI **119**

Tabla No. 2 - Fuentes de Financiamiento del PND (2019-2022).....**120**

Tabla No. 3 - Montos Indicativos por Fuente para la Implementación por punto del Acuerdo **121**

Tabla No. 4 - Resumen de la distribución por pactos del Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019-2022 .....**121**

Tabla No. 5 - Plan Plurianual de Inversiones para la paz según DNP.....**125**

Tabla No. 6 - Fuentes de financiación del PPI según comparativo DNP y MFMP 2108 .**129**

Tabla No. 7 - Montos estimados por usos de cada uno de los puntos del Acuerdo de paz* Presupuesto PMI 2019-2022 .....**131**

Tabla No. 8 - Montos estimados por Usos anualizados de cada uno de los puntos del Acuerdo de paz* **132**

Tabla No. 9 - Montos estimados por Usos de cada uno de los puntos del Acuerdo Final de Paz con base en salvedades FARC en PMI y Contraloría General de la República* **135**

Tabla No. 10 - Montos estimados por usos anualizados de cada uno de los puntos del Acuerdo Final de Paz con base en salvedades FARC en PMI y Contraloría General de la República **135**

Tabla No. 11 - Montos estimados por fuentes para cada uno de los puntos del Acuerdo Final de Paz con base en salvedades FARC en PMI y Contraloría General de la República * **137**

Tabla No. 12 - Montos estimados por fuentes para cada uno de los puntos del Acuerdo Final de Paz con base en salvedades FARC en PMI y Contraloría General de la República* **137**

Índice de siglas

AICMA	Acción Integral contra Minas Antipersonal
AFP	Acuerdo Final de Paz.
AL	Acto Legislativo
CEV	Comisión de Esclarecimiento de la Verdad
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CSIVI	Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DSCI	Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos
IEANPE	Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MNM	Museo Nacional de Memoria
RRI	Refroma Rural Integral
PAI	Plan de Atención Inmediata
PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva
PAO	Plan de Acción Oportuna para la Protección de Líderes
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PISDA	Plan Integral de Sustitución y de Desarrollo Alternativo
PMI	Plan Marco de Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución
PNNRRI	Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral
RUV	Registro Único de Víctimas
SIIF-Nación	Sistema Integrado de Información Financiera del MHCP
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Postconflicto
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SUIFP	Sistema Único de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP

UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral Víctimas
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas
ZEII	Zonas Estratégicas de Intervención Integral
ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado

Presentación

La Paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz, no es el título caprichoso que se le ha dado al trabajo de análisis realizado conjuntamente por el componente FARC-CSIVI y el Centro de Pensamiento y Diálogo Político sobre las bases del Plan Nacional de Desarrollo - PND y el proyecto de ley del plan presentado por el Gobierno nacional al Congreso de la República, para el respectivo trámite y aprobación. Se trata más bien de evidenciar el propósito de llamar la atención y plasmar desde el inicio la preocupación de fondo que atraviesa todo el contenido de este texto: Para el futuro de la construcción de la paz y de la implementación del Acuerdo de paz celebrado entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP, es decir, para el futuro del conjunto de la sociedad colombiana, sería de extrema gravedad que no se incluyese en el PND un capítulo específico de la implementación.

Esta preocupación adquiere mayor relevancia cuando se considera que con el Plan Nacional de Desarrollo se está frente a las definiciones fundamentales de la política pública que regirán la acción del Estado durante el cuatrienio de Iván Duque Márquez, así como frente a las decisiones de asignación de recursos de inversión, y las medidas de política, económica, social y ambiental para garantizar la ejecución del Plan, complementarias a las que ya ofrece el marco normativo y la institucionalidad existente del Estado. Lo que no quede ahora en el Plan, no tendrá espacio posible para realizarse durante los siguientes cuatro años, si para ello se precisan recursos del presupuesto.

Desde luego que los contenidos de un PND trascienden los contenidos del Acuerdo de paz, en la misma medida que lo acordado en La Habana no da cuenta de todas las preocupaciones de la sociedad colombiana. Lo convenido en La Habana refleja apenas algunas de ellas, específicamente las relacionadas con la superación de las condiciones que provocaron el alzamiento armado contra el orden social vigente y su persistencia por décadas. Por ello, los contenidos del Acuerdo de paz desarrollaron un entramado complejo de políticas, medidas y acciones necesarias para iniciar la puesta en marcha de un ciclo de reformas básicas para el campo colombiano, el sistema político y de representación, la materialización de los derechos integrales de las víctimas del conflicto, entre otras; todas ellas con alcance democratizador y modernizador, y en su gran mayoría aplazadas históricamente.

Por cuenta de la implementación temprana del Acuerdo de paz, se produjeron importantes desarrollos normativos, que propiciaron la conformación de un orden constitucional y legal parcialmente ajustado a necesidades de la construcción de la paz estable y duradera, pero aún inconcluso, dada la resistencia sistémica impulsada por

sectores retrógrados de la sociedad que han llevado el proceso de implementación del Acuerdo a un estado precario y con amenaza de consumación de la perfidia; lo que se ha denominado, por sus propios impulsores, como la pretensión de "hacer trizas" lo convenido en La Habana.

La corta experiencia de definición de un marco normativo de la implementación (no suficientemente robusto e inconcluso) en su fase temprana, ha demostrado que tal marco siendo necesario resulta insuficiente para conducir la implementación por la senda de la construcción de la paz estable y duradera. Previendo esa situación, el Acuerdo de paz concibió el diseño de un Plan Marco de Implementación, cuyo propósito no es otro que el de traducir los contenidos del Acuerdo de paz a procesos de planeación de largo plazo, técnicamente diseñados, a ser concretados en sendos capítulos específicos de la implementación contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo del respectivo gobierno.

En la fase de implementación temprana, se elaboró el PMI con el rigor técnico propio de la planeación, se consolidó su marco normativo (así no se haya reformado como estaba previsto la Ley 152 de 1994, la ley orgánica del PND), así como la política pública de la implementación, en este caso por cuenta del Documento CONPES 3932 de 2018. De tal manera, que cuando se habla de capítulo específico de la implementación no se está frente a una aspiración, sino a una obligación de cumplimiento por parte del Estado a través del respectivo gobierno, para lo que nos acupa, el gobierno de Iván Duque Márquez.

El Plan Nacional de Desarrollo constituye un aspecto nodal para constatar si el discurso gubernamental de compromiso con la implementación es real, o si se está frente a una retórica que pretende hablarle a los sectores que han acompañado las aspiraciones de paz y a la propia comunidad internacional, sin sustancia y sobre todo sin políticas claramente concordantes con el espíritu y la letra de lo convenido en La Habana. Asimismo, el PND representa la oportunidad de confirmar si lo que se anuncia como propósito de la acción del Estado, se acompaña de la correspondiente disposición de recursos de inversión.

Lo que se ha visto hasta ahora, lo que se lee en los documentos del PND, y lo que se pretende sustentar rigurosamente en el presente trabajo, es que no hay un capítulo específico de la implementación en los términos en los que éste se debería presentar en el PND, así el Gobierno afirme lo contrario. Tal situación, de persistir, despojaría al PND de su posibilidad de contribuir a impulsar el proceso de implementación del Acuerdo, en un momento en que se encuentra en un estado crítico.

En cumplimiento de su función de seguimiento e impulso a la implementación, el componente FARC-CSIVI, en concurso con el Centro de Pensamiento y Diálogo Político, ha realizado el presente estudio. Para atender a sus propósitos, el trabajo se ha estructurado en seis secciones.

En la primera sección, Fundamentos normativos del capítulo específico de la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo, se realiza una amplia exposición del sustento para la formulación e inclusión de un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz en el Plan Nacional de Desarrollo. Tal sustento es explicado a partir del ordenamiento constitucional vigente, especialmente de los Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017, de las disposiciones del Acuerdo de paz en materia de implementación y del Plan Marco de Implementación - PMI, así como de lo establecido en el Documento CONPES 3932 de 2018.

La segunda sección, Las bases del Plan Nacional de Desarrollo y el Capítulo específico de la implementación, se ocupa de un análisis de las bases del PND enfocado a la identificación de un capítulo específico del Acuerdo de paz, a partir de un ejercicio de comparación y contraste entre lo contenido en el Acuerdo de paz y particularmente en el PMI, y el ya citado Documento CONPES 3932 de 2018, en lo que concierne a las definiciones sobre estructura y demás componentes del capítulo específico. Con base en la constatación preliminar de la ausencia de tal capítulo específico, en la sección se analizan los aspectos del PND que se pudieran considerar "asociados" a una noción de capítulo específico. Ese análisis permite demostrar que el texto de las bases distorsiona y altera los contenidos del Acuerdo de paz y del PMI, cuando se trata de aspectos referidos a sus contenidos.

En la tercera sección, El proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo y el Capítulo específico de la implementación", se procede al estudio del proyecto de ley del PND presentado por el Gobierno al Congreso. Sabiendo que las bases del PND hacen parte integral de lo que posteriormente será la ley del plan, se ha querido hacer un examen separado de la exposición de motivos y del proyecto de articulado, teniendo en cuenta que el texto del proyecto de ley se ciñe principalmente a la definición legal de instrumentos de política pública que le son dados al Gobierno a fin de cumplir con los propósitos y objetivos del plan, complementando las disposiciones constitucionales y legales vigentes. Al Plan Plurianual de Inversiones, otro componente principal del proyecto de ley se le ha reservado el análisis para la sección quinta del presente trabajo. El estudio realizado en esa sección reafirma la inexistencia de un capítulo específico de la implementación; identifica normativa dispersa que puede estar asociada con la

implementación; y constata que ésta dista en su letra y espíritu de lo contenido en el Acuerdo de paz y el PMI.

Con base en las elaboraciones anteriores, en la sección cuarta, Lineamientos generales del Capítulo específico de la implementación según la Constitución, el PMI y el CONPES 3932 de 2018, se expone lo que debería ser el capítulo de la implementación del Acuerdo de paz a incluir en el Plan Nacional de Desarrollo, atendiendo la estructura y contenidos específicos (subsecciones) definidos en el indicado CONPES 3932. La propuesta de lineamientos generales se rige de manera estricta por lo contenido en el PMI respecto de cada uno de los capítulos de la implementación de Acuerdo, atendiendo sus objetivos, metas trazadoras e indicadores, con base en un ejercicio de priorización ("semaforización") para lo correspondiente al período presidencial 2018-2022. Se trata de los lineamientos generales, es decir, de los contenidos básicos, sin avanzar en la especificación del Plan Plurianual de Inversiones para la paz, que será expuesto en la sección sexta del trabajo.

La sección sexta, Plan plurianual de inversiones y financiación del Capítulo específico de la implementación, contempla un análisis contextual de las condiciones generales de la financiación del PND, que sirve de base para la mejor comprensión del Plan plurianual de inversiones para la paz. Allí se parte de la constatación de que hasta el momento no hay, ni en la bases ni en Plan Plurianual de Inversiones del proyecto de ley, un capítulo específico que sea identificable con el Plan Plurianual de Inversiones para la paz. A no ser que se asuma que el Gobierno, o el Congreso con el aval del Gobierno, introducirán en el trámite de la ley la "Respuesta a la opinión pública" elaborada en febrero de 2019 por el Departamento Nacional de Planeación, con la cual se buscó atender las inquietudes formuladas por diversos sectores de la sociedad acerca de la ausencia de recursos para la paz y la implementación, y en la que se relaciona precisamente un Plan Plurianual de Inversiones para la paz - PPI.

El trabajo que se presenta, somete al análisis dicho PPI, muestra sus inconsistencias, particularmente respecto de la estructura de asignación de usos, así como de sus cuestionables fuentes de financiación. Y elabora un ejercicio de contraste con lo que debería ser el PPI para la paz, si éste se atuviera a lo establecido en el PMI y a la estructura de asignación de usos en él contenida, la cual además fue incorporada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP de 2018. Subestimación del valor del PPI y desfinanciación son rasgos que allí se evidencian. El análisis se complementa con la presentación de los requerimientos de un PPI que atendiera las salvedades que formulara el componente FARC-CSIVI durante la discusión sobre el PMI, las cuales quedaron formalmente

consignadas en el documento final del PMI. En esta parte, se pretende simplemente llamar la atención que el PPI para la paz que hoy se discute dista enormemente de las necesidades de una implementación sólida, y precisaría un mayor compromiso fiscal del Estado, superando el consignado en el PMI.

Finalmente, en las Conclusiones, además de la reafirmación de la tesis central sostenida a lo largo trabajo, la ausencia de un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz, se señala que de no haber inclusión de tal capítulo, se estaría frente a la consumación de la perfidia respecto del cumplimiento de lo convenido en La Habana y a una inconstitucionalidad manifiesta del Plan, al menos en lo que corresponde a la obligación que se deriva de los fundamentos normativos explicados en la primera sección del trabajo, que imponen incorporar el señalado capítulo específico.

Con este trabajo se pretende contribuir a la discusión pública y en el Congreso de la República acerca de un aspecto específico del Plan Nacional de Desarrollo, la implementación del Acuerdo de paz. Esperamos haber logrado ese cometido.

[1]

Fundamentos normativos del capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo

Introducción

La discusión y trámite del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia. Pacto por la equidad" presentado por el Gobierno nacional al Congreso de la República posee una particularidad respecto de los planes nacionales de desarrollo que se han aprobado en los anteriores cuatrienios presidenciales: Hay obligación por parte del gobierno del Presidente Iván Duque Márquez de presentar dentro del proyecto de ley del Plan un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz.

Tal obligación se fundamenta en cinco consideraciones:

a) La planeación posee un lugar preponderante dentro del orden constitucional y legal vigente, expresado en la "naturaleza especial del Plan Nacional de Desarrollo y de su ley aprobatoria, (la cual) obedece no solo a su contenido y procedimiento de aprobación" sino particularmente a "su especial fuerza jurídica" (C-016/16).

b) El Acto Legislativo 01 de 2016 señala 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 (AL 01/2016: Art. 3)".

c) El Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP estableció la obligación de formular un Plan Marco de Implementación (PMI) a diez años, y que que durante los siguientes dos gobiernos posteriores a la firma del acuerdo, habrá en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo un capítulo específico de la implementación.

d) El Plan Marco de Implementación (PMI) y el Documento CONPES 3932 de 2018 definieron los contenidos y metodología de la implementación por quince años, y lo correspondiente al respectivo capítulo específico de la implementación en el PND del respectivo gobierno.

e) El Acto Legislativo 02 de 2017 consagró que "las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final"(AL 02/2017, Art. 1).

1.1. El lugar del Plan Nacional de Desarrollo en el ordenamiento constitucional y la implementación del Acuerdo de Paz

La Constitución Política de Colombia (Título XII, Capítulo II, arts. 339-344), señala que habrá un Plan Nacional de Desarrollo (PND), conformado por dos componentes claramente diferenciados: La Parte general y el Plan de Inversiones Públicas (Art.339).

En la Parte general del PND deben establecerse:

a) Los *propósitos* y *objetivos* previstos para el largo plazo;
b) Las *metas* y *prioridades* de la acción del Estado en el mediano plazo;
c) Las *estrategias* y *orientaciones* generales en materia de política económica, social y ambiental

El Plan de Inversiones Públicas (PIP) debe contener:

a) Los *presupuestos plurianuales* de los principales *programas* y *proyectos* de inversión pública nacional;
b) La especificación de los *recursos financieros* que demanda su ejecución (Sentencia C-016/16).

Los diseños constitucionales establecen igualmente:

a) El carácter participativo (autoridades de planeación, entidades territoriales, concepto previo son carácter vinculante del Consejo Nacional de Planeación, Art. 341);
b) Los aspectos más generales del procedimiento de formulación y aprobación (elaboración y presentación del proyecto al Congreso dentro de los seis meses siguientes al inicio del período presidencial, trámite especial y aprobación en tres meses (Art.341);
c) Las facultades (limitadas) del Congreso (si éste no lo aprueba puede ser expedido por decreto) (Art. 341);
d) Ordenan la reglamentación a través de ley orgánica (Ley 152 de 1994) de "todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales" (Art. 342).
e) Imponen un marco que garantice la sostenibilidad fiscal (Art. 339).

Por otra parte, la Constitución le otorgó a la ley aprobatoria del Plan un carácter especial (Art. 342), entendiendo que éste "obedece no solo a su contenido y procedimiento de aprobación" sino particularmente a "su especial fuerza jurídica" (Sentencia C-016/16).

En diferentes sentencias la Corte Constitucional ha definido la naturaleza y los alcances de Plan Nacional de Desarrollo. El PND representa:

- Una de *"las máximas manifestaciones de la dirección de la economía por parte del Estado"* (Sentencia C-016/16);
- Una *"expresión suprema de la función de planeación"* (Sentencia C-478 de 1992);
- Un *"esfuerzo del Estado por estructurar una política económica razonada y armónica durante un cierto período"* (Sentencia C-015 de 1996);
- Un *"presupuesto indispensable para el logro de los objetivos básicos del sistema constitucional"* (Sentencia C-015 de 1996);
- Un *"mecanismo ordenador y aglutinador de la política estatal"* (Sentencia C-1065 de 2001).

Respecto del respectivo gobierno, esta particular naturaleza del PND implica que el PND

> "no recoge una visión unívoca sobre la metas de desarrollo económico a conseguir dentro del cuatrienio presidencial, sino que por el contrario, cristaliza distintas visiones y perspectivas sobre cuales deben ser las políticas y estrategias que han de adelantarse durante este período, aunque en todo caso el Gobierno desempeña el rol principal en su proceso de gestación." (Sentencia C-394 de 2012).

En suma, los diseños constitucionales en materia de planeación en cuanto definen en el PND del respectivo cuatrienio presidencial aspectos esenciales de la política pública, instrumentos legales para ejecutarla, programas y proyectos de inversión, inversiones y recursos a destinar, habilitan las condiciones para que los compromisos asumidos por el Estado colombiano en el Acuerdo de paz sean reconocidos efectivamente y materializarse en términos reales, más allá de las manifestaciones de voluntad.

1.2. El Acto Legislativo 01 de 2016 y el componente específico para la paz

El Acto Legislativo 01 de 2016, a través del artículo 3º, ordenó al Gobierno Nacional la inclusión del *componente específico para la paz* dentro del Plan Nacional de Desarrollo:

> "ARTÍCULO TRANSITORIO. Plan de Inversiones para la Paz. 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**. El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones (...)
>
> Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones." [*énfasis propio*]" (AL 01/2016).

Además de la obligación de incluir el componente específico, debe destacarse el mandato constitucional de disponer recursos adicionales a las inversiones ya programadas a fin de financiarlo. El acto legislativo prevé en ese sentido la necesidad de un esfuerzo presupuestal distinto a los compromisos ya existentes, incluidos los recursos derivados del sistema general de participaciones y del propio sistema general de regalías (a no ser que hubieren desarrollos legales en esas materias que pudiesen constiuirse en fuentes nuevas de financiación).

1.3. El capítulo específico según el Acuerdo de Paz. Plan marco de implementación y documento CONPES 3932 de 2018

1.3.1. El Plan Marco de Implementación

En el texto del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, se estableció que

> "Tras la firma del Acuerdo Final y con el fin de garantizar la implementación de todo lo acordado -políticas, normas, planes, programas- y facilitar su seguimiento y verificación, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), discutirá y aprobará, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su constitución, un Plan Marco de Implementación de los acuerdos sobre la base del borrador presentado por el Gobierno nacional.
>
> El Plan Marco contendrá el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de todos los acuerdos, así como su priorización y secuencia -cronograma- e instituciones responsables. El Plan Marco contendrá las distintas fuentes de financiación e instituciones responsables de la implementación según corresponda"(AF: Punto 6.1.1.).

En el Acuerdo se señaló además que

> "El Plan Marco (en adelante PMI) "contemplará de manera prioritaria las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, identificando las múltiples discriminaciones que debe ser atendidas para la ejecución de los acuerdos (...)" (AF: Punto 6.1.1.).

Asimismo, se convino que

> "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; será revisado anualmente por la la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) con el fin de hacer los ajustes a que haya lugar" (AF: Punto 6.1.1.).

La versión definitiva del PMI fue aprobada en marzo de 2018 y dada a conocer a la opinión pública:

> "El presente Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI) ha sido elaborado por el Gobierno de Colombia, y discutido y aprobado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI), en cumplimiento de las disposiciones del Punto 6.1.1 (...) (PMI: p.2).

Por su parte, la Corte Constitucional señaló que

> "en relación con la sección procedimental del AFP (Acuerdo Final de Paz), en particular el punto 6.1.1, describe el alcance y las características del "*Plan Marco de Implementación de los Acuerdos*" (Plan Marco) como la **hoja de ruta** para la formulación, ejecución, seguimiento y financiamiento de las medidas requeridas para dar cumplimiento al Acuerdo Final (énfasis propio). De esta manera, es posible identificar las siguientes características al tenor del Acuerdo Final, que dicho Plan Marco contiene:
>
> i. los propósitos y prioridades que orientan la implementación de los acuerdos;
> ii. los objetivos, metas e indicadores necesarios para el seguimiento a la implementación de los acuerdos;
> iii. la priorización y el cronograma para el cumplimiento de los acuerdos;
> iv. la identificación de instituciones responsables de la implementación de los acuerdos;
> v. las fuentes de financiación de las medidas de implementación de los acuerdos;
> vi. la identificación de las múltiples discriminaciones que deben ser atendidas para la ejecución de los acuerdos y, en esta medida, contempla como prioritarias, las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres;
> vii. medidas que impulsan políticas públicas, programas y reformas que reconocen las particularidades de las mujeres y los pueblos étnicos, incluyendo indicadores para medir los avances en la implementación e impactos de las medidas adoptadas;

viii. la vigencia de diez (10) años, con una primera fase de implementación prioritaria que irá hasta el 20 de mayo de 2019;
ix. la determinación que será revisado anualmente por parte de la CSIVI.
x. la determinación que será incorporado en un documento CONPES, el cual incluirá además los recursos indicativos necesarios para su financiación y las fuentes correspondientes;
xi. la formulación de un "*Plan Cuatrienal de Implementación de los Acuerdos*", como capítulo que integrará el Plan Nacional de Desarrollo de dos (2) períodos presidenciales" (Corte Constitucional, A 474-17).

El componente FARC de la CSIVI formuló un conjunto de salvedades al documento final del PMI, que quedaron consagradas en el capítulo VII del señalado Plan (PMI: p. 225-229). Dentro de ellas se destacan, entre otros, la referidas a:

a) Las referidas a la extensión unilateral del PMI a 15 años por parte del Gobierno nacional;
b) El monto del valor indicativo del Plan por 129.5 billones de pesos de 2016, por considerarlo muy bajo respecto de las necesidades de la implementación y de los resultados arrojados por diferentes estudios técnicos;
c) Las fuentes de financiación, por sustentarse en buena medida en la reasignación de recursos ya existentes y no en recursos frescos del presupuesto general de la nación.

1.3.2. El Documento CONPES 3932 de 2018

En el ya citado acápite 6.1.1. del Acuerdo final se estableció que se debía elaborar un documento CONPES de la implementación del Acuerdo.

> "A la mayor brevedad y para permitir el inicio de la implementación, se tramitará y aprobará en el Consejo Nacional de Política Económica y Social un Documento CONPES sobre el Plan Marco de Implementación, en los términos aprobados por la la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI), el cual será contentivo además de los recursos indicativos necesarios para su financiación, así como sus fuentes" (AF, Punto 6.1.1.).

Con fecha de 19 de junio de 2018, el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, aprobó el documento CONPES 3932, denominado *Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*, en el que además se incorporó como ane-

xo el texto del PMI (CONPES 3932/2018, p. 70). En el resumen ejecutivo del CONPES se señaló que:

> "El Plan Marco de Implementación (PMI) fue construido y aprobado en cumplimiento de lo establecido en el punto 6.1.1. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. El PMI final contiene 501 indicadores y un costo indicativo de 129,5 billones de pesos de 2016.
>
> El presente documento CONPES genera los lineamientos para vincular los compromisos definidos en el PMI con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento de políticas públicas y de sus recursos, con el fin de promover la sostenibilidad de las medidas para la construcción de paz realizadas entre 2017 y 2031. Además, define los mecanismos y fuentes de información que serán usados para el seguimiento a los recursos invertidos en la implementación del Acuerdo Final y los avances obtenidos, promoviendo la transparencia durante el proceso de construcción de paz" (CONPES 3932/2018, P. 3).

En el texto del Acuerdo Final se estableció respecto del capítulo específico en el PND:

> "Con base en lo establecido en el Plan Marco y por los siguientes dos períodos presidenciales tras la terminación del actual, como parte de la elaboración del Plan Nacional se deberá incluir un capítulo correspondiente al Plan Cuatrienal de Implementación de los Acuerdos" (AF, Punto 6.1.1.).

Por su parte, en el citado CONPES 3932 se difinieron los lineamientos para la articulación del PMI con el Plan Nacional de Desarrollo de manera precisa y en los siguientes términos:

> "Para lograr esta incorporación (del capítulo específico de la implementación en el PND), el DNP diseñará cuatro propuestas de Plan Cuatrienal de Implementación, basadas en el PMI (una por cuatrienio), con los lineamientos sobre los contenidos de paz que deberán ser incluidos dentro del respectivo PND. Esta propuesta se elaborará en coordinación con la Alta Consejería para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia, o quien haga sus veces. Cada una de estas propuestas se elaborará durante el proceso de diseño y formulación de cada uno de los cuatro PND enunciados.
>
> De acuerdo con lo anterior, cada una de las cuatro propuestas de Planes Cuatrienales de Implementación tendrá seis subsecciones, cada una correspondiente a cada punto del Acuerdo Final y, dentro de cada subsección, se incluirán todos los indicadores del PMI correspondientes a ese periodo de Gobierno, incluyendo las prioridades de género y para pueblos y comunidades étnicas. En la subsección relacionada con la RRI, también se podrán tener en cuenta los compromisos de los planes nacionales para la RRI (Gráfico 1). Cada una de estas secciones, identificará los sectores y entidades adscritas que son responsables de la entrega de

> tales bienes o servicios durante ese periodo, según quedó consignado en el PMI. Adicionalmente, los planes cuatrienales deben incluir la programación anual de los indicadores del PMI. Dicha anualización deber ser complementaria con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
>
> De igual forma, y en concordancia con lo establecido en el numeral 1.2.3 del Acuerdo Final y en el PMI, cada propuesta de Plan Cuatrienal de Implementación deberá incluir las prioridades y metas de los PDET. Para esto, la ART, encargada de coordinar la construcción participativa y la implementación de los PDET, deberá brindar los insumos necesarios al DNP para incorporar las prioridades definidas en cada subregión en los respectivos planes cuatrienales de implementación" (CONPES 3932/2018: pp. 26-27).

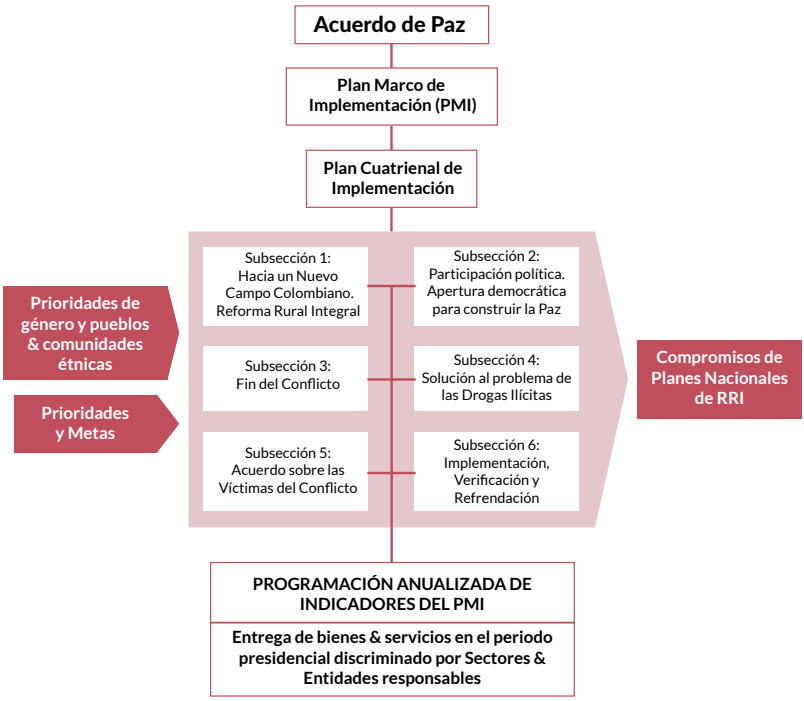
Como se ha podido apreciar, durante la implementación temprana del Acuerdo de paz se diseñó y aprobó el Plan Marco de Implementación y se expidió el Documento CONPES 3932, en el que estableció de manera detallada el contenido del capítulo específico de la implementación dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

1.3.3. El contenido del capítulo específico de la implementación en el PND

De acuerdo con lo ya señalado, el capítulo específico de la implementación debe estar conformado así (CONPES 3932/2018: p.26-27) (Ver Gráfica 1):

a) Una propuesta de Plan Cuatrienal de la Implementación (PCI), basada "en el PMI, con los lineamientos sobre los contenidos de paz que deberán ser incluidos dentro del respectivo PND";
b) El PCI tendrá seis subsecciones, cada una de las cuales corresponderá con el respectivo punto del Acuerdo Final;
c) Cada subsección incluirá "todos los indicadores del PMI correspondientes a ese periodo de Gobierno";
d) Cada subsección incluirá "las prioridades de género y para pueblos y comunidades étnicas". En la subsección relacionada con la RRI, "también se podrán tener en cuenta los compromisos de los planes nacionales para la RR";
e) Cada subsección "identificará los sectores y entidades adscritas que son responsables de la entrega de tales bienes o servicios durante ese periodo, según quedó consignado en el PMI";
f) El PCI debe "incluir la programación anual de los indicadores del PMI. Dicha anualización deber ser complementaria con el Marco Fiscal de Mediano Plazo";

Gráfico 1. Esquema Capítulo Especial de Paz en PND



Fuente: Autores con base en CONPES 3932 de 2018.

g) Cada propuesta de Plan Cuatrienal de Implementación incluirá "las prioridades y metas de los PDET".

1.3.4. Advertencias y consecuencias sobre la no inclusión del PMI en el PND según el Documento CONPES 3932 de 2018

El Documento CONPES 3932 de 2018 formuló, entre otras, las siguientes advertencias y consecuencias sobre la no inclusión del PMI en el PND (CONPES 3932, pp. 14 y ss.):

1. "Para realizar la inclusión de lo establecido en el PMI en los PND es importante tener en cuenta la distribución del total de 501 indicadores del PMI (...) según los períodos presidenciales que estarán vigentes durante la implementación del Acuerdo final". Para el periodo 2019-2022 se estableció que 79 compromisos "finalizarían" y 329 "seguirían en curso".

2. "La no inclusión de los elementos del PMI en el PND dificultaría su entendimiento como objetivo de política pública y guía para orientar las intervenciones de todos los niveles del Gobierno, incluyendo las entidades territoriales".
3. "La no inclusión del PMI en el PND puede dificultar el financiamiento y por lo tanto poner en riesgo su adecuada implementación. Por lo tanto, articular el PMI con el Plan de Plurianual Inversiones es crucial para identificar y asegurar las partidas presupuestales que materializarán los compromisos allí establecidos".
4. "(...) La articulación con el Plan Plurianual de Inversiones permite que los bienes y servicios del PMI sean provistos a través de proyectos de inversión. Al ser provistos de esta manera se establece una relación directa entre el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía... al estar recogidos en proyectos de inversión, se asegura la priorización de los compromisos del PMI en la planeación, programación y ejecución sectorial.

1.4. El Acto Legislativo 02 de 2017

En el Acto Legislativo 02 de 2017, mediante el cual se adicionó un artículo a la Constitución con el propósito de estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo de paz, se señaló expresamente que:

> "**Artículo 1º. Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final.** En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, **los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final** [*énfasis propio*]" (AL 02/2017).

En la sentencia C-630 de 2017, se estableció que el Acuerdo final es una política de Estado,

> "(que) implica una obligación de cumplimiento de buena fe por parte de las instituciones y autoridades públicas, y como estrategia de mediano y largo plazo, (...) mantiene su vigencia durante los próximos tres gobiernos (...).

Asimismo, que

> "(...) resulta vinculante para todas las instituciones y autoridades públicas, puesto que representa el compromiso de los órganos de representación democrática, Presidente y Congreso de la República (...)".

En la citada sentencia, Corte Constitucional señaló igualmente que

> "(...) los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o de derechos fundamentales definidos en el Texto Superior, y aquellos conexos, serán parámetros obligatorios de interpretación de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales".

Y estipuló que

> "Las normas que implementen o desarrollen el Acuerdo Final, proferidas por los cauces ordinarios o especiales de producción normativa, sólo serán válidas: (i) si guardan conexidad con los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o de derechos fundamentales definidos en la Constitución Política; (ii) si tienen por objeto alcanzar las finalidades que buscaron las partes al suscribir el Acuerdo Final; y (iii) si sus contenidos o su incorporación al ordenamiento jurídico, se sujetan a las disposiciones constitucionales.
>
> Si faltare uno cualquiera de tales requisitos las respectivas normas de implementación o de desarrollo del Acuerdo Final carecerán de validez y, por lo mismo, deberán ser expulsadas del ordenamiento jurídico".

Por otra parte, debido a lo que según la Corte es una indeterminación del texto del Acto legislativo 02 de 2017, "se impone una labor interpretativa para determinar su lectura conforme a la Constitución y evitar un desbordamiento de la competencia del Congreso en el ejercicio de su facultad de reforma constitucional". En ese sentido, señala la Corte que:

1. "La expresión "validez" del inciso primero del artículo 1o hace referencia a la conexidad que deben guardar las normas y leyes de implementación con el Acuerdo Final, así como a su concordancia con las finalidades del mismo" (Corte Constitucional, Comunicado No. 51, octubre 11 de 2017).
2. La "conexidad" se satisface se satisface en la medida en que las reformas tramitadas por los órganos políticos "regulen materias claras que tengan una vinculación estrecha y directa con los contenidos específicos del Acuerdo Final y pretendan alcanzar sus finalidades, de forma tal que evidencien que la implementación y desarrollo del Acuerdo Final tienen por objeto garantizar el cumplimiento de lo pactado. Así pues, el objeto y contenido de las reformas deben tener un alto grado de congruencia con lo acordado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP" (...). "La conexidad opera en una doble vía, de un lado, entre las normas de implementación y los contenidos del Acuerdo Final y, por el otro, entre las propias normas de implementación y desarrollo normativo, en el sentido de que disposiciones posteriores no pueden contradecir las expedidas con

anterioridad sobre las cuales existe una razonable pretensión de intangibilidad" (C-630/2017).

3. "La expresión "obligación" del inciso segundo del artículo 1o se refiere a una obligación de medio, esto es, de llevar a cabo los mejores esfuerzos para cumplir con lo establecido en el Acuerdo Final, entendido como política de Estado, cuyo cumplimiento se rige por la condicionalidad y la integralidad de los compromisos plasmados en el mismo" (Corte Constitucional, Comunicado No. 51).
4. "La expresión "deberán guardar coherencia" del inciso segundo del artículo 1o impone a los órganos y autoridades del Estado el cumplimiento de buena fe de los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, para lo cual, en el ámbito de sus competencias, gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad" (Corte Constitucional, Comunicado No. 51).

De acuerdo con lo anterior, hay disposición constitucional taxativa y jurisprudencia de la Corte Constitucional acerca de los desarrollos normativos del Acuerdo final. Se puede inferir, respecto del proyecto de ley del PND y del capítulo específico de la implementación que éste debe contener, que pese a concedérseles al Ejecutivo y al Congreso de la República un margen de apreciación de medios, se impone un diseño normativo que sea concordante con el espíritu y los contendidos del Acuerdo de paz. No hay lugar a la simulación o a contravenir lo acordado.

1.5. Manifestación de compromiso de implementación por parte del Gobierno Duque y en la CSIVI

En diferentes pronunciamientos, particularmente en escenarios internacionales, el Presidente Iván Duque Márquez y otros altos funcionarios del Gobierno han manifestado el compromiso con la continuidad de la implementación del Acuerdo de paz. Tal compromiso ha sido reiterado en reuniones realizadas de las Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). En esta instancia bipartita del Acuerdo de paz, integrada por representantes del Gobierno y de la FARC, se reaformó por parte de la representación gubernamental -al final del proceso de elaboración de las Bases del PND - el compromiso de incorporar un capítulo específico de la implementación en el PND. Más allá de lo establecido en las Bases no hubo conocimiento previo sobre el Plan Plurianual de Inversiones, incluido el componente específico.

1.6. Alcances del capítulo específico de la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo

El capítulo específico de la implementación comprende la desagregación del PMI para lo que corresponde al capítulo específico a incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno. En ese sentido, se trata de un componente de carácter técnico-político que responde a la lógica del proceso de planeación y a los intrumentos propios de esa actividad gubernamental. Por tanto, no compromete la totalidad de la implementación, así deba referirse a cada uno de los puntos del Acuerdo de paz.

Es de amplio conocimiento que el proceso de implementación comprende desarrollos normativos, ajustes institucionales y medidas de política pública aún pendientes, que vistos de conjunto dan cuenta del estado precario en el que se encuentra dicho proceso.

Sin duda, el Plan Nacional de Desarrollo representa la posibilidad de darle un impulso a la implementación, siempre y cuando el capítulo específico corresponda al compromiso político manifestado por el Gobierno de Duque de continuar con la implementación del Acuerdo de paz, y a los fundamentos normativos robustos aquí expuestos.

El análisis de las Bases del PND, así como del proyecto de ley presentado al Congreso de la República, permitirá identificar si en efecto el actual cuatrienio presidencial se ha trazado el propósito, más allá de la retórica, de avanzar en la implementación del Acuerdo de paz según lo establecido en la normatividad vigente y en los lineamientos de política pública formulados en el citado CONPES 3932 de 2018. Si ese no fuera el caso, se estaría transitando el camino de la consumación de la perfidia.

[2]

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo y el capítulo específico de la implementación

2.1. A manera de contexto. ¿Un capítulo específico de la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo?

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 dice tomar como objetivo fundamental la búsqueda de un país más equitativo. Afirma que la legalidad y el emprendimiento serán los pilares mediante los cuales se obtendrá dicho objetivo fundamental. Se sustenta en la ecuación: legalidad más emprendimiento es igual al equidad, desarrollada retóricamente pero sin elaboración teórica o técnica rigurosa.

De acuerdo con el Plan, el Estado colombiano no ha logrado consolidar su presencia en todos los territorios del país, obstaculiza la inversión privada con impuestos, resulta incapaz de combatir la informalidad laboral y empresarial por las excesivas regulaciones que impone, y desincentiva el emprendimiento como mecanismo de promoción social que permita la superación de la asistencia social.

Se requiere, entonces, un nuevo "pacto social", fundamentado en un nuevo Estado y en otro tipo de vínculos con el sector privado y los llamados grupos sociales vulnerables. De ahí el título del Plan: "Pacto por Colombia: Pacto por la equidad". Este pacto está compuesto por 24 pactos más: tres estructurales (legalidad; emprendimiento, formalización y productividad; equidad); doce transversales (sostenibilidad; ciencia, tecnología e innovación; transporte y logística; transformación digital; calidad y eficiencia en servicios públicos; recursos minero-energéticos, protección y promoción de nuestra cultura y economía naranja; construcción de paz; equidad de oportunidades para grupos étnicos; inclusión de personas con discapacidad; equidad de las mujeres; gestión pública efectiva) personas con discapacidad, y nueve territoriales (Pacífico, Caribe, Kriuol & Seaflower Región, Región Central, Gran Santander, Amazonía, Eje cafetero y Antioquia, Orinoquía y Océanos).

En la estructuración general del Plan es desconocido el "Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz esable y duradera", celebrado entre el Gobierno de Juan Manuel Santos, es su calidad de presidente y en representación del Estado, y la guerrilla de las FARC-EP. En el documento de las bases del PND no hay una sola alusión explícita con esa denominación; así ocurre tanto en el diagnóstico realizado, como en los componentes y factores que se prevé conducirán la hoja de ruta del gobierno. En algunos pasajes se utiliza la expresión "Acuerdo final", sin contexto o explicación alguna sobre el hecho político más importante de las últimas décadas en nuestro país, tal y como ha sido reconocido, por al menos la mitad de la sociedad colombiana y toda la comunidad internacional.

Ese no reconocimiento explícito es desde luego la expresión del proyecto político de derecha radical que hoy gobierna en el país, en el cual los acuerdos de La Habana son comprendidos como una anomalía respecto del enfoque general del PND, que se comprende como línea de continuidad de los gobiernos de la "seguridad democrática" (2002-2010).

Por esa razón, la aproximación obligada a una realidad que en todo caso no se puede desconocer, a la "construcción de paz", se refunde entre los 24 pactos mencionados, en una conpectualización que ignora el carácter estructurante del Acuerdo de paz para la acción del Estado. El "Pacto por la construcción de paz" constituye un pacto más dentro de los 24 pactos que conforman el PND. Su referente no es el acuerdo celebrado con las FARC; tampoco el PMI que lo desarrolla en términos de lineamientos de política pública y de un proceso (técnico-político) de planeación de largo plazo. El sustento de este pacto se elabora más bien con base en el artículo 22 de la Constitución Política, que establece que "la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento". En el discurso proyectado por el PND, se entiende que este concepto amplio de la paz es capaz de unir a la sociedad colombiana, pues el acuerdo firmado con las FARC-EP, la dividió. Es esta "la paz que nos une", según la retórica gubernamental.

El "Pacto por la construcción de Paz" incorporado en las bases del PND no constituye, en su conceptualización, enfoque general y contenidos específicos, como se verá a lo largo de esta sección, un capítulo específico que defina una estrategia estructurada, coherente y concordante de la implementación con el espíritu y la letra del Acuerdo de paz de noviembre de 2016. De manera más concreta, no responde a los fundamentos normativos del capítulo específico de la implementación a incluir en el PND, explicados en la sección primera de este trabajo, particularmente a los referidos al Acto Legislativo 01 de 2016, al Documento CONPES 3932 de 2018 y al Plan Marco de Implementación.

En ese sentido, el contenido y la estructura del PND controvierten la "legalidad", que - además de principio - conforma uno de los pactos estructurales sobre los cuales se afirma se basa el PND. Surge entonces la pregunta sobre el tipo de "legalidad" que defiende el gobierno cuando no se reconoce el Acuerdo de Paz en este caso en lo que corresponde al capítulo específico de la implementación. Acuerdo que por cierto ha tenido hasta al momento numerosos e importantes desarrollos normativos ya incorporados en el ordenamiento jurídico y convalidados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Aplicar de manera coherente y consistente al principio de legalidad significaría reconocer la obligación de incorporar un capítulo específico de la implementación, con atención estricta a los contenidos que se derivan de los fundamentos normativos ya explicados. Si ello no ocurre, se está frente a tres consecuencias:

1. La comprensión de la paz como simple criterio de selectividad orientado a hacer más eficaz la política de víctimas,de reincorporación y de consolidación estatal territorial, que requiere ajustes institucionales que faciliten la coordinación de las agencias y niveles de gobierno encargados de llevar a cabo la implementación
2. La ausencia de una estrategia bien estructurada para ejecutar el Plan Marco de Implementación PMI.
3. El desfinanciamiento de la implementación del Acuerdo de Paz de acuerdo a lo establecido en el Plan Marco de Implementación y el Documento Conpes 3932 de 2018.

Si no se evidencia la existencia de un capítulo específico de la implementación, como se ha sostenido, ¿qué es lo que contienen las bases del PND?. En primer lugar, el "Pacto XI. Pacto por la construcción de paz: Cultura de la legalidad, convivencia, establización y víctimas"; en segundo lugar, un conjunto de reflexiones dispersas en diferentes pactos que pueden considerarse relacionadas con aspectos de la implementación del Acuerdo de paz. Según ello, para intentar una aproximación al cumplimiento del Acuerdo de paz en el PND es preciso realizar un ejercicio de inferencia; es el lector quien debe construir un eventual capítulo específico, y no el PND el que ofrece esa posibilidad.

En el desarrollo de esta sección se mostrará justamente que los contenidos de las bases del PND no solo no reconocen el espíritu y la letra del Acuerdo de paz, sino que allí donde se encuentran alusiones hay evidentes distorsiones y alteraciones; lo cual resulta de un ejercicio de análisis, por contraste y comparación, entre lo proyectado por el Acuerdo de paz, los instrumentos para avanzar en una adecuada implementación (especialmente el PMI), por una parte; y por la otra, las bases y el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, propuestos por el actual gobierno.

Lo anterior nos lleva a reafirmar y a sostener las siguientes tesis:

1. No es posible identificar adecuadamente la existencia formal diferenciada de una propuesta de Plan Cuatrienal de la Implementación y Capítulo Especial en concordancia con el Acuerdo final.

Dentro del documento que expone las bases del PND no existe una división formal que permita ordenar y facilitar la comprensión unificada sobre los componentes de paz que concuerden con el Acuerdo de paz, según las "subsecciones" correspondientes a cada punto del Acuerdo y que atiendan a las metas y prioridades de género,

comunidades y pueblos étnicos y PDET, según lo definió el Documento CONPES 3932 de 2018.

En su lugar, las bases del PND incluyen la sección XIII, titulada: "*Colombia le cumple a las víctimas Pacto (sic) por la construcción de Paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación*" (PND, pp. 621 y ss.). Esta sección se encuentra constituída por cuatro (4) "líneas": "A. Colombia atiende a las víctimas"; "B. Acciones efectivas para la estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad"; "C. Mayor coordinación y eficiencia para la estabilización"; "D. Instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización") las cuales, en todo caso, no mantienen una organización formal concordante con la estructura temática prevista en el Acuerdo de paz.

Aún cuando en las bases y el articulado del proyecto de ley del PND (asociado a la subsección 5. "Equidad en los territorios", artículo 143) se hace referencia a una Hoja de Ruta Única de Intervención, la cual: "(...) se originará de la articulación e integración de los diferentes instrumentos de planeación derivados del Acuerdo de Paz (Planes Nacionales Sectoriales, PMI, PISDA y PDET)" y que su objetivo "será el de lograr (sic) la intervención y ejecución de esfuerzos entre agencias del gobierno y entre los niveles nacional, departamental y municipal, en los 170 municipios PDET para estabilizarlos en 15 años" (PND, p. 659), la Hoja de Ruta Única de Intervención propuesta dista de lo establecido por la Hoja de Ruta para la Implementación, es decir, la composición del PMI, sus indicadores y la identificación sectorial -no "subregional" como enfatiza la Ruta Única del PND- de las entidades responsables del proceso.

Debe exaltarse que esta pretensión no guarda ni conexidad ni coherencia frente a las finalidades de la implementación del Acuerdo final concebido integralmente.

Un examen detallado, esta vez a partir de cada una de las subsecciones congruentes con cada punto del Acuerdo Final, evidenciará que el PND (bases y articulado) desconoce, omite, distorsiona y, con frecuencia, reformula aspectos formales claves del AF y el PMI (desde denominaciones de metas y estrategias, etc., hasta definiciones de indicadores), presupuestos centrales dentro del proceso de implementación durante el próximo cuatrienio.

2. Resulta problemática la existencia sustancial (técnica) de una propuesta de Plan Cuatrienal de la Implementación y el Capítulo Especial en el PND en correspondencia con el Acuerdo final.

Si incluso se tuviera provisionalmente al "Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas", desarrollado dentro de las bases del PND como un sustituto imperfecto (como veremos, incompleto e insuficiente) del capítulo específico de implementación, ese Pacto no se vincula en forma clara, diferencial ni directa con el Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019-2022 (artículo 4º, Proyecto de Ley del PND), tal y como se encuentra en la distribución de Pactos que se ejecutan a través de los programas. De hecho, ese pacto ni siquiera aparece nombrado y con asignación específica de recursos de inversión en el plan plurianual de inversiones. El proyecto de ley del PND no define ni los *presupuestos plurianuales* de los principales *programas* y *proyectos* del mencionado pacto, y mucho menos especifica los *recursos financieros* que demandaría su ejecución.

Esta situación afecta la armonía y coherencia internas que requeriría la ley del PND, la cual es fundamentalmente de naturaleza presupuestal (C-305/2004). Incluso, perturba el principio orgánico del Plan de Desarrollo según el cual "los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste" (artículo 3° de la Ley 152 de 1994).

Precisamente y en sentido análogo, el concepto del Consejo Nacional de Planeación sobre las Bases del Plan, advierte estas faltas de consistencia, coherencia y congruencia técnicas:

> "**Las bases del Plan presentan ausencia de articulación entre sectores**. Es preocupante que **en gran parte del plan no aparecen las metas ni los indicadores de cada uno de los pactos**" (...) Es necesario revisar la estructura general de los pactos, pues **es confuso encontrar 19 pactos divididos en pactos estructurales y bases transversales** (...) resulta **esencial aclarar las metas, los indicadores, la financiación y los instrumentos de implementación**". [énfasis propio] (Consejo Nacional de Planeación, 2019, pág. 26)

Complementando:

> "En el Plan Plurianual de Inversiones se citan 18 pactos, lo cual es incoherente con los 19 del índice. Se recomienda estructurar el Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo con tres componentes: los pactos, el Plan Plurianual de Inversiones y las disposiciones instrumentales. Se recomienda integrar en una tabla los tres componentes, lo que permitiría una fácil socialización y comprensión del plan. De otra parte, **no son claras las disposiciones instrumentales, dificultando la identificación del tercer componente**" [énfasis propio] (Consejo Nacional de Planeación, 2019, pág. 31).

De otra parte y en referencia a la inclusión de una batería congruente de indicadores: de los 501 indicadores que permitiesen el seguimiento al PMI, solamente 105

indicadores (21%) se encontrarían "asociados" al "Pacto por la Construcción de Paz", el 79% de los demás indicadores (338) sugieren estar "dispersos" a lo largo de los 23 pactos restantes.

Bajo la pretensión de presentar selectivamente los componentes de la paz incorporados en el PND (bases y articulado), se evidencian distorsiones y reformulaciones -desnaturalizando o tergiversando- distintas nociones y concepciones sustanciales de los elementos cruciales del PMI y del espíritu del AF tanto a nivel global como temático (por puntos). El caso del punto 1 en relación con los PDET y los Planes Nacionales resulta especialmente ilustrativo en términos temáticos. De otra parte, la Hoja de Ruta Única del PND que pretende reemplazar al PMI como Hoja de Ruta de la Implementación resulta también otro ejemplo paradigmático (punto 6).

El cambio unilateral en las concepciones no es un hecho menor. Un proceder de este tipo modifica sustancialmente los "*referenciales*" de las medidas / políticas públicas, afectando la articulación armónica y coherente que se esperaría frente al proceso de implementación en correspondencia con el Acuerdo final.

3. La ausencia de un Plan Cuatrienal de Implementación y de un Capítulo específico profundiza la desfinanciación estructural del proceso de implementación del Acuerdo final de Paz.

Aparte de las inconsistencias, incoherencias e incongruencias derivadas del estudio sobre las bases y el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, un examen financiero y presupuestal del proceso de implementación continúa reflejando el déficit estructural de los recursos destinados para el cumplimiento y avance del proceso de implementación en concordancia con el Acuerdo final, como se demostrará en la sección 5 de este trabajo.

Por ello, resultan vigentes las salvedades realizadas por el Componente FARC-CSIVI en relación con el insuficiente esfuerzo fiscal asumido por el Gobierno Nacional y el Estado colombianos en materia de implementación de los Acuerdos, y la virtual inexistencia de una base presupuestal estable, suficiente y autónoma que asegure los recursos requeridos por el Plan Marco de Implementación en consonancia con el Acuerdo final.

Como se desarrollará en detalle, las fuentes de financiamiento de las bases del PND 2018-2022 muestran serias limitaciones presupuestales, todas ellas de carácter estructural dentro del proceso de implementación en general, y en la ejecución del PMI en particular.

Bajo este panorama se profundizan los riesgos de desfinanciamiento provocados por la dispersión del PMI en el PND 2019-2022 entre los diferentes pactos del PND. Según el Plan, el costo total ascendería a 1.096,1 billones de pesos mientras que las asignaciones relativas a la implementación previstas por el actual gobierno para el cuatrienio no superarían los 37,1 billones de epsos, es decir, apenas el 3,38% proyectado por el PND hasta 2022.

Un capítulo específico que incorpore claramente y especifique los recursos financieros y asignaciones mínimas suficientes para materializar los *propósitos* y *objetivos* en el largo plazo; las *metas* y *prioridades* en el mediano plazo; y, las *estrategias* y *orientaciones* generales en materia de políticas económica, social y ambiental orientadas hacia la construcción de una paz no sólo estable sino también duradera, resulta por tanto indispensable.

No es propósito de este trabajo, analizar las implicaciones que tendría el PND, visto como un todo, sobre la implementación del Acuerdo de paz. No obstante es preciso señalar básicamente dos cosas:

1. La fundamentación general del PND descansa sobre la idea de que el orden (la legalidad) y la seguridad constituyen las preocupaciones centrales del Estado en el período actual, representando a la vez la condición para el crecimiento de la economía (emprendimiento, formalización y productividad) y la equidad (política social moderna). Se trata de una reedición, bajo nuevas condiciones y formas y en línea de continuidad, de la "seguridad democrática". Por tal razón, la idea de construir paz no es propósito transversal, sino componente subsidiario; y la implementación del Acuerdo de paz, una anomalía. En ese sentido, los lineamientos generales de política pública, así como sus formulaciones más específicas, chocan necesariamente con la aspiración de transitar los caminos de la superación definitiva de la guerra y de la construcción de la paz con justicia social.
2. La propuesta del PND es una expresión de la prolongación de las orientaciones de la economía durante las últimas décadas a través del "modelo neoliberal". El Plan descansa sobre los dogmas del mercado y de la libre iniciativa (emprendimiento), así como sobre una concepción de Estado, en la que éste debe cumplir, por una parte, una función más que protagónica en la protección de los derechos de propiedad privada y la provisión de condiciones para la optimización del lucro del gran empresariado corporativo; con nombre propio, la economías de extracción minero-energética, los megaproyectos,

> el agronegocio, y atravesando todo, el sector financiero. Si a esos negocios les va bien y si se acrecientan los "emprendedores naranja", se estarán generando las condiciones para la "equidad de oportunidades". Es la vieja "teoría del goteo", según la cual cuando el bienestar de los que más tienen rebosa la copa, al conjunto de la sociedad empieza a favorecerse, pero especialmente los pobres. A la cual se le agrega una función social del Estado, mediante la "política social moderna", que tienda a superar el asistencialismo.

Desde esa perspectiva, el PND no es en absoluto congruente con los propósitos reformistas del Acuerdo de paz, más bien se encamina a sepultar su potencial transformador, basado en reformas mínimas para el campo colombiano, el sistema político y de representación, la materialización de los derechos integrales de las víctimas del conflicto, entre otras; todas ellas con alcance democratizador y modernizador del orden social que impera en el país.

En lo que sigue se hará un análisis de las bases del PND a partir de un ejercicio de contraste y comparación entre lo contendido en el Acuerdo de paz y el PMI y lo desarollado en las bases del PND. El propósito principal consiste en dar sustento específico a los planteamientos que aquí se han sostenido en relación no sólo con la inexistencia de un capítulo específico, sino también respecto de las distorsiones y modificaciones que sufriría la implementación del Acuerdo de paz con el PND.

2.2. Reforma Rural Integral y Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos

Pese a que las bases del PND reconocen el "débil proceso de consolidación de la Reforma Rural Integral (RRI)" (Bases PND, p.153), y en este sentido recogen algunas medidas referentes al Punto 1 del Acuerdo Final, el documento de bases no logra reflejar objetivos y estrategias tendientes a superar las dificultades del proceso de implementación. Por el contrario, no solo desconoce o desatiende mandatos expresos en el Acuerdo, sino que define medidas contrarias a lo acordado y plasmado también en el Plan Marco de Implementación, con lo cual se desdibuja la RRI y sus propósitos.

Esto se evidencia en aspectos como acceso a tierras, la resolución de conflictos y de seguridad en la tenencia; los programas de desarrollo a través de los PDET; y la inversión pública pertinente y adecuada al entorno rural por medio de los Planes Nacionales. La visión desagregada, parcial o con diverso enfoque de las medidas contempladas en el Punto 1 a lo largo del PND, no sólo desdibuja el carácter integral a la Reforma Rural,

sino que, como se advierte en los diversos pactos, no hace visible el protagonismo de las comunidades campesinas y étnicas, así como su participación como ejes que sustentan la RRI contemplada en el Acuerdo de paz.

En materia de *Acceso y Uso a la Tierra*, primer componente de la Reforma Rural Integral, el Plan Nacional de Desarrollo no toma medidas orientadas a su implementación. Más bien se observa el desconocimiento del Acuerdo y de los escasos desarrollos normativos adelantados en el primer año de implementación, al señalar que el "MADR impulsará el acceso y la distribución de tierras a través de la adopción de un nuevo marco legal y procedimental (...)" (PND, 2018, P. 232), evidenciando con ello la línea de continuidad de los últimos gobiernos que han intentado acabar con los instrumentos para la reforma agraria y consolidar un modelo de desarrollo rural agroindustrial exportador. Tal pretensión se expresa actualmente en el "Proyecto de Ley de Reforma a la Ley 160/94 de Reforma Agraria" que cursa en el Congreso de la República, el cual desconoce lo convenido en el Acuerdo Final.

Asimismo, las bases del PND no reconocen las definiciones del PMI en relación con las metas ya definidas por el Acuerdo para el Fondo de Tierras, en las que se indican 3 millones de hectáreas adjudicadas y 7 millones de hectáreas formalizadas, a fin de beneficiar a "campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto". En las bases del PND, tal propósito se altera modificando el indicador 25.000 títulos otorgados en el marco de la formalización, y otros 30.838 en adjudicación durante el cuatrenio (PND, 2018, P.240). Este cambio en la unidad de medición, de hectáreas a títulos otorgados, desconoce la meta definida en el Acuerdo e incorporada en el PMI, y deja en la incertidumbre la definición de la cantidad de hectáreas objeto de adjudicación y formalización. Adicionalmente, desdibuja la priorización allí contemplada en favor de campesinas y campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

En relación con formas complementarias de acceso a tierra el Acuerdo y el PMI contemplan los contratos u otras figuras de asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores, la entrega de subsidios integrales para la compra de tierras y el ajuste a la línea especial de crédito para dicha compra (PMI, p. 28). En las bases del PND no se observa ninguna medida al respecto.

En concordancia con lo anterior, no solo el acceso a la tierra de la población campesina es desconocido por las bases del PND, también la manera cómo se entiende y relaciona el pequeño productor con el desarrollo agropecuario. En el "Pacto por el emprendimiento y la productividad", promueve mas bien un ordenamiento de la pro-

ducción mediante el desarrollo de clusters y cadenas de valor agroindustriales, que integren la producción industrial con la de pequeños y medianos productores, con lo cual se concibe un enfoque que al no contemplar la producción campesina y propia, sería contradictorio con lo planteado con lo establecido en el Acuerdo de paz y el PMI.

Otro tanto ocurre con propuestas como la del fortalecimiento de generación de ingresos por medio de actividades no agropecuarias cuando el énfasis consignado en el PMI es el fortalecimiento de las economías de pobladores rurales.

En consideración a la existencia de profundos problemas de ordenamiento del territorio, ocasionados y generadores de conflictos de uso y tenencia, cuyo abordaje resulta indispensable para garantizar el acceso a la tierra y la protección jurídica de los derechos sobre la misma, el Acuerdo previó una serie de medidas que apuntan a mitigar dichas conflictividades por medio de la gestión y ordenamiento del territorio nacional, de la información y de los conflictos, tales como la creación de mecanismos ágiles de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia que incluyan los tradicionales; la creación de una jurisdicción agraria, un catastro multipropósito y una instancia de alto nivel para la generación de lineamientos para el uso de la tierra. Así mismo, un plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agraria, la sustracción de zonas de reserva forestal y el apoyo a comunidades que están en áreas de protección ambiental reconociendo sus formas organizativas como las zonas de reserva campesina.

Estas medidas fueron dotadas de un carácter participativo, garantista de derechos y territorial, orientado a reconocer las realidades de los territorios rurales y de las comunidades que los habitan como prenda de garantía para la sostenibilidad de las soluciones a las problemáticas ocasionadas por el abandono y la exclusión a la que han sido sometidas estas comunidades y a los impactos del conflicto armado sobre los territorios.

Al respecto, el PMI establece la estrategia de *uso del suelo* y *gestión catastral (multipropósito)*, que definió una batería de 16 productos e indicadores entre los que se encuentra la jurisdicción agraria, el plan de zonificación ambiental, el catastro multiporpósito, mecanismos de resolución de conflictos, la alta instancia para la emisión de lineamientos para el uso del suelo, apoyo a las zonas de reserva campesina, entre otros. En las bases del PND se desnaturaliza el alcance de estas medidas. Así por ejemplo, el catastro multipropósito, los mecanismos de resolución de conflictos son despojados de su carácter participativo y su implementación se centralizan en entidades del orden nacional.

El "Pacto por la Legalidad", enfocado en el fortalecimiento de la institucionalidad, acceso a la justicia, la promoción del diálogo y la resolución del conflictos, no contempla asuntos centrales de la RRI relacionados con la jurisdicción agraria o la construc-

ción participativa de los mecanismos de resolución de conflictos. El documento solo hace alusión a la estrategia "Justicia local y rural: acceso a la justicia y métodos de resolución de conflictos" (PND, p. 266) que se reduce a la formulación de modelos de oferta y atención de justicia local y rural, "a partir del análisis de lecciones aprendidas y la caracterización de la demanda de justicia local y rural". En lo que hace al abordaje de los conflictos interétnicos e interculturales que existen entre campesinos, afrodescendientes e indígenas, se asigna al Ministerio del Interior la labor de diseñar una metodología interinstitucional para la resolución de conflictos, dejando por fuera la participación de las comunidades o procesos organizativos interesados.

El catastro multipropósito está orientado en el PMI a brindar instrumentos para la gestión pública multisectorial como la planeación socio-económica, el ordenamiento territorial y la gestión del suelo; contribuir con la formalización, seguridad jurídica y desconcentración de la propiedad; proporcionar información predial para la valoración económica predial, para facilitar la transparencia de los mercados de tierras, y eficiencia fiscal; y poner a disposición de la sociedad información predial homogénea y comprensiva (PMI, p.27); quedando en todo caso desprovisto del carácter participativo que el Acuerdo de paz le imprimió. Por su parte, en las bases del PND se reduce a un proceso de modernización de los sistemas de información sobre los territorios orientados al ordenamiento territorial y licenciamiento ambiental, desdibujándose además el carácter integral concebido en el Acuerdo. En las bases del PND el plan de zonificación - como parte del cierre de la frontera agraria -, pierde también su carácter participativo y es delegado al Ministerio de Ambiente, así como a la UPRA en lo relativo al ordenamiento productivo de las áreas definidas como de frontera agraria.

El segundo componente de la RRI, los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-, concebidos como pilar determinante para cerrar la brecha urbano-rural, eliminar la pobreza y la inequidad socioeconómica y la política provocada por el abandono y el conflicto armado, y concebidos también como un componente de reparación a los territorios y sus comunidades priorizando algunos de ellos, fue dramáticamente desdibujado y tergiversado. Tanto el Acuerdo como el PMI, remarcan la importancia de los PDET para la transformación estructural de los territorios a través de la implementación con mayor celeridad de los Planes Nacionales para la RRI (PMI, p. 24) como resultado de un proceso participativo de construcción de territorios integrados a las dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales del país.

Este alcance de los PDET es reorientado y subordinado al establecimiento de "zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad" que, contrario a los alcances antes

señalados, se orientan a la estabilización territorial asociada a la consolidación de la seguridad. Los PDET devienen en instrumento de política de seguridad antes que de desarrollo territorial, al considerarse ahora - como condiciones de construcción de paz -, la seguridad, la sustición de cultivos como desestímulo de las economías ilegales y los procesos de desarme, desmovilización y reintegración.

Por otra parte, el fortalecimiento y presencia del Estado y la generación de bienes públicos y servicios sociales son los pilares de la denominada "estabilización territorial", pilares que en efecto son indispensables para los objetivos estratégicos de los PDET, pero que excluyen otra pilares fundamentales, previstos en el Acuerdo y el PMI, como la participación de las comunidades y el enfoque de derechos, más que la provisión de bienes y servicios.

Al pretender atender las deficiencias de la articulación institucional entre los niveles territorial y nacional, así como entre los diversos instrumentos de planeación, evidenciadas en el proceso de implementación de los PDET, las bases del PND contemplan la llamada Hoja de Ruta Única, que promete integrar Planes Nacionales Sectoriales, PMI, PISDA y PDET en los 170 municipios PDET, permitiendo con ello la transformación de territorios y el cierre de brechas en condiciones de vida digna. Sin embargo, el PND no establece concretamente la forma de articulación entre estos instrumentos y entre las entidades nacionales y territoriales, como tampoco señala la manera en que se medirá la transformación territorial y la participación ciudadana en la Hoja de Ruta, aspecto fundamental si se tiene en cuenta el carácter esencialmente participativo de los PDET y de la RRI[1]. Tales definiciones se centralizarán en la ahora llamada "Consejería de la Estabilización y la Consolidación".

Los 13 planes del tercer componente de la RRI, los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNNRRI), son ampliados en las bases del PND a 16. Se integran adicionalmente el Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, el Plan de Zonificación Ambiental y el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural; estos últimos ligados al componente de acceso y uso de la tierra, lo cual podría resultar positivo al generar integralidad de la política rural. No obstante, sobre la implementación de estos planes, no hay desarrollo alguno pues las referencias explíci-

1. En el marco del proyecto de ley por cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", el cual contempla la creación de la Hoja de Ruta Única como herramienta de concurrencia financiera e institucional, sin que se aporten mayores claridades, más allá de su coordinación por parte de Alta Consejería para el Posconflicto (ahora Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación), la definición de recursos del OCAD PAZ como fuente de financiamiento y el carácter anual de las inversiones.

tas se limitan a menciones generales en una nota al pie (PND, p. 635) y a propósito de la Hoja de Ruta.

Aspectos relacionados con los PNRRI son abordados en los Pactos por la equidad, por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional, y por la calidad y eficiencia de servicios públicos. Sin embargo, sus alcances no toman en cuenta lo establecido en el Acuerdo Final y el PMI para la RRI dado que no atienden necesariamente la especificidad del entorno rural. Tales son los casos de salud, educación, trabajo en el Pacto por la Equidad; o de la multiplicidad de las acciones previstas en "Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición"; o del Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional que propone un gran énfasis en mejorar la conectividad y accesibilidad para la productividad de gran escala, y no la provisión de vías terciarias para los territorios más afectados por el abandono y el conflicto armado. Por su parte, el Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos en la Línea 1 "Hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo" no recoge acciones específicas para garantizar el acceso a electricidad en zonas rurales o el acceso a otras soluciones tecnológicas como se establece en el Plan Nacional de Infraestructura de la RRI.

El Programa Nacional Integral de Sustitución – PNIS fue concebido por el Acuerdo de Paz como parte de la Reforma Rural Integral, orientado a superar la pobreza rural, generar oportunidades productivas a las familias incursas en cultivos declarados ilícitos, contribuir al cierre de la frontera agrícola y al ordenamiento y planeación del desarrollo local, fortalecer la confianza entre las comunidades, y fortalecer la presencia institucional, entre otros alcances sintonizados con la RRI en la perspectiva de lograr un abordaje integral y democrático del problema rural del país.

Con ese espíritu el PNIS dispuso de una serie de medidas articuladas y escaladas en los niveles de las familias cultivadoras, de las comunidades y de las subregiones afectadas por la falta de oportunidades, a fin se superar la presencia de cultivos de uso ilícito como medio de subsistencia, que somete a familias y comunidades a los efectos de hacer parte de una cadena de valor ilícita, en la calidad del eslabón más débil, y por ello el más golpeado.

El PMI contempló una batería de indicadores que abarcan casi en su totalidad los componentes del PNIS. Debe advertirse que esta bateria resulta insuficiente debido a la ausencia de metas, la debilidad en la concreción de los productos, la inclusión de indicadores de medio y no de resultado (como en el caso del tratamiento penal diferenciado, cuyo indicador "Documento con propuesta de ajustes normativos para el tratamiento

penal diferencial, elaborado" genera inseguridad jurídica a quienes se vinculan al programa) y la no inclusión de indicadores sobre temas centrales como la implementación de medidas de seguridad y protección para quienes se comprometen con la sustitución, entre otros. No obstante, la señalada batería de indicadores constituye un referente para la implementación y seguimiento del Programa.

En el "Pacto por la Construcción de Paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación" del PND se hace una referencia a uno de los componentes del PNIS; al definir la construcción de una Hoja de Ruta Única de la estabilización, dirigida a la articulación de diferentes instrumentos de planeación del Acuerdo de paz, entre los que se incluyen los Planes Nacionales Sectoriales, los PDET y los PISDA. Se plantea que esta Hoja de Ruta buscará lograr la intervención, focalización y ejecución de esfuerzos entre agencias del gobierno y entre los niveles nacional, departamental y municipal, en los 170 municipios PDET para estabilizarlos en 15 años, asegurando la transformación de los territorios y el cierre de brechas en condiciones de vida digna entre centro y periferia, como propósito de la Reforma Rural Integral. Como condiciones necesarias para lograr la estabilización, se definen:

- La garantía de entornos seguros que hagan viable la implementación de las estrategias y la concurrencia de inversión pública y privada.
- El logro de una sustitución de cultivos efectiva que considere acciones integrales para la inclusión social y económica de la población, de tal forma que se logre contribuir a desestimular la actividad de la población en las economías ilegales.
- El desarrollo de procesos permanentes y sostenibles de desarme, desmovilización, reintegración y reincorporación a la vida civil, en el marco de la legalidad y seguridad.

Según las bases del PND, la focalización geográfica de la Hoja de Ruta Única serán los 170 municipios PDET y los retos de la implementación responderán a la reducción y mitigación de los factores de violencias y blindaje frente a la reactivación del conflicto. También se menciona que la priorización, concurrencia y disponibilidad de recursos económicos y de focalización de las inversiones para la implementación, se debe relacionar de manera directa con los indicadores y productos del PMI para el cuatrienio.

No obstante en el "Pacto por la Construcción de Paz", más allá de la articulación de los PISDA con los PDET, no es clara la continuidad del Programa Nacional Integral de Sustitución – PNIS, ni el cumplimiento de las medidas asociadas al mismo, como el "Tratamiento Penal Diferenciado y el Protocolo de Seguridad" para las familias que

han firmado acuerdos colectivos e individuales de sustitución. Una pregunta que es vital responder, frente a la cual no hay claridad en las bases del PND, es si el PNIS se va a extender más allá de los 52 municipios actualmente priorizados.

En las bases del PND se afirma que las estrategias de sustitución de economías ilícitas por economías lícitas se definirán de acuerdo con lo establecido en la línea "Seguridad y orden para la libertad: fuerza pública, compromiso ciudadano y tecnología para proteger la vida, honra y bienes de todos los colombianos" y que la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito o quien haga sus veces[2] va a elaborar un informe del estado actual de los compromisos adquiridos en el marco de los acuerdos de sustitución formados por las familias actualmente vinculadas al PNIS como "punto de partida para adelantar la implementación de lo referente al Plan de Atención Inmediata (PAI) y a las propuestas estrategias de alternatividad lícita".

Lo anterior no sólo pone en entredicho la continuidad del PNIS, sino que además lo desnaturaliza al desligarlo de la Reforma Rural Integral y vincular las estrategias de sustitución en la Línea de Seguridad y Orden para la libertad del "Pacto por la legalidad: justicia transparente y seguridad efectiva para que todos vivamos con libertad y en democracia". Este vínculo explícito, que en lo concreto asume la sustitución de cultivos de uso ilícito desde un enfoque fundamentalmente coercitivo, desconoce el avance del Acuerdo de Paz en esta materia al definir que la "la persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico".

La pérdida de centralidad del PNIS como parte de la estrategia integral frente al problema de las drogas ilícitas concebida en el Punto 4 del Acuerdo de Paz, se refleja a su vez en el documento "Ruta Futuro: Política Integral para enfrentar el problema de las Drogas". La llamada Ruta Futuro plantea 6 estrategias para reducir los cultivos de uso ilícito, de las cuáles sólo una corresponde a la sustitución. Las 5 restantes tienen

2.El Decreto 179 del 8 de febrero de 2019 que modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia con el fin de armonizarla con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022", eliminó la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos - DSCI, creada por el Decreto 672 de 2017 como parte de la Consejería Presidencial para el Posconflicto, denominada ahora Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. La desaparición de la DSCI está alineada con el desconocimiento que reflejan las Bases del PND de la sustitución de cultivos como eje central en la construcción de paz territorial, concretamente como parte de la Reforma Rural Integral, y su respectivo abordaje desde una perspectiva de seguridad y defensa que pone énfasis en la erradicación forzada. La desaparición de la DSCI deja dudas sobre la adscripción institucional del Programa Nacional Integral de Sustitución - PNIS, pues el Decreto 896 de 2017 que lo crea definió que que estaría a cargo de la Dirección.

un enfoque abiertamente coercitivo o no ofrecen alternativas a los cultivadores: la intervención de la fuerza pública para la recuperación de la seguridad, la reactivación del programa de aspersión aérea, la erradicación manual forzada, la erradicación manual voluntaria y la investigación para incorporar la ciencia y tecnología en la reducción de cultivos ilícitos y disponibilidad de drogas. Valga decir que si bien la Ruta Futuro hace referencia al PNIS en su introducción, en el desarrollo de la estrategias de la política sólo se articula en 3 ocasiones, y en general ningún momento hace referencia a lo acordado en el Punto 4 del Acuerdo de Paz, como base para el diseño de una nueva política contra las drogas. En este campo, es evidente que se está frente al retorno a la fracasada política de "guerra contra las drogas" impuesta por los Estado Unidos y acogida por los sectores del establecimiento que se encuentran en la posición de gobierno.

2.3. Participación política

El Acuerdo Final reconoce que la construcción y consolidación de la paz tiene como presupuesto fundamental la ampliación democrática. De ahí que establezca una serie de mecanismos y medidas que promuevan y pretendan hacer efectiva la participación de los ciudadanos, los movimientos y las organizaciones sociales.

Frente a los límites del régimen político y el sistema electoral existente, se acordó, por una parte, un paquete de reformas normativas; y por la otra, una serie de programas y políticas públicas que impulsarían el proceso de democratización. En este sentido, el Plan Marco de Implementación (PMI) establece una serie de medidas y lineamientos que deberán orientar la elaboración de políticas públicas para la materialización del acuerdo de paz.

El Punto 2 del Acuerdo de paz, "Participación Política: apertura democrática para construir la paz" presenta un diagnóstico por medio del cual se hacen visibles los problemas más acuciantes del sistema político y régimen electoral, entre los que se destacan: pocas garantías para el ejercicio de la oposición política; asesinatos selectivos relacionados con la participación social y política; bajos niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas; tasas altas de abstención electoral; y elevados niveles de corrupción. Para dar una respuesta acertada a estos asuntos establece que,

> "(...) se deben realizar mayores esfuerzos para garantizar la seguridad en el ejercicio de la política y la reconstrucción de la confianza de los ciudadanos en el Estado, la transparencia y la pedagogía de los valores democráticos. De igual forma, se evidencia la importancia de fortalecer las instancias de participación y de planeación a nivel territorial y su articulación con el nivel nacional" (PMI, 2018:65).

El documento incluye para cada uno de los sub puntos (2.1; 2.2; 2.3) del Acuerdo sobre participación política las medidas con las que se compromete el gobierno nacional. Estas medidas se organizan en 4 metas trazadoras, 16 estrategias y 50 indicadores los cuales abarcan el grueso de los componentes acordados en el punto 2.

Teniendo en cuenta este contexto, es claro que lo referente al componente de participación política, ocupa un lugar más que secundario en el "Pacto por la construcción de paz" propuesto en las bases del Plan Nacional de Desarrollo. De ahí que sea necesario rastrear en los otros pactos los elementos que permitan reconstruir la política del actual gobierno frente a la ampliación democrática y la participación política. En ese sentido, el "Pacto por la legalidad: justicia transparente y seguridad efectiva para que todos vivamos con libertad y en democracia" es que el presenta más aproximaciones.

El pacto por la legalidad amarra la consolidación del Estado Social de Derecho a la ecuación JSD=justicia+seguridad+defensa; en donde la dimensión participativa es subsidiaria y en todo caso limitada. En este sentido, el reconocimiento que se le ofrece a la conflictividad social no supone una dimensión integradora sino reguladora. Así se expresa en las cuatro líneas estratégicas que constituyen este pacto:

a) Línea 1: Imperio de la ley y convivencia pacífica: justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos.

Esta línea persigue nueve objetivos, de los cuales solo dos (el 2 y 3) vinculan componentes referidos al punto 2 del Acuerdo final. En todo caso. la concepción de las acciones estratégicas dista significativamente de lo acordado.

- El objetivo 2, Política para la gestión pacífica de la conflictividad social a través del diálogo social constructivo y democrático propone la generación de protocolos y herramientas para la gestión y regulación del conflicto. Este objetivo, no recupera las garantías y mecanismos de promoción acordados en el numeral 2.2. del Acuerdo final y debilita el sentido de la participación y la conflictividad social; busca generar dispositivos de gestión y no ampliar los escenarios de participación para las organizaciones y los movimientos sociales, ni los ejes que animan la conflictividad social.
- El objetivo 3, Hacia la redefinición de una estrategia de convivencia pacífica implica la ecuación Convivencia = modernización institucional + acción policial + enfoque preventivo. En este sentido, se busca una implementación efectiva del Código de Policía y el fortalecimiento de las sinergias entre la policía y la ciudadanía. El componente educativo, pedagógico y cultural im-

pulsado desde el Acuerdo final, que articulaba a la convivencia dimensiones como la tolerancia, reconciliación y no estigmatización, se desconoce plenamente. Al respecto, resulta ilustrativo que los dos actores centrales son los ministerios del Interior y Defensa, y que no hay un reconocimiento al trabajo impulsado por el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

- Los otros objetivos persiguen una reforma a la justicia y el fortalecimiento de la política criminal que permita una mayor efectividad y acceso de toda la ciudadanía al sistema judicial. En todo caso no resulta claro el modelo de justicia que perseguiría en un contexto de construcción de paz; las estrategias indican una apuesta por un modelo más punitivo que preventivo: el fortalecimiento del sistema de responsabilidad penal para adolescentes así lo ilustra.

b) Línea 2: Seguridad y orden para la libertad: Fuerza Pública, compromiso ciudadano y tecnología para proteger la vida, honra y bienes de todos los colombianos.

Esta línea persigue 12 objetivos, de los cuales uno (el 5) vincula componentes referidos a la implementación del punto 2. Esta línea "apuesta a restablecer la autoridad y la seguridad, para recuperar la libertad de los colombianos a ejercer sus derechos sin temor, en todo el territorio nacional" (Bases PND, 2018. p. 59). Se trata de un proceso de estabilización territorial donde la capacidad militar de la fuerza pública es condición s*ine qua non*.

La estrategia y la política buscarán anticipar, preparar y articular respuestas ante potenciales amenazas, a través de la renovación y sostenibilidad de las capacidades militares en los dominios de la guerra (terrestre, naval, aéreo, espacial y ciberespacial), las cuales se pueden articular con otros sectores del Estado, para la consecución de los objetivos estratégicos de la Nación (Bases PND, 2018:59).

El grueso de los objetivos de esta línea vincula elementos asociados con estabilización territorial, tratamiento del delito, lucha contra la economía criminal, fortalecimiento y transformación del sector defensa y estrategia de defensa y seguridad nacional.

- Objetivo 5. Pacto por la vida: protección a personas y comunidades en riesgo propone una estrategia que permita "reducir la vulnerabilidad de las poblaciones y comunidades en riesgo, con enfoque preventivo, protectivo y diferencial". En este sentido, comprende elementos que vinculan componentes del punto 2 del Acuerdo de Paz. Entre las estrategias propuestas se destacan la creación del plan nacional para evitar el reclutamiento de menores; y la reducción del tiempo de respuesta por parte de la UNP para otorgar medi-

das de protección a los defensores de derechos humanos. Aunque esta última estrategia guarda estrecha relación con el subpunto 2.1.2, no vincula o hace referencia a la implementación efectiva del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; sistema creado en virtud del Acuerdo final.

c) Línea 3: Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos

Esta línea tiene como propósito central lograr una "alianza amplia por la ética, la transparencia y cero tolerancia con la corrupción". Para avanzar en este horizonte se promueven una serie de mecanismos de investigación y sanción y acercar a los ciudadanos a los asuntos públicos (Bases PND, 2018 p. 65).

Los dos objetivos que persigue esta línea bien podrían guardar una estrecha relación con componentes del sub-punto 2.3 del Acuerdo final. Sin embargo, en el mismo sentido que el comportamiento de las líneas anteriores, no hay una pretensión y compromiso institucional de generar unos compromisos efectivos para la implementación del Acuerdo. Esto indica que se trata de comprensiones distintas por parte del Gobierno y de partido del Centro Democrático sobre el lugar de la participación política y la apertura democrática para la construcción de la paz.

Ahora bien, resulta ilustrativo que no se vincule en la lucha frontal contra la corrupción, los temas vinculados con reforma política y transparencia del proceso electoral. El informe de la misión electoral especial identifica con claridad el vínculo entre los problemas del sistema político-electoral y los elevados niveles de corrupción que corroen la gestión y administración pública.

Existe otra serie de pactos que establecen algunas generalizaciones sobre participación y prevención de conflictos, especialmente los referidos a los asuntos socio-ambientales y los que vinculan a poblaciones étnicas. En todo caso, no se advierte el propósito y el compromiso real para la ampliación democrática y garantías efectivas para la participación política.

Finalmente, es importante destacar el "Pacto por la igualdad de la mujer", que incluye una serie de acciones que persiguen el "empoderamiento político para la participación de las mujeres en escenarios de poder y toma de decisiones". Este pacto delinea unos planes de promoción para avanzar en esta dirección y guarda relación con lo establecido en sub-punto 2.3.7 del Acuerdo Final. Ahora bien, aunque estos programas son importantes, es claro que es necesaria una reforma política que garantice la paridad, alternancia y universalidad lo que permitirá romper las brechas de participación entre hombres y mujeres.

2.4. Fin del conflicto y reincorporación

En el "Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y convivencia" se presentan cinco componentes para la construcción de paz, dentro de los cuales se puede considerar el proceso de reincorporación:

1. Imperio de la ley y Convivencia
2. Seguridad y Orden para la libertad
3. Participación
4. Estabilización
5. Atención y reparación a víctimas

El cuarto componente (Estabilización), hace referencia a la intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad, teniendo como frentes de trabajo, en primer lugar, la creación de

> "condiciones en los territorios afectados por la violencia, para que el desarrollo social y el progreso económico fluya en ellos como la mejor arma para combatir las causas de la violencia y reducir la inequidad, en segundo lugar, el generar un Estado que cuente con instituciones e instrumentos que le permitan articular su acción de manera efectiva hacia las víctimas y la estabilización del territorio nacional y, por último, crear las condiciones para que las personas que han sido víctimas (...) logren superar la condición de vulnerabilidad".

Este componente delinea los procesos permanentes de desarme, desmovilización, reintegración y reincorporación (DDR) como una condición necesaria para la construcción de paz, se aleja del enfoque pactado en el Acuerdo Final, y adopta la visión que predominó en el gobiernos de la "seguridad democrática".

En el apartado de acciones efectivas, el Objetivo 4 consiste en

> "Fortalecer la reintegración y reincorporación integral y efectiva de las personas que han dejado las armas en el tránsito a la vida civil, en el marco de los principios de verdad, justicia y garantías de no repetición, teniendo como estrategia la introducción de la cultura de la legalidad y la convivencia a los procesos de reintegración y reincorporación."

A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN se le delega la definición de los lineamientos en materia de atención con enfoque diferencial, la generación de alternativas económicas sostenibles, el diseño e implementación de las nuevas estrategias para el trabajo con comunidades y las condiciones, tiempos, derechos y requisitos para el acceso a la oferta pública. En ese sentido, hay un desconocimiento de

las instancias encargadas del diseño de lineamientos, política, planes y programas de reincorporación como lo son el Consejo Nacional de Reincorporación – CNR, los Consejos Territoriales de Reincorporación – CTR y las Mesas técnicas (En la actualidad existen diez mesas técnicas: Menores de edad, Abastecimiento, Genero, Reunificación Familiar, Educación, Contratación, Cooperación internacional, Tierras, Proyectos productivos y Salud).

El énfasis en la reincorporación de carácter individual es notorio; se dejan de lado los avances alcanzados en cada mesa técnica. Así mismo, la "hoja de ruta" y los ajustes propuestos en la misma, denotan la ausencia de diferenciación entre dos procesos no convergentes conceptualmente, la "reintegración" y "reincorporación"; se introduce incluso la figura de la "reintegración comunitaria", distante de la idea de reincorporación en comunidad" y hacia la reconciliación, prevista en el Acuerdo de paz. En las bases del PND se encuentran ausentes los propósitos y las metas relacionados directamente con la reincorporación económica y social. Se dejan de lado aspectos como la asistencia técnica y jurídica a Economías Sociales del Común – ECOMÚN, el fondo para la ejecución de proyectos productivos productivos y de servicios, el programa Camino diferencial de Vida, los costos de atención a enfermedades de alto costo y rehabilitación de lesiones de guerra, entre otros, que se encuentran definidos en el Plan Marco de Implementación.

Por otra parte, en lo concerniente a las garantías de seguridad y combate de las organizaciones continuadoras del paramilitarismo, y a la política en materia de derechos humanos, una revisión rigurosa de los pactos, líneas, estrategias y objetivos trazados en el documento de bases del PND, orientada a ubicar los componentes del Acuerdo de paz, permite identificar distancias significativas que se expresan tanto en la conceptualización planteada como en las orientaciones y lineamientos a desarrollar por medio de la política pública.

Lo primero que debe indicarse es que las disposiciones que pudiese afirmarse se relacionan con los contenidos del sub punto 3.4 del Acuerdo final, se encuentran en su mayoría en el denominado "Pacto por la legalidad", al que se le asignan 111 billones de pesos (10,1% de total), y en el que se incluyen los sectores defensa, justicia y seguridad.

Sin embargo, las diferencias se hacen notorias en la medida en la que se ahonda en los fundamentos axiológicos de la política pública propuesta en el PND. La conceptualización de la seguridad se presenta como una necesidad de cara al reto que le representa al Estado, el llenar vacíos de autoridad existentes hoy en los territorios:

> "El pacto por la legalidad plantea un nuevo abordaje de la seguridad, desde una perspectiva amplia, que materializa el paso del control militar y policial a un control institucional de los territorios, buscando consolidar la presencia del Estado en toda su extensión nacional y, en particular, en aquellos territorios vacíos de autoridad"(Bases PND, p. 244).

Por su parte, el Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP reconoció en su diseño, que las garantías de seguridad pasan por la realización de un concepto que amplifica la seguridad clásicamente entendida como la ausencia de riesgos, hacia la realización de la dignidad humana, la promoción y respeto de los derechos humanos y la defensa de los valores democráticos. La concepción de seguridad dispuesta en el Acuerdo Final tiene como centro la persona, se basa en los principios de soberanía, no intervención y libre determinación de los pueblos; permite articular las medidas de seguridad con las medidas de desarrollo y bienestar individuales y colectivas contempladas en el Acuerdo; y adpota un enfoque diferencial y de género. Esta nueva visión, que se enmarca en el fin de un conflicto armado, involucra unos mínimos con relación a la eliminación de las causas estructurantes de la confrontación. De ahí que las garantías de seguridad así entendidas, se encuentren en coherencia directa con la adecuada implementación de los demás componentes del Acuerdo, relacionados con la Reforma Rural Integral, la participación política, la reincorporación a la vida civil de los antiguos combatientes, la solución al problema de las drogas ilícitas y la satisfacción de los derechos de las víctimas.

Con esta orientación, el sub punto 3.4 del Acuerdo Final dispuso la creación de una serie de instrumentos de política pública que de manera específica pudieran I. Contribuir al esclarecimiento y desmantelamiento del fenómeno del paramilitarismo, II. Brindar las garantías de seguridad y protección necesarias para la participación en política y III. Llevar a cabo las reformas y ajustes institucionales para garantizar la no repetición de los hechos (AF, pp.78-97).

Aunque pareciera posible que los propósitos descritos estuviesen subsumidos en acepciones tales como el "control institucional del territorio" (Bases PND, p. 246), entendido este como la intención de consolidar el Estado de Derecho a través de la oferta suficiente de bienes y servicios en los territorios hacia la superación de las condiciones de desigualdad y pobreza, dicha idea se desdibuja cuando aparece la primera de las líneas estratégicas referida a la "Transformación estratégica de los territorios, desarticulando y neutralizando las amenazas internas, tradicionales y contemporáneas". Como pilar de esta estrategia, se ubican las Zonas Estratégicas de Intervención

Integral (ZEII) (Bases PND, p. 286) , figuras que rápidamente invocan las conocidas Zonas de Consolidación Territorial establecidas en el Plan Nacional de Consolidación (Directiva Presidencial 01 de marzo de 2009), que fue en su momento eje central de la "seguridad democrática" de los dos gobiernos de Álvaro Uribe en el periodo 2002 – 2010, y que tuvo como consecuencia la implementación de un feroz despliegue tendiente a la consolidación militar/institucional, que basado en intervenciones cívico militares se edificó como detonante de crisis humanitarias de enormes dimensiones[3].

Las bases del PND contienen un lectura negativa de las expresiones de movilización social y popular, al definir estos escenarios como obstáculos para el imperio de la ley y la convivencia pacífica (Bases del DNP, 245-246). Así, la mayor preocupación que reviste el trámite de las conflictividades que se expresan en la movilización social, se encuentra dada exclusivamente en términos de las pérdidas económicas que estas representan en industrias como la de producción de petróleo (Bases del DNP, 248).

En sentido diametralmente opuesto, el Acuerdo final concibe que la protesta y la movilización son formas válidas de acción política, reconociendo en dichas manifestaciones, la realización del derecho de todas las personas a constituir organizaciones sociales del más variado tipo; a formar parte de ellas y a difundir sus plataformas; a la libertad de expresión y al disenso; al pluralismo y la tolerancia (AF, Subpunto 2.2.1., p. 42). Así se contempló además de la expedición de la Ley Estatutaria de la Participación, la adopción de medidas para garantizar el reconocimiento, fortalecimiento y empoderamiento de todos los movimientos y organizaciones sociales, de acuerdo con sus repertorios y sus plataformas de acción social.

En lo que refiere a la protección de la vida e integridad de los líderes sociales y defensores de derechos humanos, que producto del escandaloso incremento de las agresiones y asesinatos (Alerta Temprana 026-18, 28 de febrero de 2018) ha llegado a ser un asunto ampliamente difundido, la visión planteada puede ser caracterizada como restrictiva e insuficiente, retomando el fallido esquema de la protección basada en la asignación de medidas materiales a cargo de la Unidad Nacional de Protección, situación que se refleja en las orientaciones contenidas en el "Pacto por la vida" (protección a personas y comunidades en riesgo) (Bases PND p. 294) y que aterriza en una serie de metas e indicadores que reflejan a su vez la estrechez conceptual al respecto.

3. Según el Informe CODHES 2010, una tercera parte de la población desplazada en este año - 91.500 personas - lo fue de las zonas de consolidación; la mitad de las masacres registradas en todo el país ocurrieron en zonas de consolidación y costaron 92 vidas, a las que hay que sumar 176 víctimas de homicidios selectivos, todas ultimadas por sicarios. En 62 de los 86 municipios del plan operaron al menos ocho grupos paramilitares, en 30 hubo presencia de las FARC y en cuatro del ELN..

En un intento por incorporar acciones de política pública, las bases plantean que será el Plan de Acción Oportuna para la Protección de Líderes –PAO, el instrumento que permita la adopción y recomendación de medidas con enfoque diferencial. Sin embargo, el PAO, que fue creado mediante decreto 2137 del 19 de noviembre de 2018, padece estructuralmente de las mismas falencias aquí identificadas, pues el diagnóstico del cual se desprende su formulación se reduce a factores de ilegalidad, mientras las personas líderes y defensoras de derechos humanos, sus comunidades y organizaciones, insisten en que sus afectaciones también se encuentran vinculadas al actuar de empresas multinacionales y proyectos minero-energéticos, entre otros, que se encuentran integradas en el marco legal.

El PAO ignora la existencia y vigencia legal de instrumentos normativos[4] que incorporan ese análisis y que han establecido, como es el caso de la Comisión Nacional de Garantías, una composición del más alto nivel con el propósito de adelantar el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones responsables de las conductas criminales que afectan en mayor medida a los líderes sociales, defensores de derechos humanos, organizaciones y movimientos sociales y políticos.

Desde ese punto de vista, se requiere dejar de ubicar el fenómeno de violencia como una consecuencia exclusiva de la presencia de economías ilícitas en los territorios, para dimensionar que la victimización de estas personas se encuentra también vinculada al cuestionamiento y desafío de un modelo económico y político que va en contravía de los intereses y modos de vida elegidos por las comunidades en los territorios.

El combate de la ilegalidad, como factor de cohesión entre las estrategias, omite cualquier referencia a la violencia sociopolítica como causante de hechos de victimización. De ahí que no exista ninguna mención al propósito estructurante del punto 3 del Acuerdo Final, que alude a la renuncia definitiva del uso de las armas como herramienta política, de lo que resulta posible afirmar que las bases del PND, no contienen un desarrollo general ni específico de las disposiciones en materia de garantías de seguridad y derechos humanos consagradas en el Acuerdo Final de Paz.

4. Son desarrollos normativos del Acuerdo Final en materia de garantías de seguridad: El Acto legislativo 05 de 2017, los Decretos Ley 154 de 2017, 885 de 2017, 898 de 2017, los Decretos 299, 300 y 301 de 2017, y los Decretos 2124 de 2017 y 660 de 2018, que a su vez deben ser complementados con las instancias y medidas contempladas en el Decreto 1314 de 2016, la Directiva Operacional Transitoria 021 del Ministerio de Defensa de junio de 2017, los Decretos 2078, 2252 y 1581 de 2017, el Decreto 1455 de 2018, la Resolución 0845 del Ministerio del Interior de 2018 y la ley 1908 de 2018.

2.5. Víctimas

En las bases del PND se encuentra que en aparente alusión a la implementación del punto 5 del Acuerdo de paz "Acuerdo sobre las víctimas del conflicto", dentro del capítulo XI "Pacto por la Construcción de Paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación" (Bases PND, p. 614), se definieron cuatro estrategias a saber; 1. Colombia atiende a las víctimas, 2. Acciones efectivas para la estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad, 3. Mayor coordinación y eficiencia para la estabilización, y 4. Instrumentos y herramientas que orientan inversión eficiente y gasto para la estabilización.

Adicionalmente, el capítulo III "Pacto por la legalidad: justicia transparente y seguridad efectiva para que todos vivamos con libertad y en democracia", incorpora de manera general algunos aspectos de la política de víctimas que han sido analizados en relación con el subpunto 3.4 del Acuerdo, por lo que no se ahondará acá sobre el asunto.

La primera precisión que debe hacerse respecto del citado "Pacto por la Construcción de Paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación", no se evidencian de manera clara y concreta los contenidos del PMI referidos al Punto 5 del AFP . Los componentes del SIVJRNR, a saber; la JEP, la CEV y la UBPD carecen de desarrollos suficientes dentro del citado documento, lo que se expresará igualmente en materia presupuestal como se verá adelante.

La línea del Pacto XI que enuncia en términos generales las instituciones del SIVJRNR es la 3. Mayor coordinación y eficiencia para la estabilización. En el marco de la reparación integra, respecto de "verdad y memoria" esta línea señala las funciones que en adelante desarrollará el Museo Nacional de Memoria, el cual articulará todas las acciones de memoria dentro de las cuales se cuentan:

> "articulación con la línea Mayor coordinación y eficiencia para la estabilización se trazarán funciones del MNM para brindar asistencia técnica a entidades tanto del SNARIV como del SIVJRNR. Se promoverán iniciativas, como acciones colectivas de construcción de la memoria que representan diferentes territorios, enfoques diferenciales y expresiones con múltiples lenguajes. Se preservará la memoria documental especialmente en los municipios donde se implementarán los PDET, preservando y custodiando el Archivo de Derechos Humanos, mediante la identificación registro y acopio de archivos, apoyo a procesos autónomos de iniciativas de archivo y con formación de gestores (uso y apropiación social de archivos)"(Bases PND, p. 623).

Llama la atención que siendo la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad la institución encarga de cumplir el objetivo de aportar a la construcción del relato sobre el conflicto y en ese orden de contribuir a la verdad y a la memoria, no se establezca dentro del PND líneas que apoyen el desarrollo de sus objetivos, en cumplimiento de lo establecido constitucional y legalmente en el Acto Legislativo 01 de 2017 y el Decreto Ley 588 de 2017.

En atención al trabajo que debe desarrollar la "Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y debido al conflicto armado", el documento reseña que ésta

> "implementará acciones humanitarias de búsqueda y localización de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y debido al conflicto armado que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la recuperación, identificación y entrega digna de los cuerpos esqueletizados, garantizando un enfoque territorial, diferencial y de género" (Bases PND, p. 623).

El documento muestra, además, que esta estrategia corresponde a la necesidad de que las competencias y funciones de las instituciones creadas en el marco del Acuerdo de paz queden mejor definidas en materia de coordinación, planificación y ejecución. En tal sentido, se encuentra que la estrategia se propone enfocarse en:

> "(...)los ajustes institucionales en el nivel nacional y territorial para la estabilización; y en la precisión de competencias entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) (...) De igual forma, instituciones creadas en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas tienen funciones y objetivos que se traslapan con los de algunas entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Esto ocurre entre la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Adicionalmente no hay lineamientos definidos para la coordinación entre estos dos sistemas. De otro lado, la Unidad para las Víctimas coordina el SNARIV a través de diferentes mecanismos en los que invirtió, entre 2014 y 2018, cerca de $ 45.000 millones para el fortalecimiento de las entidades que los conforman y cerca de $ 136.000 millones en encuestas de caracterización. Esta función fue relevante, pero distrajo a la entidad de su propósito fundamental y diferenciador con otras entidades del Estado que es la ejecución de las medidas de reparación a las víctimas" (Bases PND, p. 649).

En virtud de ello, se establecen como objetivos y componentes de la estrategia en materia de víctimas:

> "3. Armonizar las funciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición con las del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, evitando duplicidades en materia de verdad y memoria. 4. Especializar las funciones de la Unidad para las Víctimas con énfasis en la ejecución de medidas de reparación en función del fortalecimiento de la política y con criterios de austeridad" (Bases PND, p. 649).

Para alcanzar estos objetivos se propone el ajuste al diseño y coordinación entre el SNARIV y el SIVJRNR. Sin embargo, a renglón seguido se estima que

> "Las acciones en materia de verdad, justicia y reparación necesitan un diseño institucional que evite que las competencias de planificación, coordinación y ejecución de la política estén a cargo de una misma entidad. Por eso se establecerá la coordinación y la gestión de estas acciones en la Secretaría General de la Presidencia de la República, con un apoyo técnico de planeación y presupuestación a cargo del DNP y el MHCP, que en conjunto delimitarán los lineamientos de articulación entre sistemas, lo cual permitirá especializar a las otras entidades que los conforman en funciones de ejecución de las medidas a su cargo. Esto respetando la autonomía constitucional de la CEV y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), pero promoviendo la colaboración armónica entre ramas del poder público" (Bases PND, p. 652).

Implementar una estrategia como está, a pesar de que se enuncie lo contrario, de facto desconoce el principio de autonomía que guía al SIVJRNR establecido en el Parágrafo 2° del artículo transitorio 4 del Acto Legislativo 01 de 2017, que indica que

> "El Estado, por intermedio del Gobierno Nacional, garantizará la autonomía administrativa y la suficiencia y autonomía presupuestal del SIVJRNR y en especial del componente de Justicia, para lo cual podrá hacer uso del Plan de Inversiones para la Paz contenido en el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016".

En relación con el ajuste a las funciones del Centro Nacional de Memoria Histórica se establece que

> "En el marco de la nueva institucionalidad transicional para el esclarecimiento del conflicto armado, las funciones del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) deberán circunscribirse alrededor de los tres temas enunciados en la línea de víctimas. Es decir, se hará una transformación institucional donde las acciones de memoria converjan en el Museo Nacional de la Memoria, que deberá constituirse como un establecimiento público de orden nacional, articulado con la política de reparación de víctimas"(Bases PND, p. 652).

Por otra parte, la estrategia para el intercambio de información determina que deben analizarse y generarse los canales necesarios para que los sistemas existentes per-

mitan recolectar, contrastar y examinar la información que recopile la UBPD y la CEV, exponiendo como argumento la necesidad en el ahorro de tiempo y recursos. Lo anterior contraviene los requerimientos respecto del manejo de la información que recae en estas instituciones debido a su papel en la implementación del AFP y a la complejidad para el cumplimiento de sus funciones. Así debe entenderse que el manejo de la información a la que tengan acceso estas instituciones no solo debe tener el carácter de reservado, pues pueden llegar a comprometer la integridad de las personas que participen de los procesos que éstas adelanten, sino que adicionalmente debe comprometer a los funcionarios responsables de la misma.

Según lo anterior, en materia de funcionamiento de los diferentes componentes del SIVJRNR; JEP, CEV y UBPD no se evidencian estrategias que busquen garantizar el buen funcionamiento de los mismos para el cabal cumplimiento de sus funciones. La institución menos considerada dentro del documento es la JEP, jurisdicción prácticamente inexistente dentro del documento, lo que daría cuenta del interés en el marchitamiento de los objetivos de la misma. Precisamente, una de las mayores preocupaciones sobre este particular es la no inclusión de los requerimientos para el buen funcionamiento del Sistema Autónomo de Defensa ante la JEP que atenderá los casos de los exintegrantes de las FARC-EP, entre otros, ante esta jurisdicción. En sentido contrario, la estrategia de defensa ante la JEP para las fuerzas militares sí se incluye dentro del documento en el denominado "Pacto por la legalidad: justicia transparente y seguridad efectiva para que todos vivamos con libertad y en democracia", el componente de "bienestar y seguridad jurídica de los miembros de la Fuerza Pública".

> "El Ministerio de Defensa (MDN) fortalecerá la capacidad de defensa técnica y especializada para atender las necesidades existentes en pro de la defensa de sus miembros y de la jurisdicción especializada para los miembros de la Fuerza Pública" (Bases PMI, p. 614; 302).

mostrando una vez más un desequilibrio en detrimento de los exintegrantes de las FARC-EP.

Adicionalmente, si bien es cierto que en algunos apartados del documento de las bases del DNP se mencionan, aunque no en forma destacada, la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y a la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, también lo es que no se identifican las estrategias y acciones necesarias de ejecutar con el fin de que se cumplan sus mandatos. Al contrario, se presentan algunas iniciativas, endilgadas a otras instituciones, bajo la premisa de mejorar la coordinación para socavar la autonomía de las instituciones del SIVJRNR, como anteriormente se evidenció.

De acuerdo con lo expuesto, las estrategias para que los diferentes componentes del SIVJRNR cumplan con las obligaciones emanadas tanto de la Constitución como de las normas que los reglamentan, no encuentran asidero dentro de las bases del PND; más allá de simples enunciaciones que no dan cuenta de las estrategias establecidas dentro del PMI. Lógicamente poner en marcha el SIVJRNR no significa únicamente crear las instituciones que lo conforman; adicionalmente implica brindar las herramientas para lograr sus objetivos como por ejemplo, para el caso de la CEV, cumplir con un "porcentaje de actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva realizados que decida hacer el Gobierno, las FARC o cualquier otro sector de la sociedad", cuestión por demás establecida en los marcos legales de la implementación.

Del contraste entre los indicadores del PMI y aquellos establecidos en el documento de bases del PND es posible concluir que se evidencia la ausencia, bien sea como estrategia o como lineamiento para el desarrollo de política, de los planes nacionales de reparación integral colectiva e individual; en tanto que las estrategias para asumir la política de restablecimiento de derechos de las víctimas siguen siendo las que se vienen aplicando hasta el momento con algunos matices, pero que en ninguna forma implican las visiones concertadas dentro del PMI. En razón de ello, las estrategias e indicadores establecidos dentro de la "Estrategia de reparación integral para la construcción de paz" no se incluyeron dentro de las bases del Plan, lo cual a su vez da cuenta del propósito de no implementación de la mismas. El Acuerdo de paz estableció un número importante de indicadores de esta estrategia (AF, p. 185). Por otra parte, a través del Decreto Ley 903 de 2017 se crea el Fondo de Víctimas adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República para que los bienes y activos incluidos en el inventario de las FARC-EP contribuyan a la reparación material de las víctimas del conflicto; adicionalmente el Gobierno nacional garantizará la priorización de recursos para la implementación de la política de víctimas en la ley anual de presupuesto.

En materia de atención y reparación a las víctimas, las bases del Plan formulan dentro del precitado Pacto XI "Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas", la línea "Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas".

En este orden se establecen los siguientes objetivos:

> "1. Armonizar el componente de asistencia de la política de víctimas con la política social y el componente de promoción social del sistema de protección social. 2. Visibilizar el componente de reparación de la política de víctimas en el sentido de movilizar esfuerzos de la asistencia hacia estas medidas. 3. Consolidar el deber de memoria y verdad en contribución a la reparación simbólica.

> 4. Implementar los procesos de retorno, reubicación e integración local y de reparación colectiva en articulación con las autoridades locales y su visión de desarrollo de los territorios"(Bases PND, p. 620).

Para desarrollar las líneas señaladas, el gobierno construyó un diagnóstico que esboza como lineamientos generales, la disminución en las cifras tanto de registro de nuevos hechos victimizantes, como la disminución en el número de inclusiones dentro del RUV . A pesar de ello, la violencia persiste (Bases PND, p. 616). A lo cual debería agregarse que parece aplicarse de manera selectiva sobre las organizaciones sociales y sus líderes. A ello se adiciona que la implementación de la política de víctimas no ha logrado la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas, especialmente de la población desplazada (Bases PND, p. 617). Todo lo anterior posee dos intenciones principales: Por un lado, establecer que en materia de atención a las víctimas la situación ha venido siendo superada; y por otro, que puede superarse de mejor forma, redireccionando la política de atención.

Respecto de la asistencia para la población víctima, el Plan hace claridad en que la oferta estatal para la superación de tal situación se deberá tramitar mediante los mecanismos del Sistema de Promoción Social, específicamente del SISBEN; a lo cual se agrega que la superación de la vulnerabilidad dependerá de la mayor eficiencia, eficacia y efectividad en la focalización de este sector poblacional dentro de la oferta general que se brinda para el conjunto de la sociedad.

Adicionalmente, la estrategia determina una diferenciación entre las políticas aplicables y la institucionalidad encargada para aquellas víctimas que decidan reubicarse o retornar, las cuales serán atendidas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por una parte; y aquellas que deciden no hacerlo en cuyo caso serán atendidas por la política de promoción social, por la otra. En ese sentido, se asiste a una reconceptualización de las víctimas del conflicto dentro de la lógica de atención a población vulnerable a través de la simple priorización y una suerte de diferenciación para el acceso a la oferta de servicios sociales, con lo cual se eliminan los diversos elementos que configuran la condición de víctima del conflicto, así como la forma de superación de tal condición.

Además, la estrategia considera que las medidas de asistencia a las víctimas deben dar paso a las medidas de reparación simbólica y moral, por lo que se plantea la priorización de estas últimas sobre las demás.

> "Para esto, y teniendo en cuenta el escenario de gasto actual en la política, es necesario redireccionar recursos de la política hacia las medidas que están más rezagadas". (Bases PND, p.622).

Sin embargo, como puede advertirse, de lo que se trata es de utilizar los mismos recursos de la política de atención a las víctimas en otros componentes de la reparación, afectando en materia grave unos y otros, lo cual generará un mayor incumplimiento en las metas de asistencia a las víctimas del conflicto y en la reparación colectiva e individual.

En la misma dirección se plantea la línea de indemnización dentro de esta estrategia. A la par de una revisión y readecuación de la misma, en la que se consideran modificaciones a su actual reglamentación, se establece un redireccionamiento de los recursos de los programas de atención y asistencia hacia el pago de indemnizaciones; cuestión por lo menos preocupante en tanto estos programas pueden ser el soporte básico de las víctimas en situación de emergencia.

En referencia a las medidas de rehabilitación para las víctimas, la estrategia plantea que en adelante será el Ministerio de Salud - en concurrencia con recursos de las entidades territoriales-, el encargado de la atención para la rehabilitación física, mental y psicosocial de las víctimas; lo cual se desarrollará con la aplicación de los programas existentes para la población vulnerable. Nuevamente se establece que la atención a las víctimas se adelantará en el marco de las diferentes políticas de atención a la población vulnerable, con lo que se desconocen las particulares situaciones de las víctimas.

En el marco de la Reparación colectiva se considera que la estrategia debe enfocarse en la implementación de medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), con la anotación de que los mismos estarán sujetos a la sostenibilidad fiscal.

Finalmente, en relación con la coordinación Nación – territorio, las bases del Plan se limitan a enunciar el fortalecimiento de la coordinación de la política pública para las víctimas, incluyendo como una de sus formas, el logro de que el 7% de los ingresos de regalías destinado a reparación de las víctimas en el marco de la implementación del AFP, tenga como destino el financiamiento de las acciones de los procesos de retorno, reubicaciones y/o procesos de reparación colectiva.

En materia de Restitución de tierras, uno de los componentes de la Política de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, preocupa sobremanera que las bases del PND hagan mención de este asunto únicamente en relación con los derechos territoriales de comunidades étnicas. Este desconocimiento pareciera armonizarse con disposiciones orientadas al cierre de la etapa administrativa del proceso de restitución, bajo el entendido que las metas se habrían cumplido de manera satisfactoria. A manera de ejemplo, es posible ubicar la expedición del Decreto 1167 de 2018, que establece un plazo perentorio para la presentación de solicitudes.

Una revisión crítica del tema, permite constatar que uno de los mayores obstáculos para la restitución ha sido el alto nivel de negaciones de las solicitudes de las víctimas en la fase administrativa, si se tiene en cuenta que en el 63% de los casos que se presentaron no se le dio trámite al proceso de restitución. De 88.489 solicitudes de inscripción en el registro de tierras despojadas habilitadas por razones de seguridad para proseguir en el trámite, solo 22.711 han sido inscritas de forma efectiva. Son 40.253 los casos en los que a las víctimas reclamantes se les ha cerrado la puerta para acceder al proceso de restitución de tierras, sin que se puedan precisar en detalle las razones por las cuales fueron negados, y sin que las víctimas que reclamaron contaran con todas las garantías de contradicción y defensa que les permitieran atacar estas negaciones.

Esta postura, de llegar a concretarse en el marco del PND, plantearía un abierto desconocimiento de la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes de despojo y/o abandono forzado de tierras, que son producto de la persistencia del conflicto social y de sus expresiones armadas, además de los fenómenos de criminalidad organizada reconocidos por el Gobierno nacional como ejes de su accionar en materia de seguridad y defensa.

Debe señalarse que en consideración del Punto 5 del Acuerdo final, el componente FARC-CSIVI señaló dentro del Plan Marco de Implementación como salvedades que si bien se establece que

> "las intervenciones territoriales planteadas en los puntos 1 y 4 tienen la pretensión de contribuir a la reparación integral a las víctimas, por lo que éstas deben ser prioritarias en las diferentes intervenciones a realizar", (...) "una vez terminada la vigencia de la Ley 1448 de 2011, los montos requeridos para el desarrollo del componente de Reparación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición del Acuerdo Final, serán incluidos en el Plan Marco de Implementación", (...) "consideramos que es necesario hacer mayores esfuerzos institucionales y fiscales para construir en consonancia con el AFP una política de atención a las víctimas construida participativamente con éstas, y que permita el reconocimiento de nuevos sujetos individuales y colectivos de reparación, en el entendido que la reparación a las víctimas es uno de los ejes centrales del Acuerdo de paz. En este plano reiteramos que se debe modificar la ley 1448 de 2011 que además es una de las medidas normativas de implementación para el primer año que se acordaron en el numeral 6.1.10, literal h del Acuerdo"(Bases PMI, p. 229).

En contraste con esta consideración, así como con las definiciones del PMI en materia de atención y reparación a las víctimas, se puede concluir que el documento de bases del PND no recoge los principales acuerdos establecidos, pues las estrategias e

indicadores planteados con el fin de implementar estos aspectos, se incluyen simplemente como reacomodamiento de los presupuestos otorgados a la política de atención a víctimas que se viene desarrollando. Por el contrario, se puede evidenciar un cambio en la forma en la que se entiende, atiende y repara a las víctimas del conflicto, pasando de un tratamiento especial y diferencial a una suerte de priorización en las políticas de atención social que se prestan a la población vulnerable, lo que las ubicará dentro de un escenario de competencia para su atención.

Igualmente, y contrario a lo estimado por el componente FARC-CSIVI, para la correcta implementación en esta materia, los presupuestos para la atención y reparación de las víctimas no se amplían, solo se redireccionan de un aspecto de la política a otro. Lo anterior conduce a establecer que el universo de víctimas tampoco será ampliado tal como se consideró tanto en el AFP como en el PMI, pues financieramente ello sería insostenible.

2.6. Implementación

El proceso de implementación del Acuerdo de paz es comprendido en las bases del PND como un componente del "Pacto de construcción de paz", el cual por su parte responde a un concepto de "estabilización y consolidación". Al fundarse la implementación en esa visión, se aprecia de entrada un distanciamiento respecto del carácter integral y transversal contenido en el Acuerdo de paz que, como se ha dicho, comprende un conjunto de reformas básicas interrelacionadas y mutuamente condicionadas al fin de contribuir a superar las causas históricas del conflicto armado interno. Como ya se ha mostrado, no hay en las bases del PND un enfoque que permita afirmar que se estará durante el actual cuatrienio presidencial frente a una política pública de implementación ajustada a la letra y al espíritu del Acuerdo. En el enfoque que se presenta en el "Pacto por la construcción de paz", se le resta a la implementación su carácter de proceso, y la limita a una visión meramente instrumental y de gerencia pública, además de subordinarla a la concepción más general de seguridad y legalidad que atraviesa las bases del PND.

Tras afirmar que "desde la firma del Acuerdo final se ha avanzado en ajustes normativos e institucionales, y en la materialización de los acordado en términos de bienes y servicios" (Bases PND, p. 648), en el PND los problemas de la implementación se identifican principalmente con la insuficiente coordinación, planificación y ejecución, con las dificultades para orientar una inversión y un gasto igualmente ineficientes, y

con los límites de los sistemas de información para proveer los insumos requeridos para la acertada toma de decisiones; es decir, con lo que se podría definir como una insuficiente capacidad institucional del Estado.

Parece ser un propósito loable mejorar la capacidad institucional del Estado para poder implementar el Acuerdo. No obstante, debe advertirse que si bien los problemas de la implementación tienen una explicación parcial en la señalada insuficiente capacidad, las mayores dificultades se derivan de la ausencia o insuficiencia (según el caso) de voluntad y decisión y política del (respectivo) Gobierno y de la resistencia sistémica a la reforma, impulsada por las fuerzas políticas y económicas que desde un inicio se opusieron primero a las negociaciones, luego a la firma del Acuerdo, y más recientemente a su implementación. A lo cual se agrega la tendencia al secamiento de la financiación de la implementación, aduciendo restricciones fiscales. El gobierno Duque ha manifestado su compromiso con la implementación. Según lo que se ha analizado hasta el momento en este texto, hay una distancia notoria entre el discurso gubernamental y lo que se encuentra vertido en el PND respecto de la implementación del Acuerdo de paz.

El abordaje específico de asuntos de la implementación en el "Pacto por la construcción de paz", se encuentra en las secciones "C. Mayor coordinación y eficiencia para la estabilización" (PND, pp. 647-653) y "D. Instrumentos y herramientas que orientan inversión y gasto eficiente para la estabilización" (PND, 654-659).

La línea "C. Mayor coordinación y eficiencia para la estabilización" comprende los ajustes institucionales al dirección y gestión de la implementación. Específicamente se trata de:

a) Las "precisiones en las competencias de las instituciones coordinadoras de la estabilización", señalando que "el Departamento Administrativo de Presidencia será la instancia encargada de generar la coordinación y orientaciones sobre estabilización para la paz, garantía de derechos humanos y seguridad" (PND, 649).
b) La "estrategia de coordinación multinivel a cargo de la Alta Consejería para la Estabilización" (PND, p. 650) , la cual comprende por su parte:
   - La transformación del Consejo Interinstitucional del Postconflcito "en el Gabinete para la paz, que será presidido por el presidente de la República con el objetivo de tomar las decisiones en materia de implementación y direccionar la programación de la inversión de acuerdo con las metas del Plan Nacional de Desarrollo y los compromisos del Plan Marco de Implementación (PMI)". Asimismo, la creación de una secretaría técnica del

Gabinete entegrada por los ministerios y entidades encargadas de la ejecución del PMI.

- La definición de la "Alta Consejería para la Estabilización" (hoy Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación"), que "se encargará de impulsar, coordinar y articular las hoja de ruta única y los demás instrumentos de ejecución y financiación para la concurrencia de entidades y recursos en la implementación".
- "La estrategia para optimizar el funcionamiento de los fondos que apoyan las construcción de paz", por cuanta del Fondo Colombia en Paz y FONDOPAZ.

c) "La hoja de ruta única paral lograr intervenciones articuladas y eficientes entre los sectores nacionales y las entidades nacionales y territoriales, para la establización", con la que se afirma se coordinarían y articularían diferentes planes y programas relacionados con las reforma rural integral y la sustición de cultivos de uso ilícito, a fin de intervenir los 170 munipios PDET. Asimismo, se anuncia que para promover la vinculación del sector privado en la implementación, se ampliarán diversas modalidades de incentivos mediante estrategias como ZOMAC (PND, p. 652).

Por otra parte, se señalan ajustes al diseño institucional de coordinación del SNARIV y su articulación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición" (PND, p. 652) y a las funciones de la Unidad de Atención y Reparación Integral Víctimas (UARIV) con énfasis en ejecución de medidas de reparación (PND, p. 653), que ya fueron analizados en el punto de Víctimas de esta sección.

Como se ha podido advertir, se está frente a un enfoque de simples ajustes institucionales para la mayor coordinación y articulación, en el cual la actual "Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación" adquiere un lugar preponderante. Desde luego que es importante el propósito de centralizar en una institución la política pública de implementación. Además de que las exigencias son mayúsculas, dada la altísima dispersión de los compromisos de la implementación en un sinnúmero de ministerios e instituciones, la pretensión de centralizar la implementación tiene serios limitantes. En parte son los mismos que ya se han advertido durante los primeros dos años transcurridos tras la firma del Acuerdo de paz. La Consejería coordina y articula, pero quien ordena la mayor proporción del gasto y ejecuta es la respectivo minisiterio o institución asociada a la implementación. Esa brecha no pareciera superarse por la vía planteada.

Este pretendido mejoramiento de la capacidad institucional del Estado para implementar parece renunciar a la interlocución con la representación de la FARC en la CSIVI en lo que concierne a la función de seguimiento e impulso a implementación. También deja de lado la participación social y ciudadana, en aspectos específicos señalados en el Acuerdo de paz.

Respecto de la línea D "Instrumentos y herramientas que orientan inversión y gasto eficiente para la estabilización" (PND, p. 654), se señala que ella "desarrolla orientaciones de política para superar las dificultades de articulación, intercambio y calidad de información que limitan la gestión y toma de decisiones en el marco de la estabilización".

Sin reconocer explícitamente que es resultado de la implementación del Acuerdo, se afirma que el Gobierno nacional creó el Sistema Integrado de Información para el Postconflicto – SIIPO, con el fin de facilitar el seguimiento y verificación a los 501 indicadores del PMI y los recursos invertidos en su implementación. Se señala que se han "presentado dificultades del orden administrativo y tecnológico para la recolección de la información y para generar reportes rigurosos, periódicos e integrales sobre los avances de la implementación". Se plantea igualmente que de los 501 indicadores, 187 no cuentan con ficha técnica, lo cual impide el reportar los avances en el sistema; y que no hay una cultura de reporte, pues de los 457 indicadores habilitados solo 133 han sido reportados (DNP, p. 655). El SIIPO será trasladado al DNP.

Con miras a superar la situación señalada, esta línea del "Pacto por la construcción de paz" tiene la estrategia de "fortalecimiento de instrumentos de seguimiento para la implementación", la cual comprende a) "la articulación operativa de los sistemas existentes de información sobre indicadores, gasto e inversión"(se trata de articular el SIIPO con Sinergia – Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados del DPN, SUIFP – Sistema Único de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP, SIIF-Nación – Sistema Integrado de Información Financiera del MHCP y Cíclope – Plataforma de visualización de la cooperación internacional de la Agencia para la Cooperación en Colombia – ACP); b) "la disminución del subreporte de información por parte de sectores y actores responsables"; y c) "la articulación de instrumentos para el seguimiento a la implementación" (PND, 656-657).

La realidad es que el SIIPO tal y como fue concebido en el Acuerdo de paz (AF, Punto 6.1.5) y en el PMI, "para garantizar la transparencia de la implementación (...), previniendo cualquier forma de corrupción y dando garantías a la ciudadanía sobre la ejecución de los recursos", ha sido hasta ahora inoperante. Por tanto, la información

gubernamental sobre la implementación y los recursos asignados hasta el momento no goza de la debida confiabilidad. La inoperancia del SIIPO ha impedido además que éste cumpla su función como instrumento clave de la política pública de implementación, para los diversos esfuerzos de seguimiento a la implementación del Acuerdo de paz, y el propio trabajo de la CSIVI.

En ese sentido, es importante que en el PND se pretenda garantizar el funcionamiento efectivo del SIIPO y que éste se conecte con otros sistemas de información. No obstante, dicho propósito puede resultar estéril si no hay un capítulo específico de la implementación en los términos señalados en la sección primera de este trabajo. Está por verse, si en el PPI para la paz están contemplados los recursos para este propósito.

Las propias bases del PND reconocen que ante la ausencia de información se "dificulta elaborar un presupuesto claro que facilite la articulación de los esfuerzos sectoriales" (PND, p. 655). Esta afirmación siembra dudas sobre la capacidad actual de formulación técnica, atenida al PMI, del presupuesto de inversión del PPI para la paz por parte del DNP, dada la calidad precaria (o inexistente) del SIIPO. Por otra parte, la pretendida unificación del presupuesto en el Ministerio de Hacienda tendría efectos negativos sobre las inversiones para la implementación, pues estas quedarías subordinadas a la definición de prioridades por parte del MHCP.

Finalmente, esta línea también comprende una revisión de los instrumentos de seguimiento a la política de víctimas, ya analizados en el punto de Víctimas de esta sección.

La referido de manera estricta a la implementación no trasciende los aspectos aquí expuestos. Como ya se dijo se trata de una visión instrumental, que no da cuenta de las complejidades del proceso de implementación.

2.7. Enfoques transversales de género y étnico

2.7.1. Enfoque de género

Con relación al enfoque de género, en las bases del PND se evidencian dos tipos de contenidos descritos frente a los derechos de las mujeres: por una parte, se transversalizó o, al menos, se hizo mención del tema en los diferentes pactos sin que esto tenga relación directa con el Acuerdo de paz y con el PMI; por la otra, se encuentra el Pacto 15 "Por la equidad de las mujeres" en el que se desarrolla línea de "igualdad de las mujeres para la construcción de la paz". En ella se formulan tres objetivos: 1. Incorporar el enfoque de género en la estabilización de los territorios; 2. Garantizar la reparación a

mujeres víctimas; 3. Realizar seguimiento a las medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas establecidos en el Acuerdo final.

Si bien existe un avance en algunas medidas para las mujeres, es insuficiente y no hay relación directa con lo establecido en el Acuerdo Final y el PMI, ni con sus desarrollos en más de 40 normas; tampoco con la Estrategia Integral de Reincorporación para las mujeres y la adecuación institucional mediante la instalación de mesas técnicas tanto en la CSIVI como en el CNR para materializar las medidas previstas en el Acuerdo. Tampoco se desarrollan ni se contemplan las medidas para la población LGBTI, manteniendo el incumplimiento en la garantía de sus derechos en la implementación del Acuerdo de paz.

Por otra parte, en materia de seguimiento es importante mencionar que la forma como se describe en el "Pacto de equidad para las mujeres", se carece de los avances sostenidos e impulsados por la CSIVI, dado que el seguimiento no consiste únicamente en reportes diferenciados por sexo, sino en estrategias de articulación con el SIIPO, el diálogo con las instancias previstas en el Acuerdo, y los planes de mejoramiento a lo no cumplido, como por ejemplo, lo relacionado con los derechos de las personas LGBTI.

En lo que respecta a indicadores y metas es preocupante lo expuesto en las bases del Plan, pues según la matriz de metas de género, de 14 solo 2 corresponden a la implementación del Acuerdo de paz. En el pacto de pueblos étnicos se menciona un indicador para mujeres exintegrantes de las FARC-EP pertenecientes a pueblos étnicos, y en el pacto por la construcción de paz se menciona un indicador frente a mujeres víctimas. Es decir, los más de 146 compromisos del Estado colombiano frente al enfoque de género y derechos de las mujeres establecidos en el Acuerdo final, quedaron reducidos a la interpretación y "traducción de política pública", que el gobierno sostiene para argumentar que sí se encuentran en el contenido de las bases del Plan.

2.7.2. Enfoque étnico

Uno de los principales retos que se encuentran en el diseño y formulación de políticas públicas con enfoque étnico y diferencial, comprende la necesidad de contar con instrumentos de recolección y consolidación de información que contengan variables e indicadores específicos que permitan dar cuenta y analizar las situaciones, condiciones y necesidades de la población en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural que soporta su riqueza constitucional, territorial y cultural.

A pesar de los recientes esfuerzos por generar información desagregada por etnia, en muy pocos escenarios de la ejecución de recursos y de la acción estatal, se parte de un vacío estructural de información y datos que impide definir políticas públicas diferenciales más fundamentadas y que en efecto respondan a la realidad de los pueblos y comunidades étnicas con sus múltiples particularidades.

El PMI recoge 39 metas trazadoras correspondientes a 98 indicadores con especificidades para pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, raizales, negras, palenqueras y para el pueblo Rrom, construidas por estas comunidades, que constituyen el derrotero a partir del cual será posible lograr que el Acuerdo de paz contribuya a mejorar las condiciones de vida y ejercicio de derechos de los pueblos y comunidades étnicas.

Garantizar una implementación del Acuerdo con enfoque étnico resulta relevante si se tiene en cuenta que 107 de los 170 municipios priorizados para la implementación del Acuerdo Final tienen presencia étnica, que se concreta en al menos 452 resguardos indígenas y 305 consejos comunitarios (ARN, 30.01.19).).

En ese marco, se destaca que el PND contenga el Pacto XII "Por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom" en donde, bajo el reconocimiento de la persistencia de barreras al mejoramiento de las condiciones de vida de estas comunidades, se consignan diversas medidas tendientes a "generar condiciones de equidad en el acceso a bienes y servicios para avanzar en la inclusión social, cultural y económica sustentable".

Al respecto vale aclarar que en la medida en que el PND denomina "Pacto" a este apartado, se parte de que su contenido fue respectivamente consultado y acordado con los respectivos pueblos y comunidades étnicas como sería coherente y lógico; y que bajo el respeto a dichos acuerdos se presentan unos comentarios generales con el propósito de recoger el enfoque étnico que debe predicarse de la implementación del Acuerdo Final, comentarios que claramente estarán supeditados al sentir y a las expectativas de los pueblos étnicos en ejercicio de su autodeterminación y autonomía.

La Línea 8 de dicho Pacto se denomina "Construyendo paz: víctimas, reintegración, reincorporación y estabilización" y allí se anuncia la articulación de los capítulos y componentes del PND con las acciones en materia étnica del Acuerdo final. En dicha línea se consignan tres objetivos: 1. Estabilización de territorios y población étnica afectada por el conflicto para potenciar su desarrollo; 2. Reintegración y reincorporación; y 3. Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICIMA).

El primer objetivo se limita a establecer que, con el fin de "resaltar los esfuerzos coordinados, las apuestas étnicas de la Reforma Rural Integral (RRI) se recogen a lo

largo del PND",en especifico, las líneas "Conectar territorios, gobiernos y poblaciones"; "Producir conservando y conservar produciendo"; "Política Social Moderna para la Equidad y Territorialidad" que hacen parte de este Pacto, las entidades deberán entregar un reporte desagregado por pertenencia étnica para aquellos indicadores del PMI en los que esta información esté disponible en el "nuevo esquema integrado de seguimiento para la estabilización".

Al respecto es preciso señalar al menos dos elementos gruesos. Por un lado, que esta estrategia resulta insuficiente para impulsar una implementación con verdadero enfoque étnico en el entendido que ello implica diseñar, construir e implementar acciones con una mirada étnica y con la participación de los respectivos pueblos y comunidades, lo cual no logra solventarse con la desagregación de información; con mayor razón, dadas las demostradas debilidades de la institucionalidad del Estado para respetar y aplicar un enfoque étnico en sus diversas actuaciones.

Por otro lado, que las Líneas específicas sobre las que el PND pretende "destacar esfuerzos coordinados" son limitadas frente al Acuerdo Final. En especial la referida a territorialidad colectiva que a pesar de ser la más importante para los pueblos étnicos, se reduce a definir un esquema de priorización para hacer frente al rezago de los procesos de titulación de territorios étnicos, sin que se establezcan estrategias tendientes a avanzar en la implementación de las medidas territoriales establecidas en el Acuerdo, las cuales tienen su respectiva desagregación con enfoque étnico en el PMI, en lo relacionado con el fondo de tierras, la formalización y el acceso a la propiedad rural, entre otras.

Además de lo anterior, esta línea que pareciera definir la estrategia de implementación del Acuerdo con enfoque étnico, establece que la política de atención a las víctimas de las comunidades étnicas se regirá por los respectivos decretos de atención, con los ajustes que establece el PND para toda la política. Dichos ajustes pierden sentido sobre la base central planteada en las bases del Plan en lo relativo a la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los respectivos decretos de atención a la población étnica víctima, dada la complejidad de los casos de atención a víctimas aún en curso, la persistencia del conflicto armado y la perpetuación de hechos victimizantes contra de las comunidades étnicas.

Esto resulta agravado por uno de los objetivos de la Línea de participación que se integra al "Pacto étnico", la cual - en concordancia con lo anterior - desconoce las competencia asignadas al SIVJRNR contenido en el Acuerdo, al asignar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la atención de solicitudes de comunidades étnicas víctimas en temas relacionados con protección de territorios étnicos constituidos, los retornos y las reubicaciones, con enfoque preventivo.

Por su parte, si bien los objetivos 2 y 3 de la Línea mencionada hacen referencia a medidas puntuales contempladas en el capítulo étnico del Acuerdo final, es preciso destacar que esta Línea no ofrece una mirada integral sobre cómo el Gobienro garantizará un enfoque étnico en la implementación del Acuerdo Final; en menor medida lo hace en relación con los Puntos 2, 4 y 6 del Acuerdo de paz que cuentan con sus respectivos indicadores con enfoque étnico en el PMI.

Ahora bien, varios de los objetivos y estrategias contemplados en la Línea 7 sobre participación y construcción de convivencia contenida en el Pacto étnico del PND, pueden resultar limitados y en su mayoría contradictorios con lo señalado en el Acuerdo final y respectivos indicadores del PMI. Por ejemplo, en lo relativo a la prevención y protección a grupos étnicos se establecen medidas que no evidencian relación con el Sistema de seguridad para el ejercicio de la política contenido en el Punto 2 del Acuerdo y con las garantías de seguridad y lucha contra acciones que atentan contra movimientos sociales o políticos, entre otros, contenidas en el Punto 3.4.

Por otra parte, se establece un objetivo relacionado con la resolución de conflictos interétnicos, intraétnicos e interculturales, asunto que el Acuerdo de paz estableció debe definirse con la participación de las comunidades. Las bases del PND delegan esa definición al Ministerio del Interior. Lo anterior, no solo desconoce el artículo 53 del Decreto Ley 902 de 2017, sino los indicadores del PMI referidos al reconocimiento y fortalecimiento de instancias y mecanismos propios para la resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierras.

Por último, en lo relativo a la participación ciudadana y política, las bases del PND establecen la facultad de definir las estrategias para la formación política y ciudadana y la organización política de esta población en cabeza del Ministerio del Interior; medida que es limitada frente al respectivo indicador del PMI, que hace referencia a las garantías de participación real y efectiva de los pueblos étnicos en la construcción de los ajustes normativos, relacionados con las garantías de los derechos a la libre expresión, protesta, movilización, y otras formas de expresión ciudadana y social.

Si bien se destaca que por primera vez un PND contenga un capítulo específico en relación con los pueblos y comunidades étnicas, el cual se presume consultado con ellos, es evidente que este Pacto no logra articular – tal ycomo las bases del Plan lo anuncian - las respectivas estrategias del PND con los indicadores de enfoque étnico del PMI, que permitirían garantizar la mirada y acciones con enfoque étnico en la implementación del Acuerdo Final.

[3]

El proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo y el capítulo específico de la implementación

Introducción

Tal y como en el ocurre en las bases del PND, en el articulado del proyecto de ley no hay evidencia que permita afirmar que hay un capítulo específico de la implementación en los términos señalados por el Acto Legislativo 01 de 2016, el PMI y el Documento CONPES 3932 de 2018. Los desarrollos normativos no se ajustan tampoco al mandato del Acto Legislativo 02 de 2017, en cuanto existe la obligación de que éstos atiendan el espírito y la letra de lo convenido en el Acuerdo Final; más bien está formulada normatividad que se encuentra en contraposición o que modifica y distorsiona sus propósitos.

El análisis del articulado reafirma lo señalado al abordar las bases del PND. Si se pretenden identificar aspectos relacionados con la implementación, es preciso hacer una búsqueda a lo largo del texto, pues éstos se encuentran dispersos, no organizados de manera coherente y sin responder al propósito de atender con consistencia los requerimientos de la implementación durante el actual cuatrienio gubernamental. Incluso, no se advierte una relación de correspondencia entre lo formulado en la bases y lo escrito en el articulado. Asunto que es propio de todo el proyecto de PND.

3.1. Reforma Rural Integral y Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos

El proyecto de ley del PND no permite avanzar en los propósitos de la RRI planteada en el Acuerdo final. Visto de conjunto, es constatable que la agricultura y el desarrollo rural se encuentran relegados a un segundo plano, dado el énfasis mayor que se que se le otorga al estímulo a la economías de extracción minero-energéticas. Ello se expresa particularmente en la destinación de los recursos públicos. Mientras que para estas últimas están previstas inversiones por 73.1 billones de pesos, para la agricultura apenas se consideran 11.8 billones se pesos. El énfasis en el sector minero-energético posee claros impactos sobre el escenario rural y la vida en el campo colombiano, que entran en contradicción con el Punto 1 del Acuerdo final, en consideración a que éste se orienta prioritariamente a la producción alimentaria campesina y étnica. A lo cual se agrega que el PND privilegia la estrategia de cluster y cadenas de valor agroindustriales priorizadas en las bases del PND para el campo.

De manera más específica, proyecto de ley del PND realiza solamente tres referencias, en todo caso insuficientes, a temas que hacen parte del Punto 1 del Acuerdo Final; dos de ellas claramente contrapuestas al PMI y la restante no ajustada al enfoque plan-

teado en el Acuerdo Final. Asimismo, el articulado no aborda ningún aspecto relacionado con el Punto 4 del Acuerdo.

El artículo 7º. del proyecto de ley hace referencia a la adjudicación de baldíos en áreas de reserva forestal a consideración del Gobierno nacional previo concepto favorable del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sin considerar el Plan de Zonificación Ambiental contemplado en el Acuerdo Final (AF. Punto 1.1.10.) y el respectivo indicador consignado en el PMI PMI, p. 30), el cual tiene entre otros propósitos la delimitación de la frontera agrícola y la protección de las áreas de especial interés ambiental. La construcción participativa, establecida en el AF es plenamente desconocida en este proyecto.

El proyecto de ley, en su artículo 61º. tampoco avanza en la adopción de un catastro multipropósito en los términos planteados en el Acuerdo Final (AF, Punto 1.1.9.) y su respectivo indicador en el PMI (PMI, p. 29), a pesar de la urgencia que se tiene en el país de contar con fuentes de información confiable sobre la propiedad rural en el marco de un conflicto armado que ha tenido origen en la disputa por la tierra y el despojo, lo cual se ha facilitado y acentuado precisamente por los vacíos de información predial. Tampoco se advierte que el concepto de catastro se oriente a habilitar condiciones para un mejoramiento de los ingresos del Estado, merced a los incrementos en los avalúos catastrales que deberían derivar de él. En el artículo 61 del proyecto de ley se habilita más bien la posibilidad de que los operadores catastrales puedan ser privados, con lo cual se puede estar iniciando un proceso de delegación de una función que debería tener plena reserva estatal dado su carácter estratégico.

El artículo 107 del proyecto de ley crea el seguro agropecuario sin establecer su acceso subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar, y comunitaria en todas sus modalidades como lo establece el Acuerdo Final (Punto 1.3.3.3.) y según lo contempla el respectivo indicador en el PMI (PMI, p. 43).

3.2. Participación política

El componente de participación y de ampliación democrática no hace parte de las procupaciones del articulado del Plan Nacional de Desarrollo. El fortalecimiento democrático se concibe más bien desde una perspectiva de seguridad y oden público, como ya se advirtió en el análisis de las bases del PND, lo cual concuerda con el enfoque militarista y conservador del actual gobierno frente a los ejes ordenadores de la integración social. En evidente contraposición frente a los propósitos de paz, convivencia y

reconciliación. Ello explica que en los rubros destinados al "Pacto por la legalidad", el porcentaje más alto corresponde a las líneas de Seguridad, autoridad y orden; esto es, el sistema de seguridad y defensa nacional, y que la segunda línea con mayor destinación presupuestal es la de "Imperio de la ley y convivencia". Estas dos líneas asciede a 114.45 billones de pesos, es decir al 91% de la inversión.

Por otra parte, es preciso señalar que tanto en la exposición de motivos como en el plan de inversiones en el "Pacto por la legalidad" se incluye la línea de Participación ciudadana: promoviendo el diálogo, la inclusión democrática y la libertad de cultos para la equidad, la cual está ausente en las bases del PND y no presenta desarrollos específicos en el articulado; situación que hace imposible comprender cuál sería su finalidad y relación con procesos de ampliación democrática en general. A esta línea se le asignan, 7,03 billones de pesos, es decir el 5% del total del "Pacto por la legalidad". No es constatable, con la información disponible en el proyecto de ley presentado, que haya una destinación de recursos para el Punto de Participación Política y Apertura democrática del Acuerdo de paz y del PMI. Tampoco lo es para los casos de los pactos por la equidad de las mujeres y por la equidad de oportunidades para los pueblos indígenas, negros, afros, raizales palenqueros y Rrom.

En lo referente a los mecanismos de ejecución, el componente de participación y ampliación democrática no presenta desarrollos normativos explícitos. Solamente se podría mencionar el artículo 8 del proyecto que pretende regular los conflictos socio ambientales en áreas de especial protección ambiental, y la política de transformación digital pública (artículos 92 y 93), con la cual promovería la participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías de la información.

Atendiendo a lo señalado, es posible afirmar que ni en las bases del PND, ni en el articulado, existen disposiciones que tengan como propósito avanzar en el cumplimiento de lo acordado en materia de ampliación democrática y participación política. Por el contrario, la concepción que sobre seguridad y convivencia tiene el gobierno, genera muchas preocupaciones sobre las garantías para la participación, la movilización y la protesta social.

3.3. Fin del conflicto y reincorporación

El articulado del Plan Nacional de Desarrollo no incorpora de manera concreta disposiciones relacionadas con la reincorporación, ni con las garantías de seguridad y la política en materia de derechos humanos, según los términos del Acuerdo de paz y del PMI. La única inclusión que se realiza, que podría aproximarse a la matería, se ubica en

el "Pacto por la legalidad" en tanto éste "establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, y para una lucha certera contra la corrupción".

3.4. Víctimas

El Artículo 144 del proyecto de ley "Fortalecimiento del fondo de reparación para las víctimas de la violencia", establece que "los recursos líquidos derivados de los bienes extintos que no hayan sido entregados por las FARC EP en los términos del artículo 2 del Decreto Ley 903 de 2017, tendrán como destinación el Fondo de Reparación para las Víctimas de la Violencia al que se refiere la Ley 1448 de 2011, a excepción de los predios rurales de los que trata el inciso segundo del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014". Y agrega: "La Fiscalía General de la Nación determinará los bienes que se encuentran vinculados a procesos de extinción de dominio que no correspondan al inventario de que trata el Decreto Ley 903 de 2017".

En tal sentido, se evidencia la creación de una facultad no contemplada ni dentro del Acuerdo final y menos aún explícita dentro del Plan Marco de Implementación, según la cual la Fiscalía General de la Nación será competente para determinar qué bienes corresponden al inventario de bienes entregados por las extintas FARC con el fin de reparar a las víctimas y cuyo destino no puede ser otro, tal como fue considerado por la Corte Constitucional en su Sentencia C-071 de 2018.

No menos importante es el hecho de que la exposición de motivos del articulado del proyecto del ley del PND, dentro del Punto 3 y la tabla 2 "Distribución por pactos del PND", elimina el Pacto XI del documento bases del PND "Pacto por la Construcción de Paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación" de la distribución del presupuesto del PND, por lo que la conclusión final es simple, no habrá dinero para implementar el punto 5 del Acuerdo Final. Esa sería otra manera de transitar el camino de la conjuración de la perfidia en materia de víctimas

3.5. Implementación

El articulado presentado por el proyecto de ley, exhibe como se ha dicho omisiones y ausencias - y, en otros casos, distorsiones - que configuran incumplimientos y desconocimientos frente a los compromisos asumidos respecto al Acuerdo final y el PMI durante el el actual cuatrienio.

La definición de los objetivos del PND (PL, Art. 1º.), si en verdad éste pretende incorporar la decisión de implementar el Acuerdo de paz, debería tener un contenido específico complementario referido a los objetivos más generales de Acuerdo de paz y de la implementación, máxime cuando el Plan Marco de Implementación que desarrolla el punto 6.1.1 se constituye en "el principal referente de política pública nacional y territorial para la implementación del Acuerdo final durante los próximos 15 años".

En el mismo sentido, y tras haber señalado los déficits e inconsistencias conceptuales y las incongruencias e incoherencias técnicos presentes en las bases del Plan, en cuanto a su correspondencia con el Acuerdo final, la legislación producida que lo respalda (incluyendo los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional) y, especialmente, frente a la debida desagregación cuatrienal del Plan Marco de Implementación, no se incorpora dentro del proyecto de ley del PND, en su artículo 2º., como parte integral, el capítulo específico de la implementación, si es que éste tuviera una formulación especial (evidentemente no la tiene). El proyecto de ley no atendió que en el concepto emitido por Consejo Nacional de Planeación sobre el PND se advirtió en diferentes oportunidades, además de diferentes inconsistencias respecto a la estructura global del PND, omisiones respecto al cumplimiento efectivo del Plan Marco de Implementación (Consejo Nacional de Planeación, 2019, pp. 26 y 31).

El artículo 3º omite, igualmente, que dentro de la composición del PND, complementariamente a los "objetivos de política denominados pactos", éste debería explicitar seis (6) subsecciones correspondientes a "todos acuerdos" específicos (y los enfoques transversales) identificando sectores y entidades contenidos en el Acuerdo final referidos al "conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de todos los acuerdos, así como su priorización y secuencia –cronograma– e instituciones responsables" (PMI, 2018, p. 10). En la misma dirección resulta evidente la omisión de los Planes Nacionales relativos a la Reforma Rural Integral en consonancia con el Acuerdo final.

El título II, capítulo I: "Plan de Inversiones y Presupuestos plurianuales", en sus artículos 4º (Plan nacional de inversiones públicas 2019-2022) y 5º (Recursos financieros, presupuestos plurianuales y consistencia fiscal del plan nacional de inversiones públicas), se abstiene incorporar tanto "las distintas fuentes de financiación" como "las instituciones responsables de la implementación", según su correspondencia en relación con el Plan Cuatrienal de la implementación del Acuerdo durante los próximos cuatro años. También se desconoce la explicitación de un Plan Cuatrienal donde se especifiquen las prioridades y metas de los PDET.

El artículo 143º. es el único del proyecto de ley de manera explícita compromete la implementación del Acuerdo de paz. Tal artículo comprende la creación de "la hoja de ruta (única) para la implementación de la política de establización del Gobierno".

La hoja de ruta comprende:

a) La articulación de "los instrumentos derivados del Acuerdo final , con los planes y programas sectoriales y territoriales, así como con los mecanismos de financiación y de ejecución para garantizar la concurrencia de entidades, de recursos y consolidar la acción coordinada del Gobierno nacional, las autoridades locales y la cooperación internacional, entre otros, en los 170 municipios que componen las 16 subregiones PDET definidas en el Decreto Ley 893 de 2017. La coordinación de la hoja de ruta estará a cargo de Alta Consejería para el Posconflicto, o quien haga sus veces, con el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación y la Agencia para la Renovación del Territorio"

b) "Un acuerdo de inversión y cronograma de ejecución anualizado por cada subregión, en el cual se identifiquen los proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y recursos apropiados en las entidades competentes del orden nacional y en las entidades territoriales, de acuerdo con sus competencias y autonomía. Los proyectos definidos como de impacto regional podrán ser gestionados a través de los pactos territoriales, en concordancia con el artículo 151 de la presente ley" (PL, Art. 143º.).

En el citado artículo se establece igualmente la participación de la Alta Consejería para el Posconflicto, o el funcionario que designe el Presidente de la República, en el del OCAD PAZ con voz y voto". Y se estipula que "los proyectos que se financien con cargo a los recursos del OCAD PAZ, deben orientarse al desarrollo de las inversiones previstas en la Hoja de Ruta en los municipios PDET, promoviendo la eficiencia en la utilización de los recursos públicos y complementando la oferta interinstitucional del gobierno nacional" (PL, Art. 143º.).

Es desde luego importante que el proyecto de ley defina una hoja de ruta de la implementación; que se pretenda superar - mediante la articulación - la dispersión institucional de la implementación, y que se establezca un acuerdo y un cronograma de inversión.

No obstante, es preciso señalar que la "hoja de ruta" reduce la implementación a la política de implementación del Gobierno. En ese sentido, no es evidente su relación con el PMI y con los contenidos del capítulo específico formulados en el Documento CONPES 3932 de 2018. Su enfoque es meramente instrumental; presume que los

complejos problemas de la implementación se resuelven simplemente con buena gerencia pública. La instancia responsable por parte del Gobierno, la hoy llamada "Consejería de la Estabilización y la Consolidación", no parece disponer de la debida capacidad institucional para atender las numerosas coordinaciones que tendría que realizar con un sinnúmero de instituciones del Estado; tampoco es evidente que pueda incidir sobre la ejecución de los recursos.

Por otra parte, según este artículo, el enfoque gubernamental de la implementación queda limitado a los 170 municipios PDET y a lo que en el articulado se llaman "las 16 subregiones", con lo cual la figura de "Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial" y sus complejas articulaciones parecieran desvanecerse. Una cosa son los municipios PDET y otra los PDT, así parezca una formalidad.

Se podrá afirmar que la concepción gubernamental de la implementación, a la cual debería responder la "hoja de ruta", se encuentra formulada en el documento "Paz con Legalidad", presentado por el Presidente Iván Duque Márquez. Sin embargo, es preciso advertir que este documento además de comprender una visión simplificada del Acuerdo, no se constituyó en referente ni de la bases ni articulado del proyecto de ley del PND; tampoco se aproxima a lo que sería un capítulo específico de la implementación en los términos que se han señalado a lo largo de este documento.

3.6. Enfoques transversales de género y étnico

El artículo 3º. relaciona en el numerales 12 el "Pacto por la equidad de oportunidades de los grupos indígenas, negros, afros, raizales, Palenequeros y Rom" y 14 el "Pacto por la equidad de las mujeres", como pactos que contienen estrategias transversales para la búsqueda de "igualdad de oportunidades para todos".

En Plan Plurianual de Inversiones no hay evidencia sobre la destinación de recursos para estos pactos; en el articulado tampoco se observa la formulación de instrumentos específicos para su materialización. Lo mismo ocurre con los compromisos y medidas explícitas que debe implementar el gobierno nacional en este cuatrienio para atender los compromisos con el Enfoque de Género y Derechos de las Mujeres consignados en más de 146 medidas en el Acuerdo Final de Paz y más de 51 indicadores establecidos en el PMI.

Otro tanto sucede con los pueblos étnicos. No se desagrega además, la especificación de recursos que fueron acordados en el marco de la consulta previa en los respectivos espacios existentes para dicho propósito. Sólo se incorporan dos modificaciones

al Decreto Ley 870 de 2017 sobre pago por servicios ambientales, expedido en consonancia con el Acuerdo Final, referidos a los términos de la participación en estos contratos, tanto de pueblos indígenas, como de comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras. Lo anterior resulta a todas luces insuficiente para dar cuenta de un avance en el cumplimiento de los indicadores con enfoque étnico consagrados.

[4]

Lineamientos generales del capítulo específico de la implementación según la Constitución, el PMI y el CONPES 3932 de 2018

Introducción

En la presente sección se desarrollan los lineamientos generales del capítulo específico de la implementación en el PND, si se atendieran las fundamentos normativos expuestos en la sección 1 del presente documento. A partir de la identificación de lo establecido en forma específica en los lineamientos de política pública trazados en el documento CONPES 3932 de 2017 y del Plan Marco de Implementación anexo a este documento, se han identificado las prioridades de la implementación para el período 2018-2022, con base en un ejercicio de "semaforización", que se ha complementado con la identificación de estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores establecidos en el PMI.

Con base en ese ejercicio, para cada capítulo de la implementación, así como para los enfoques de género y étnico, se han definido los objetivos que deben orientar la acción del Estado durante el cuatrienio presidencial. En cada uno de los objetivos, por su parte, se han formulado las acciones específicas que garantizarían el logro de los objetivos propuestos. Desde el punto de vista de la técnica de la planeación, tales acciones deben concretarse en programas y proyectos de inversión para el período objeto de la implementación. Esa concreción escapa a los propósitos del presente documento. Como se verá más adelante, en el Plan Plurianual de Inversiones para la paz, PPI, los recursos se encuentran asignados de manera general a cada punto del Acuerdo, teniendo como referente de cálculo la estructura de usos aprobada en el PMI y consagrada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de los años de 2017 y 2018.

De esa forma, la propuesta de lineamientos básicos aspira a superar la inexistencia fáctica de un capítulo de la implementación en el PND. Si se aceptara, en gracia de la discusión, que el Pacto XI "Por la construcción de paz" y otras consideraciones dispersas en el documento de bases del PND conforman el capítulo específico, mediante la propuesta que aquí se presenta es posible hacer un ejercicio de contraste con lo formulado en las bases y luego en el proyecto de ley, para concluir si en efecto el PND cuenta o no el señalado capítulo específico, dada la fidelidad del texto que aquí se expone con el PMI yel CONPES 3932 de 2018.

En el cuadro 1, se presenta el resumen de los lineamientos generales del capítulo específico de la implementación, con el fin de tener una aproximación general.

Cuadro 1
Resumen de los lineamientos generales del capítulo específico de la implementación (según objetivos)

Reforma Rural Integral
Objetivo 1: Democratizar el acceso a la tierra dando prioridad a campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, por medio de la armonización de la vocación y usos del suelo rural y con la garantía del equilibrio entre la producción y la protección ambiental.
Objetivo 2: Realización y puesta en marcha del catastro multipropósito.
Objetivo 3. Creación y puesta en marcha de la Jurisdicción agraria.
Objetivo 4: Superación de la pobreza reflejado en el incremento de los ingresos a las familias rurales, a través de la garantía de su acceso a derechos, bienes y servicios, y el cierre de la brecha urbano-rural.
Objetivo 5: Integrar e impulsar el desarrollo de las regiones históricamente excluidas y más afectadas por el conflicto armado, a través de inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades y a partir del reconocimiento de procesos organizativos comunitarios como actores principales en la transformación del campo colombiano hacia el buen vivir.
Participación política
Objetivo 1: Dar garantías a los movimientos y organizaciones sociales para contribuir a su fortalecimiento y empoderamiento
Objetivo 2: Elaborar e implementar un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización para fortalecer el proceso de construcción de paz en Colombia.
Objetivo 3. Promover na mayor participación en la política de los grupos sociales y la ciudadanía con el propósito de ampliar el escenario democrático .
Fin del conflicto y reincorporación
Reincorporación integral
Objetivo 1: Garantizar de manera sostenible el proceso de reincorporación política, económica y social.
Objetivo 2. Implementar las acciones de reincorporación política contempladas en el Acuerdo Final y el PMI
Garantías de seguridad a las comunidades y combate a las estructuras continuadoras del paramilitarismo
Objetivo 1: Hacer efectivo el compromiso de todos los colombianos para que nunca más se utilicen las armas en la política, ni se promuevan organizaciones violentas como el paramilitarismo, que vulneren los derechos humanos.
Objetivo 2: Investigar, perseguir y judicializar organizaciones criminales, especialmente aquellas denominadas como sucesoras del paramilitarismo.
Objetivo 3: Implementar un marco de garantías de derechos y libertades que busque asegurar la promoción y protección de la persona, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión, para así fortalecer y profundizar la democracia. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política SISEP.
Objetivo 4: Garantizar diferentes espacios para canalizar las demandas ciudadanas, incluyendo garantías para la movilización y la protesta pacífica.
Solución al problema de las drogas ilícitas
Objetivo 1: Promover la sustitución de cultivos de uso ilícito mediante la generación de alternativas productivas y económicas para el mejoramiento de las condiciones de vida y buen vivir de las comunidades rurales asentadas en los territorios con alta densidad de estos cultivos.
Objetivo 2: Desarrollar una política de salud pública con enfoque de derechos humanos que atienda el consumo de drogas ilícitas como fenómeno multicausal generado por condiciones económicas, sociales, familiares y culturales propias de la sociedad.
Objetivo 3: Impulsar la estrategia de lucha contra el narcotráfico que asegure la desarticulación y afectación de las organizaciones criminales, incluyendo las redes dedicadas al lavado de activos.

Víctimas
Objetivo 1. Fortalecimiento del SIVJRNR, concebido como un todo interrelacionado.
Objetivo 2. Garantizar la reparación integral de la víctimas del conflicto
Objetivo 3. Promoción de los Derechos Humanos, protección a la labor de defensores de Derechos Humanos y de prevención y protección de los derechos humanos
Implementación
Objetivo 1: Garantizar el funcionamiento de los mecanismos de seguimiento e impulso a la implementación del Acuerdo de paz
Enfoques de género y étnico
Objetivo 1: Garantizar el carácter transversal de los enfoques de género y étnico en cada uno de los puntos del Acuerdo de paz.

4.1. Reforma Rural Integral

Si se pretende avanzar en la implementación del punto de la RRI es preciso considerar la articulación y coordinación entre las medidas de acceso a tierras, seguridad de la tenencia y resolución de conflictos en relación con la tenencia; los PDET; y los planes nacionales de la RRI. Un avance individualizado y desarticulado, si lo hubiera, impide alcanzar los propósito de este punto cardinal del Acuerdo de paz. Como se señaló en el análisis de las bases del PND, en el proyecto presentado estamos frente a una desnaturalización de la RRI.

Desde nuestra perspectiva, en lo correspondiente a la RRI, el capítulo específico debe sustentarse en los siguientes lineamientos:

Objetivo 1: *Democratizar el acceso a la tierra dando prioridad a campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, por medio de la armonización de la vocación y usos del suelo rural y con la garantía del equilibrio entre la producción y la protección ambiental.*

Acciones a desarrollar:

- Impulso al fondo de tierras y adjudicación y formalización a campesinos, priorizando mujeres campesinas.
- Construcción del Plan de Zonificación ambiental participativa y adopción de medidas de cierre de la frontera agraria.
- Actualización catastral y construcción de catastro multipropósito.
- Avance en la resolución de conflictos de tenencia y uso mediante la jurisdicción agraria y construcción participativa de mecanismos alternativos.
- Impulso a las zonas de reserva campesina y sus planes de desarrollo sostenible.

Objetivo 2: *Realización y puesta en marcha del catastro multipropósito.*

Acciones a desarrollar:

- Definición de disposiciones y hoja de ruta para la realización del catastro en todo el territorio nacional
- Asignación de recursos para su realización y puesta en marcha.

Objetivo 3. *Creación y puesta en marcha de la Jurisdicción agraria.*

Acciones a desarrollar:

- Diesño normativo, trámite legislativo para su aprobación y puesta en marcha.
- Asignación de recursos de presupuesto para su puesta en marcha.

Objetivo 4: *Superación de la pobreza reflejado en el incremento de los ingresos a las familias rurales, a través de la garantía de su acceso a derechos, bienes y servicios, y el cierre de la brecha urbano-rural.*

Acciones a desarrollar:

- Implementación de los Planes Nacionales para el desarrollo social rural: salud rural, educación rural, vivienda y agua potable.
- Implementación de los Planes Nacionales para la infraestructura y adecuación de riego: infraestructura vial rural, infraestructura de riego rural e infraestructura eléctrica y de conectividad rural.
- Implementación de los Planes Nacionales para el fortalecimiento de la economía campesina, familiar y comunitaria: asistencia técnica rural, economía solidaria y cooperativa, subsidios, generación de ingresos y créditos rurales, mercadeo rural y formalización laboral rural y protección social.
- Implementación del Plan Nacional para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

Objetivo 5: *Integrar e impulsar el desarrollo de las regiones históricamente excluidas y más afectadas por el conflicto armado, a través de inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades y a partir del reconocimiento de*

procesos organizativos comunitarios como actores principales en la transformación del campo colombiano hacia el buen vivir.

Acciones a desarrollar:

- Construcción participativa de los PATR de los territorios PDET.
- Implementación de los PATR en los territorios priorizados.
- Impulso de veedurías a la implementación.
- Estructuración de segunda parte de territorios PDET.

4.2. Participación política

Al recuperar lo consignado en el Plan Marco de Implementación en lo referente al punto 2 sobre participación política, y tras el análisis crítico de las bases del PND, el capítulo específico debería incluir por lo menos:

Objetivo 1: *Dar garantías a los movimientos y organizaciones sociales para contribuir a su fortalecimiento y empoderamiento*

Acciones a desarrollar:

- Asignación de espacios y frecuencias en medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales; ii. Financiación de iniciativas y proyectos propios de las organizaciones sociales que tengan como propósito contribuir a la consolidación de la paz.
- Asistencia legal y técnica para la creación y fortalecimiento de las organizaciones sociales; Apoyar los intercambios de experiencias entre las organizaciones sociales y difundir el trabajo de las organizaciones.
- Implementar un plan de capacitación técnica de trabajadores y trabajadoras de los medios comunitarios.
- 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 los movimientos sociales.
- Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia.

Objetivo 2: *Elaborar e implementar un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización para fortalecer el proceso de construcción de paz en Colombia.*

Acciones a desarrollar:

- Plan de capacitación a funcionarias y funcionarios públicos y a líderes y lideresas de las organizaciones y movimientos sociales para garantizar la no estigmatización.
- Diseño y ejecución de campañas de divulgación masiva de una cultura de paz, reconciliación, pluralismo y debate libre de ideas en desarrollo de la democracia.
- Diseño, promoción e implementación de una cátedra de cultura política para la reconciliación y convivencia.

Objetivo 3. *Promover na mayor participación en la política de los grupos sociales y la ciudadanía con el propósito de ampliar el escenario democrático .*

Acciones a desarrollar:

- Campaña nacional de cedulación masiva para el fortalecimiento político y transparencia electoral.
- Auditoría del censo electoral.
- Diseño e implementación de programas de liderazgo político y social para miembros de partidos y de organizaciones sociales.
- Diseño e implementación de una campaña en medios de comunicación para la promoción de los valores democráticos.
- Habilitación y financiación de un canal institucional de televisión cerrada orientado a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y organizaciones sociales y movimientos sociales.
- Implementación de medios electrónicos en los procesos electorales, con garantías de transparencia.
- Programas de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer.

Los asuntos mencionados no están sujetos a la aprobación de las dos reformas constitucionales pendientes (reforma política y circunscripciones especiales de paz), ni a la ley estatutaria de participación ciudadana y la reforma a la ley 152 de 1994. De lo que se trata es de generar unas condiciones mínimas para sentar las bases para una efectiva participación política y de esa manera activar escenarios para dinamizar la conflictividad social de manera democrática.

4.3. Fin del conflicto y reincorporación

4.3.1. Reincorporación integral

Objetivo 1: *Garantizar de manera sostenible el proceso de reincorporación política, económica y social.*

Acciones a desarrollar:

- Garantizar el funcionamiento del Consejo Nacional de Reincorporación y los Consejos Territoriales de Reincorporación.
- Garantizar la asesoría jurídica y técnica de ECOMUN.
- Implementar el programa especial de restablecimiento de derechos para menores que salgan de las FARC-EP.
- Implementar los planes y programas identificados a partir del censo socioeconómico realizado con los exintegrantes de las FARC-EP.
- Entregar los recursos para los proyectos productivos individuales o colectivos a los excombatientes de las FARC-EP.
- Suministrar los recursos de renta básica y pagos de seguridad social mensual entregados a los exintegrantes de las FARC-EP que no tienen un vínculo contractual.
- Implementar la atención a los exintegrantes de las FARC-EP en la ruta integral de atención para enfermedades de alto costo y lesiones derivadas del conflicto.
- Presentar proyectos para la financiación de la ruta integral de atención para las enfermedades de alto costo y lesiones derivadas del conflicto.
- Garantizar el funcionamiento de los Espacios Transitorios de Capacitación y Reincorporación según lo establecido en el Decreto 1274 de 2017.
- Gestionar los recursos de cooperación internacional no reembolsable y de instituciones no gubernamentales para el programa de atención especial para lisiados del conflicto con incapacidad permanente y adultos mayores, gestionados en especial en los primeros 36 meses.
- Implementar las acciones específicas de género y étnicas establecidas en el Plan Marco de la Implementación para la reincorporación económica y social.
- Construcción de los sub programa de reincorporación de forma participativa de acuerdo a la visión de las FARC que impulsen el desarrollo integral del programa de reincorporación

- Priorización de los temas a abordar de acuerdo a las realidades del componente de reincorporación tanto a nivel nacional como territorial: Proyectos productivos , tierras, fortalecimiento ECTR.
- Planeación, diseño y acompañamiento en los procesos de seguimiento de los puntos relacionados con el programa de reincorporación.

Objetivo 2. *Implementar las acciones de reincorporación política contempladas en el Acuerdo Final y el PMI*

Acciones a desarrollar:

- Garantizar la financiación al partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida legal.
- Entregar los recursos del 7% anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, para difusión y divulgación de plataforma y centro de pensamiento del nuevo partido político, entregados.
- Garantizar la entrega de recursos para la financiación especial para campaña de los candidatos a la Presidencia y Senado del nuevo Partido Político en el año 2022.
- Implementar las acciones específicas de género y étnicas establecidas en el Plan Marco de la Implementación para la reincorporación política.

4.3.2. Garantías de seguridad a las comunidades y combate a las estructuras continuadoras del paramilitarismo

En materia de garantías de seguridad a las comunidades y combate a las estructuras continuadoras del paramilitarismo a partir de los elementos problemáticos ubicados en el PND en relación con la conceptualización que impacta la formulación de la política en materia de seguridad y derechos humanos, y teniendo como referencia los pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores establecidos por el PMI, considerados necesarios para la adecuada implementación del Acuerdo Final, se propone la incorporación de 4 objetivos o líneas estratégicas y de las correspondientes medidas específicas de la siguiente manera:

Objetivo 1: *Hacer efectivo el compromiso de todos los colombianos para que nunca más se utilicen las armas en la política, ni se promuevan organizaciones violentas como el paramilitarismo, que vulneren los derechos humanos.*

Acciones a desarrollar:

- Promoción de un Pacto Político Nacional, impulsado desde las regiones en búsqueda de la reconciliación nacional y la convivencia pacífica entre colombianos/as;
- Impulso de iniciativas legislativas que ratifiquen el propósito del Acto Legislativo 5 de 2017 en el sentido de asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado.

Objetivo 2: *Investigar, perseguir y judicializar organizaciones criminales, especialmente aquellas denominadas como sucesoras del paramilitarismo.*

Acciones a desarrollar:

- Asegurar el desempeño de las competencias otorgadas a la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones Criminales
- Fortalecer y cualificar el funcionamiento del Cuerpo Élite de la Policía Nacional.
- Judicialización efectiva de las organizaciones identificadas por la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones Criminales.
- Promover el sometimiento o acogimiento a la justicia de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo.

Objetivo 3: *Implementar un marco de garantías de derechos y libertades que busque asegurar la promoción y protección de la persona, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión, para así fortalecer y profundizar la democracia. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política SISEP.*

Acciones a desarrollar:

- Adecuado funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, en relación con las definiciones, recomendaciones, adecuación y formulación de la política criminal dirigida al desmantelamiento de las organizaciones criminales, especialmente aquellas que han sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo.
- Implementación de la totalidad de los mecanismos y medidas del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios (Decreto 660 de 2018).

- Elaborar un Plan Estratégico de Seguridad y Protección y un Programa de Protección Integral para los integrantes del partido FARC, sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores, de acuerdo con el nivel de riesgo.
- Garantizar el funcionamiento de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección en la UNP.
- Asegurar el funcionamiento de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección.

Objetivo 4: *Garantizar diferentes espacios para canalizar las demandas ciudadanas, incluyendo garantías para la movilización y la protesta pacífica.*

Acciones a desarrollar:

- Programas de amplia divulgación y formación a funcionarios e integrantes de la Fuerza Pública de los procedimientos establecidos en el Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación.

4.4. Solución al problema de las drogas ilícitas

Con respecto al punto 4 del Acuerdo, es clara la necesidad de intervenir y transformar los territorios que han sido afectados de manera directa por el fenómeno de los cultivos de uso ilícito, y que se logre, a partir de la acción integral del Estado superar las causas y contextos que llevaron a que estas comunidades recurrieran al cultivo como una forma de subsistencia. En este sentido, se proponen tres objetivos principales encaminados hacia la sustitución voluntaria y participativa de los cultivos de uso ilícito, la construcción de una política de salud pública en materia de consumo y el desmantelamiento de las bandas dedicadas al narcotráfico.

Objetivo 1: *Promover la sustitución de cultivos de uso ilícito mediante la generación de alternativas productivas y económicas para el mejoramiento de las condiciones de vida y buen vivir de las comunidades rurales asentadas en los territorios con alta densidad de estos cultivos.*

Acciones a desarrollar:

- Sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito a través del Programa Nacional Integral de Sustitución – PNIS y ampliación de su cobertura territorial de acuerdo a los criterios de priorización.
- Formulación, implementación y acompañamiento técnico a proyectos productivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito en los territorios priorizados por el PNIS.
- Construcción participativa y desarrollo de los Planes Integrales comunitarios y municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo – PISDA.
- Diseño y puesta en marcha de un protocolo de seguridad para las familias vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución – PNIS en los territorios priorizados.
- Tratamiento penal diferenciado para cultivadores y cultivadoras.
- Programa Nacional Ambiental de Sustitución en Parques Nacionales Naturales – PNN.

Objetivo 2: *Desarrollar una política de salud pública con enfoque de derechos humanos que atienda el consumo de drogas ilícitas como fenómeno multicausal generado por condiciones económicas, sociales, familiares y culturales propias de la sociedad.*

Acciones a desarrollar:

- Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas
- Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas
- Proceso de revisión participativa para el ajuste de la política frente al consumo de drogas ilícitas;
- Acciones para la caracterización del consumo y para la generación de conocimiento en la materia.

Objetivo 3: *Impulsar la estrategia de lucha contra el narcotráfico que asegure la desarticulación y afectación de las organizaciones criminales, incluyendo las redes dedicadas al lavado de activos.*

Acciones a desarrollar:

- Acciones para la desarticulación de las organizaciones criminales del narcotráfico: estrategias territoriales para la investigación y la judicialización; plan nacional de política criminal; investigaciones estructurales de la criminalidad y judicialización efectiva; mapeo del delito de la cadena de valor del narcotráfico; campaña nacional contra el lavado de activos.
- Acciones para combatir el lavado y el consumo internacional: estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico; conferencias internacionales en la ONU y otros espacios de diálogo sobre enfoques y experiencia en la lucha contra las drogas.

4.5. Víctimas

El Plan Marco de Implementación respecto al punto 5 trazó las estrategias para conseguir los elementos mínimos de implementación del SIVJRNR, y aquellas necesarias para cumplir con los "Compromisos con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos".

La creación y puesta en marcha de la JEP busca la restauración del daño causado, la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto y la seguridad jurídica de quienes cometieron delitos en el contexto y en razón del conflicto armado.

Por su parte la implementación de la CEV debe contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido en el conflicto, promover la convivencia en los territorios y contribuir al reconocimiento de: (1) responsabilidades individuales y colectivas, (2) las víctimas como sujetos de derechos, y (3) que las atrocidades del conflicto no pueden repetirse. De la misma forma, la UBPD debe dar cuenta del proceso de recolección de información estrictamente humanitario para la búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado.

Objetivo 1. *Fortalecimiento del SIVJRNR, concebido como un todo interrelacionado.*

Acciones a desarrollar:

- Promover la articulación entre los diferentes componentes del SIVJNR, así como entre estos y el resto de institucionalidad vinculada directa o indirectamente con las acciones a desarrollar.

- El fortalecimiento de la JEP implica el fortalecimiento del Sistema Autónomo de Defensa como garantía del ejercicio de la debida defensa técnica de los sujetos procesales ante esta jurisdicción diferentes a los miembros de la fuerza pública.
- La puesta en marcha de la CEV y la UPBD requiere del concurso de las entidades territoriales por lo que los lineamientos mínimos como instrucciones para los municipios y departamentos, así como para las instituciones descentralizadas deberían ser incluidas dentro del PND.

Objetivo 2. *Garantizar la reparación integral de la víctimas del conflicto*

Acciones a desarrollar:

- Fortalecimiento de las funciones, presupuestos e infraestructura de las entidades a cargo de las acciones a desplegar, a saber: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en articulación con el Ministerio de Salud y Protección Social, la Unidad de Restitución de Tierras y la Defensoría del Pueblo, entre otros.
- Modificación de la Ley 1448 de 2011, por lo que el PND debería plantear las bases requeridas en materia de modificación institucional con tal fin, así como el llamado explícito al Congreso para avanzar en la materia.

Objetivo 3. *Promoción de los Derechos Humanos, protección a la labor de defensores de Derechos Humanos y de prevención y protección de los derechos humanos*

Acciones a desarrollar:

- El fortalecimiento del sistema de monitoreo de la situación de los derechos humanos a nivel nacional y regional, en el que se incluye el fortalecimiento del Sistema de alertas tempranas,
- Las instrucciones para formular e implementar el Plan Nacional de Derechos Humanos asignando la responsabilidad de la construcción del mismo,
- Diseñar el plan de fortalecimiento para el seguimiento a las denuncias e investigaciones por violaciones a los derechos de los defensores de derechos humanos, y
- La elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos con participación de defensores, organizaciones y movimientos sociales.

4.6. Implementación

Objetivo 1: *Garantizar el funcionamiento de los mecanismos de seguimiento e impulso a la implementación del Acuerdo de paz*

Acciones a desarrollar:

- Provisión de condiciones para el funcionamiento y cumplimiento de las funciones de la CSIVI y del CNR.
- Provisión de condiciones para el desempeño de las funciones la instancia de los Notables y de su Secretaría Técnica, así como del Instituto Kroc.
- Provisión de condiciones para la entrada en operación de las 20 emisoras en FM, de interés público, clase C, para la convivencia y la reconciliación.

4.7. Enfoques transversales de género y étnico

4.7.1. Enfoque de género

Punto del Acuerdo	Acciones a desarrollar
Reforma rural integral	• *Fondo de tierras:* Cumplimiento de indicadores de hectáreas entregadas y hectáreas formalizadas • *Jurisdicción agraria:* Servicios de asesoría y formación paa proteger los derechos de las mujeres sobre la tierra. • *Catastro multipropósito:* Garantizar información sobre género y etnia • *Planes nacionales de la RRI:* Medidas diferenciadas para las mujeres
Participación política	• Promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto y población LGTBI, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto. • Impulso a la no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGTBI, los jóvenes, niños y niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas. • Promoción para la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias de participación ciudadana, partidos y movimientos. • Propuesta de ajustes normativos para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa (reforma a la ley 152 de 1994) • Programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer.
Fin del conflicto *Reincorporación*	• Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género. - Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género. • Concreción con el CONPES 3931 Política Pública de Reincorporación frente a las 16 medidas especificas consignadas en este

Punto del Acuerdo	Acciones a desarrollar
Solución al problema de las drogas ilícitas	• Protocolo para la incorporación del enfoque de género – PNUS • Informes sobre avances de la incorporación del enfoque de género en los PNIS. • Cumplimiento de porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres. • Lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan disminuir las brechas de acceso al sistema de salud, elaborados. • Línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico en el Observatorio de Drogas de Colombia.
Víctimas	• Definición de espacios de participación sobre reparación colectiva con participación de las mujeres • Garantía de enfoque de género en comunidades reubicadas o retornadas
Implementación	• Cumplimiento de indicadores de PMI y concertación de compromisos con CSIVI • Observación y apoyo a la Instancia de Alto Nivel • Esquema de financiamiento para la transversalización y territorialización del enfoque de género establecido en el Acuerdo de paz (actualización del clasificador de presupuestos sensibles al género que se encuentra en el DNP, el sistema de cuentas satélites prevista en los asuntos relacionados a economía del cuidado y los presupuestos de los sectores y políticas poblacionales que a traviesan las acciones del enfoque de género). • Metas e indicadores específicos en el PPI que apropien recursos a partir de las diferentes fuentes de financiación, para las acciones establecidas para las mujeres y la consolidación de la paz • Fortalecimiento de capacidades pedagógicas, técnicas y organizativas para las mujeres y población LGBTI en el marco del seguimiento a la implementación y la reincorporación.

4.7.2. Enfoque étnico

Sin perjuicio del ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa por parte de los pueblos y comunidades étnicas, en relación con el PND y a los respectivos acuerdos a los que allí se haya llegado, así como del acatamiento de los principios constitucionales relativos a su autodeterminación y autonomía cultural, desde CSIVI-FARC se considera pertinente que el capítulo específico de implementación que debe estar contenido en el PND, contemple como mínimo las metas trazadoras correspondientes a los indicadores construidos por la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) contenidas en el PMI (pp. 171 a 200) que en general se refieren a:

> **Objetivo 1:** *Garantizar el ejercicio de los derechos territoriales de los pueblos étnicos mediante la constitución, creación, ampliación, saneamiento y titulación de resguardos y territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como el acceso a tierras con pertinencia cultural para el pueblo Rrom.*

Acción a desarrollar:

- Provisión de condiciones de acceso de los pueblos y comunidades étnicas a los mecanismos del fondo de tierras y formalización de la propiedad.

Objetivo 2: *Garantizar la implementación de los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes de los pueblos étnicos.*

Acciones a desarrollar:

- Formulación e implementación de los PDET previo el agotamiento del mecanismo especial de consulta contemplado en el capítulo étnico del Acuerdo Final, cuando estos se desarrollen en territorios étnicos.
- Establecimiento de mecanismos de participación y seguimiento tanto en el diseño como el seguimiento a la implementación de los PDET.

Objetivo 3: *Garantizar la participación real y efectiva de los pueblos y comunidades étnicas y sus integrantes, organizaciones de base y movimientos políticos, en los procesos locales, regionales y nacionales de participación ciudadana, política y consulta previa.*

Acciones a desarrollar:

- Promover garantías de seguridad para el ejercicio de la política con enfoque étnico producto de la concertación con estas comunidades.
- Garantías para la participación de los movimientos y organizaciones sociales de los pueblos y comunidades étnicas.
- Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales de los pueblos y comunidades étnicas.
- Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad acorde a un enfoque étnico.
- Control y veeduría ciudadana
- Promoción de la participación política y ciudadana de las mujeres de los pueblos y comunidades étnicas.
- Promoción de la representación política de miembros de comunidades étnicas de zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono.

Objetivo 4: *Garantizar el proceso de reincorporación política, social y económica de los ex integrantes de las FARC-EP con origen étnico que deseen regresar a sus territorios.*

Acciones a desarrollar:

- Diseño e implementación concertada del Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social.

Objetivo 5: *garantizar un enfoque étnico en el diseño y ejecución de la integralidad de la política de la lucha antidrogas contemplada en el Punto 4 del Acuerdo Final.*

Acciones a desarrollar:

- Participación activa e incidente de los pueblos y comunidades étnicas pertinentes.
- Seguridad para los pueblos y comunidades étnicas, así como sus respectivos territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.
- Fortalecimiento de proyectos productivos y de economía propia en territroios étnicos afectados por los cultivos de uso ilícito.

Objetivo 6: *avanzar en los procesos de verdad, justicia, reparación y no repetición con miras a garantizar el restablecimiento de derechos de los pueblos y comunidades étnicas afectados por el conflicto armado.*

Acciones a desarrollar:

- Garantizar enfoque étnico en la implementación del Sistema de Verdad, Justicia, Repración y no Repetición contemplado en el Acuerdo Final.
- Implementar los planes de reparación colectiva de los pueblos y comunidades étnicas víctimas del conflicto armado.

Objetivo 7: *Garantizar los mecanismos para lograr la implementación del Acuerdo Final con enfoque étnico.*

Acciones a desarrollar:

- Garantizar el funcionamiento de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos en el seguimiento a la implementación con enfoque étnico del Acuerdo Final.

- Garantizar la participación, incidencia y aportes de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos en el seguimiento a la implementación con enfoque étnico del Acuerdo Final

[5]

Plan Plurianual de Inversiones y financiación del Capítulo específico de la implementación

5.1. Condiciones generales de la financiación del PND y del capítulo específico de la implementación

Como ya se ha venido afirmando, el "Pacto por la construcción de Paz" no constituye un capítulo específico que defina una estrategia bien estructurada para ejecutar el Plan Marco de Implementación, ni lo definido en el Documento Conpes 3932 de 2018. En el cuadro No. 1 se muestra que solo 21% de los 501 indicadores que permiten hacer seguimiento al PMI se encuentran "asociados" directamente al "Pacto por la Construcción de Paz". Los 338 indicadores (79%) restantes, se encuentran dispersos en los demás 23 pactos estratégicos, transversales y regionales. No son evidentes y no se encuentran sustentados el significado y el alcance de los indicadores "asociados"; tampoco, cuál es la visión estratégica y articulada que facilitaría la implementación adecuada del PMI. Todo indica que la "asociación" constituye una formalidad para demostrar el compromiso gubernamental con la implementación del Acuerdo de paz.

En la Tabla No. 1 presenta el monto global al que asciende el PND entre 2019 y 2022. Un análisis de estos recursos mostrará el riesgo de desfinanciamiento que sufriría el PMI en el próximo cuatrienio, a pesar de que su ejecución requeriría una participación mínima en los total del valor del PND. En efecto, el PND demanda 1.096 billones para su ejecución en los próximos cuatro años. Si se tiene en cuenta que para la implementación del Acuerdo de paz se destinarían 36 billones de pesos, es notorio el bajo impacto presupuestal de la implementación durante el cuatrienio del PND; solo el 3,2% del valor total del PND.

Por otra parte, a lo largo de los distintos pactos establecidos en el PND se reitera el compromiso con la implementación de los PDET. Según el PMI, el costo estimado de los PDET asciende a 79,6 billones en 15 años. Es decir, que para el próximo cuatrienio se requerirían 21,2 billones de pesos. Teniendo en cuenta el monto del PND, avanzar en la implementación de los PDET en los 170 municipios PDET representaría únicamente el 1,9% de los recursos del PND en el periodo 2019-2022; avanzar en la reforma rural integral costaría el 2,6% del presupuesto del PND ($7,37 billones anuales). Las inversiones demandadas por el PMI o sus principales componentes son, por lo tanto, mínimas si se tiene en cuenta el Plan Plurianual de Inversiones sobre el que se sustentan las bases del PND.

A pesar del bajo costo que representa el PMI dentro del PND, hay riesgo grande de desfinanciamiento. Los 10 primeros pactos que se muestran en el Cuadro No. 1 concentran el 86% del total de los recursos del PND. "Otros pactos" -entre los que

Tabla No. 1
Distribución presupuestal por Pactos del PND según orden de asignación de recursos e Indicadores asociados al Plan Marco de Implementación

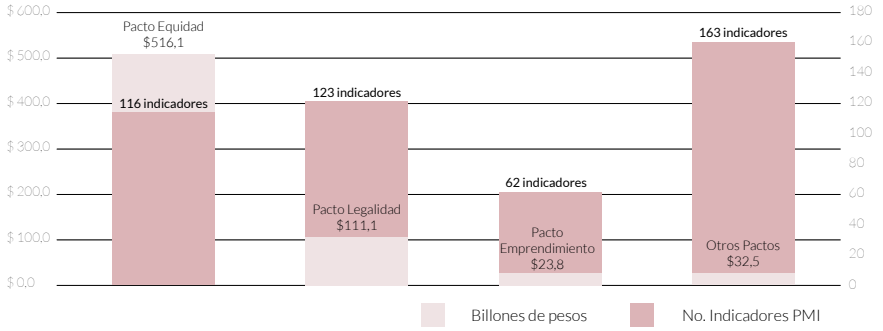
Pacto	Billones de pesos	%	Indicadores	%
1. Equidad	516,1	47,1%	116	23%
2. Legalidad	111,1	10,1%	123	25%
3. Recursos Minero-energéticos	97,5	8,9%	4	1%
4, Descentralización- conectar territorios	53,8	4,9%	3	1%
5. Trasporte y Logística	44,7	4,1%	0	0%
6. Calidad y eficiencia de los servicios públicos	43,1	3,9%	7	1%
7. Emprendimiento y Productividad	23,8	2,2%	62	12%
8. ciencia, tecnología e innovación	20,8	1,9%	0	0%
9. Transformación Digital	16,4	1,5%	17	3%
10. Sostenibilidad	12,2	1,1%	6	1%
11. Otros Pactos	32,5	3,0%	163	33%
12. Pacto por la identidad y la creatividad			4	1%
13. Por la construcción de paz			105	21%
14. Por la equidad de oportunidades para grupos étnicos			46	9%
15. Por la inclusión de personas con discapacidad			0	0%
16. Por la equidad de las mujeres			8	2%
17. Por la productividad y equidad de las regiones (9 pactos)			0	0%
Recursos que apalanca el desarrollo económico	124,3	11,3%	501	100%
Total	**1.096,3**	**100%**		**100%**

Fuente DNP, Elaboración propia

se encuentra el "Pacto por la construcción de paz"- reciben el 3% de los recursos ($32,5 billones). No está expresado cuánto de estos recursos se dirigirán al "Pacto por la Construcción de Paz". Tampoco es claro si aquí se contabilizan los gastos e inversiones demandados por la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011). Este punto requiere mucha más claridad, pues de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018, para contabilizar los recursos que se ofrecen al punto quinto del Acuerdo de Paz, se deben tener en cuenta únicamente los recursos adicionales a los demandados por la Ley 1448 de 2011, pues ésta es anterior al Acuerdo de paz y presenta sus propias metas y recursos.

A ello se agrega otro problema. La distribución de los recursos del PND entre cada uno de sus pactos carece de una correlación adecuada con el número de indicadores "asociados" al PMI. Aunque no es posible establecer una correlación directa entre número de indicadores y recursos a asignar, manteniendo la misma proporción, dada la diferente ponderación de cada indicador, en todo caso es interesante apreciar que mientras al rubro de "Otros pactos" y al "Pacto por el emprendimiento" se le asocian 225 de los 501 indicadores del PMI, solamente se le destinan el 5% de los recursos financieros del PND; de lo cual se podría inferir que el 45% de los indicadores del PMI se no constituyen una prioridad presupuestal dentro del PND. Únicamente los pactos por "la equidad" y "la legalidad" parecen tener un presupuesto que podría ajustarse a la consecución de los objetivos vinculados a los 239 indicadores del PMI, pues estos dos pactos concentran el 57% del valor del PND. No es posible avanzar en una mayor valoración, dado que no hay claridad sobre cuáles son los indicadores "asociados" a estos pactos, ni cuáles son las políticas a las que se "asociarían".

Gráfica No. 1
Pactos, Presupuesto PND e Indicadores PMI



Fuente: Elaboración propia.

Junto con lo anterior se encuentran las dudas que genera la manera como se prevé el financiamiento de los 1.096 billones de pesos demandados por el PND. De acuerdo con lo establecido en las bases del PND, este monto se alcanzará gracias a la concurrencia del sector público (que garantizaría el 66,6% de los recursos) y el sector privado (que aportaría el 33,4% restante). La Tabla No. 2 resume las fuentes de financiamiento del PND para el periodo 2019-2022. Allí se aprecia que el 32% de los recursos de inversión de PND serán con cargo al prespuesto general de la nación (PGN). Esto quiere de

decir que en el PGN de los próximos 4 años, la inversión anual alcanzaría un promedio de 88 billones de pesos. Este supuesto es inconsistente y poco realista, si se tiene en cuenta que el monto definitivo de la inversión en el PGN del año 2019 ascenderá a 46,8 billones de pesos, y si se consideran los recortes que deberán efectuarse en materia de gasto para cumplir la regla fiscal en un contexto en el que la denominada Ley de Financiamiento no logrará recoger los 14 billones de pesos que se propuso inicialmente.

Tabla No. 2
Fuentes de Financiamiento del PND (2019-2022)

Fuente	Billones de pesos	%
Recursos Públicos	*$729,60*	*66,60%*
Presupuesto general de la nación (inversión)	$352,20	32,10%
Sistema General de Participaciones	$167,80	15,30%
Entes Territoriales	$128,10	11,70%
Empresas Industriales y Comerciales del Estado	$47,70	4,40%
Sistema General de Regalías	$33,70	3,10%
Sector Privado	*$366,5*	*33,40%*
Total	**$1096,10**	**100,00%**

Fuente: DNP

Esta situación reafirma las preocupaciones expresadas por el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo, 2018) en cuanto al desfinanciamiento estructural del PMI entre 2017 y 2019 desde el punto de vista del PNG. Pero también, las salvedades realizadas por el Componente FARC-CSIVI en relación con el insuficiente esfuerzo fiscal asumido por el Gobierno nacional en materia de implementación de los Acuerdos, y en cuanto a la inexistencia de una base presupuestal estable, suficiente y autónoma que asegure los recursos demandados por el PMI.

De los montos indicativos anuales demandados por el PMI que se presentan en la Tabla No. 3, se puede inferir que:

- La regla fiscal constituye una férrea limitación para la obtención de recursos desde el PGN. Si se tiene en cuenta que anualmente se deben canalizar alrededor de $3,1 billones desde el PGN para el PMI, se ha mostrado el desfinanciamiento que se produjo en 2017 (por valor de 900.000 millones de pesos) y el que se prevé para el año 2019 que puede alcanzar, en el mejor de los casos 600.000 millones de pesos. Esto en un contexto en el que los montos de inversión del PGN para el cuatrienio 2019-2022 son inconsistentes y poco realistas.

Tabla No. 3
Montos Indicativos por Fuente para la Implementación por punto del Acuerdo

Fuente de Financiación	Monto Billones	Participación (%)	Total (% del PIB)	Promedio Anual Billones	Promedio Anual (% del PIB)
1. Sistema General de Participaciones	47,7	36,8%	5,2%	$3,2	0,35%
2. Presupuesto General de la Nación	46,7	36,0%	5,0%	$3,1	0,33%
3. Sistema General de Regalías	18,1	14,0%	2,0%	$1,2	0,13%
4. Cooperación Internacional	11,6	9,0%	1,3%	$0,8	0,09%
5. Recursos Propios de Entidades Territoriales	4,3	3,3%	0,5%	$0,3	0,03%
6. Sector Privado	1,2	0,9%	0,1%	$0,1	0,01%
Totales (Billones de Pesos de 2016)	**$129,6**	**100%**	**14,0%**	**$8,64**	**0,94%**

Fuente: Documento CONPES3932 (pp.12) Cálculos Propios

- Desde el punto de vista del SGP, se han señalado las inflexibilidades constitucionales y legales que caracterizan al Sistema General de Participaciones SGP y el error técnico que significa sumar el SGP a las fuentes de financiamiento del PMI, si se tiene en cuenta que los recursos del SGP están comprometidos por la Constitución y la ley con destinaciones específicas, razón por la cual no representan recursos frescos para la ejecución del PMI.
- En cuanto al Sistema General de Regalías, se ha indicado su relevancia como tercera fuente más importante de financiamiento del PMI, así como la inestabilidad que caracteriza a estos recursos y la centralidad que adquiere el OCAD Paz en tanto bolsa de financiamiento menos fluctuante. Sin embargo, teniendo en cuenta que el SGR participa con el 14% de los $129,4 billones requeridos por el PMI ($1,2 billones anuales), se ha mostrado el desfinanciamiento de esta fuente por cuanto en el año 2017 se dejaron de canalizar 460.000 millones de pesos, y en el periodo 2017-2020 podría configurarse un faltante de alrededor de 2 billones de pesos.
- El monto y evolución de los recursos provenientes de los entes territoriales para financiar el PMI, dependen de reformas lentas e inciertas como el mejoramiento del recaudo tributario de las entidades territoriales, la implementación del catastro multipropósito y la actualización del impuesto predial.

- Finalmente, la participación del sector privado depende de la buena voluntad de los aportantes y de las condiciones que impongan para transferir los recursos. Este aspecto resulta bastante preocupante si se tiene en cuenta que el 33,4% del PND 2019-2022 estará financiado por este sector[31].

En definitiva, un análisis de las fuentes de financiamiento de las bases del PND 2018-2022 reitera las limitaciones estructurales que sufre el presupuesto requerido para avanzar en la ejecución del PMI. Estas limitaciones se unen a los riesgos de desfinanciamiento provocados por la dispersión del PMI en el PND 2018-2022, el bajo presupuesto canalizado para el "Pacto por la Construcción de Paz", y la ausencia de un capítulo específico elaborado que recoja lo recomendado en el Documento Conpes 3932 de 2018 en cuanto a la necesidad de que el Departamento Nacional de Planeación elabore

> "cuatro propuestas de Plan Cuatrienal de Implementación del Acuerdo Final, para los periodos presidenciales 2018-2022, 2022-2026, 2026-2030 y 20230-2034, e incorporar un capítulo de paz dentro del Plan Plurianual de Inversiones, que guarde coherencia con la estructura del PND y con los componentes del PMI" (CONPES 3932/2018, p 45)[32]".

Hasta este punto solamente se ha querido llamar la atención sobre las condiciones generales de la financiación del PND que afectarían la financiación del capítulo específico, si se asume que lo contenido en las bases del PND corresponde a él. En lo que sigue, se ampliará el análisis de la financiación del capítulo específico de la implementación según el entendimiento del Gobierno; se mostrará igualmente el deber ser de la financiación, si se atendieran los fundamentos normativos del capítulo específico expuestos en la primera sección; y se desarrollarán los requerimientos de financiación para el cuatrienio del PND según las salvedades expresadas por el componente FARC-CSIVI al PMI.

5.2. El Plan Plurianual de Inversiones para la paz según el Gobierno nacional

En el proyecto de ley del PND, específicamente en el "Capítulo I. Plan de Inversión y Presupuestos plurianuales", artículo 4º., no hay ninguna indicación explícita de asignación de recursos de inversión para el capítulo específico de implementación del Acuerdo de paz. También es esa la situación del pacto XI "Pacto por la construcción de

paz: cultura de la legalidad, convivencia, establización y víctimas", asumiendo que éste se pueda asimilar a la implementación durante este cuatrienio. Otro tanto ocurre con los pactos para la equidad de los pueblos étnicos y de las mujeres, que en algunos de sus aspectos de podrían asemejar a los enfoques transversales contemplados en el Acuerdo de paz y el PMI (Tabla No. 4).

Tabla No. 4
Resumen de la distribución por pactos del
Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019-2022

Pacto	Billones de pesos de 2018
I.- Pacto por la legalidad.	126,1
II.- Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad.	23,8
III.- Pacto por la equidad.	507,9
IV.- Pacto por la sostenibilidad.	12,5
V.- Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.	97,9
VI.- Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.	20,8
VII.- Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional.	45,9
VIII.- Pacto por la transformación digital de Colombia.	17,9
IX.- Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos.	44
X.- Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja.	5,9
XIII. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad	0,8
XIV. Pacto por una gestión pública efectiva	7,3
XV. Pacto por la Descentralización.	55,8
XVI: Gasto privado transversal al Plan de Desarrollo y otros	129,6
Total general	**1.096,10**

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, art. 4º..

De esta manera no solo se desconoce el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016, que exige un capítulo especial de inversiones para la paz en el Plan Nacional de Desarrollo, sino que se incumplen - como se ha venido reiterando - los mandatos del Acuerdo de paz (Punto 6.1.1.), del PMI y del Documento CONPES 3932 de 2018.

Frente a esta grave omisión, el Departamento Nacional de Planeación emitió una comunicación denominada Respuesta a la Opinión Pública, en la que pretendió explicar sin argumentación rigurosa las razones por las cuales se había decidido no hacer explícito el Plan Plurianual de inversiones para la paz en el proyecto de ley del PND. Tal

explicación, por no hacer parte del proyecto de ley, no obliga a que el Congreso de la República deba ocuparse de ella en la discusión del PND.

Así es que para que ella se constituya en referente del debate parlamentario, el Gobierno deberá hacer petición expresa a los ponentes para que esa "Respuesta" sea incorporada en los informes de ponencia. O le corresponderá a éstos hacer lo propio.

Sobre ese supuesto, se puede proceder al análisis de lo que el DNP denomina el Plan de inversiones para la paz. Según el DNP, las inversiones para la paz se encuentran distribuidas en los diferentes pactos del PND, y su estimación en suma de 37,08 billones de pesos se derivaría del PMI. Se indica igualmente que tales recursos serán focalizados en los 170 municipios PDET.

De acuerdo con el monto señalado, a la implementación le correspondería el 3.38% del total de las inversiones del PND calculadas en 1.096,1 billones de pesos (Tabla No. 5)

De esta tabla se desprenden varias inquietudes que una vez más ponen de presencia la no concordancia entre las bases del Plan, el articulado y el plan de inversiones presentado por el Gobierno, por una parte; y la distancia mayúscula frente a lo establecido en el Plan Marco de Implementación, por la otra, el cual en sus componentes y estructura fue incorporado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2017 y 2018, y como tal debería hacer parte del sistema de programación presupuestal.

a) Según el Plan plurianual de inversiones para la paz, 67% de los recursos, 24,9 billones de esos corresponden a la Reforma Rural Integral. De acuerdo con el PMI, durante el cuatrienio se deberían destinar el 85.4% de los recursos, es decir, 31.67 billones de pesos. En consonancia con esos datos, el Gobierno de Duque dejará de destinar 6.77 billones de pesos para los propósitos de la implementación en el campo colombiano.
b) Si se contempla la estructura de los recursos asignados a las RRI llama la atención que un monto significativo de ellos corresponden a educación rural (12,22 billones de pesos), a salud (3,28 billones de pesos) y vivienda y agua potable (2,29 billones de pesos. Tales recursos se podrían imputar a los Planes nacionales de la RRI. Esos tres conceptos concentran el 71.2% del total de los recursos dispuestos para la RRI, es decir, 17,799 billones.
c) Como consecuencia de esa estructura de usos de recursos del PPI para RRI, otros rubros se ven severamente afectados. El PPI no responde en los términos debidos a los propósitos de estimular la economía campesina y, en general, de las comunidades rurales; y de contribuir a superar una de las causas históricas de la violencia y el conflicto armado: el acceso a la tierra.

Tabla No. 5
Plan Plurianual de Inversiones para la paz según DNP

Punto/Pilar	Miles de millones de 2018
1. Reforma Rural Integral	*24.970*
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	632
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	3.961
1.3. Desarrollo social: SALUD	3.284
1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL	12.218
1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	2.290
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1.580
1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación.	941
1.8. Planes de acción para la transformación regional	63
2. Participación Política	*86*
2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del AC final	3
2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	83
2.3 Promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	1
3. Fin del Conflicto	*(sic) 746*
3.2 Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	700
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	47
4. Solución al problema de las drogas	*43*
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	40
4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	3
5. Víctimas del conflicto	*3.580*
5.1. Justicia y Verdad	656
5.4 Reparación integral para la construcción de Paz	1.854
5.6 Derechos Humanos	1.070
6. Implementación, Verificación y Refrendación	*5*
6.1. Mecanismos de Implementación y verificación	5
7. Recursos para la construcción de paz por distribuir	*4.800*
7.1. Recursos para la construcción de paz por distribuir	4.800
OCAD PAZ	*2.852*
OCAD PAZ	2.852
Total general	**37.083**

Fuente: Tomado de RESPUESTA A LA OPINIÓN PÚBLICA, Plan Plurianual de Inversiones para la Paz. DNP, febrero de 2019.

En el PPI, el acceso a la tierra de campesinos sin tierra o con insuficiente tierra, así como la formalización de pequeña y mediana la propiedad rural, apenas cuentan con 632 mil millones de pesos para todo el cuatrienio, es decir, 2.5% de los recursos de la RRI; la producción agropecuaria y la economía y solidaría por su parte comprende 1,58 billones de pesos (6.3%); la garantía progresiva del derecho a la alimentación, 941 mil millones (3.8%). Los PDET, otro de los componentes angulares del PMI no aparecen con designación explícita. Solamente hay una asignación específica de $63.000 millones de pesos para los "Planes de Acción para la Transformación Regional" (0.25% del total), lo cual no refleja lo señalado en el CONPES 3932 de 2018, en el que los PATR se conciben como el instrumento a partir del cual se direcciona la ruta de intervención en los municipios priorizados para la implementación del Acuerdo. La disposición de 3,96 billones de pesos, 15.8%, para infraestructura y adecuación de tierras, siendo una cifra importante, se encuentra muy distante de las necesidades en esa materia.

d) Mas allá de la cuestionable estructura de usos de PPI para la RRI, la cuestión de fondo se encuentra en las fuentes de financiación. Si se asume que las fuentes de las inversiones en salud y educación provienen del Sistema General de Participaciones, en sentido estricto se está frente a una operación de renombramiento de los usos, salvo que se hubiera dispuesto en el SGP que tales recursos tendrían esa destinación, lo cual no es posible si se tiene en cuenta que existen disposiciones constitucionales y legales que señalan los términos de la destinación específica. Al definir las fuentes de financiación del PMI, el componente FARC de la CSIVI hizo en su momento, en 2018, esa advertencia; en igual sentido, el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo, 2018); y la Contraloría General de la República (CGR, 2018). Según lo anterior, en el PPI para la paz del DNP, 43% de los recursos, 15,5 billones de pesos, no corresponden a recursos nuevos. La cifra podría ser mayor, si se considera que el rubro de "agua potable" también se financia con cargo a recursos del SGP. En el PPI este rubro se presenta junto con "vivienda" y asciende a 2,3 billones de pesos.

e) De lo señalado en b), se infiere que cerca del 44% de los recursos del total del PPI provienen del SGP, es decir, cerca de 16,31 billones de pesos; o que para la implementación, en el entendimiento del Gobierno, solo habría cerca de 20,77 billones de pesos durante el período del PND.

f) Los montos para la implementación del Punto 2 son menos que minúsculos. Es cierto que el peso específico de la "Participación política" dentro del total de los recursos que prevé el PMI es relativamente bajo. Aún así, la asignación de 0.23%, 86 mil millones de pesos para el cuatrienio resulta insignificante. Para los derechos y garantías de la oposición se señalan recursos por el orden de los $3.000 millones (750 millones de pesos por año); la promoción para una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad alcanza 1.000 millones de pesos (250 millones por año). El grueso de este punto se concentra en los mecanismos de participación ciudadana $83.000 millones (es decir, una inversión de 597 pesos año por persona del censo electoral).

g) Las inversiones previstas para el punto 3 "Fin del conflicto" son igualmente minúsculas (746.000 millones de pesos; 2% del total del PPI para la paz). Además de evidenciar el reducido costo de la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil para el cuatrienio (700.000 millones de pesos), esta cifra dista de lo ya establecido en el CONPES 3931 de 2018 que se ocupa de asuntos de la reincorporación, y del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018, en el que se estimaron recursos hasta 2026 para el punto 3 del Acuerdo de paz por el orden de los 2,5 billones de pesos; por tanto, una inversión básica anual de 250.000 millones de pesos (sin tener en cuenta que en esta materia las principales inversiones se agotan en el 2022). Para el actual cuatrienio, el PPI para la paz debería contemplar 1 billón de pesos.

   Los recursos restantes, 47.000 millones de pesos, son para las "garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales"; suma insignificante a la luz de los requerimiento del Decreto 660 de 2018 y del propósito de desmantelar las estructuras criminales de carácter paramilitar responsables responsables del asesinato de mujeres y hombres, líderes sociales.

h) En lo que respecta a la solución del problema de las drogas ilícitas, el PPI para la paz apenas contempla 43.000 millones de pesos para los cuatro años. El PMI estimó 8.3 billones de pesos durante toda la implementación; según ello, en el Gobierno Duque se deberían destinar por los menos 2,5 billones de pesos por este concepto. Esa inmensa diferencia en la asignación de recursos - entre el PPI para la paz y el PMI - constituye evidencia de que el gobierno se distancia complementamente de aspectos centrales de la "política antidrogas" convenida en el acuerdo de paz.

Los recursos destinados al PNIS durante los cuatro años asciendes a 10.000 milones de pesos anuales. Si esa suma se divide entre las 132.000 familias vinculadas a acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito, a cada una le corresponderían 6.313 pesos al mes. Todo un despropósito si en verdad se pretendiera sacar delante de manera exitosa el programa. Por otra parte, los programas de prevención del consumo cuentan con recursos igualmente insignificantes, 750 millones de pesos por año.

i) En materia de Víctimas, el PPI señala la destinación de 3,5 billones. Según esta suma, durante el gobierno de Duque se concentrarían la asignación del 73% de los recursos requeridos por el PMI. Todo lo que se refiera al fortalecimiento de una política de reparación de las víctimas del conflicto y de derechos humanos debe saludarse. No hay suficientes elementos de juicio, desde la información que arroja el PPI para la paz, para determinar la concordancia de los recursos dispuestos con lo establecido en Acuerdo de paz. En todo caso inquieta la baja asignación de recursos en el rubro "Justicia y Verdad". Debe presumirse que allí se encuentran los recursos para el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Si ese es el caso, la asignación para la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y para la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, sería apenas de 656.000 millones de pesos durante el cuatrienio presidencial (164.000 millones de pesos al año). La cifra parece inconsistente con los $456.606 que se aprobaron para la JEP, CEV y UBPD en el presupuesto general de la nación de 2019.

Por otra parte, debe recordarse que en la actualidad la cifra anual de lo que corresponde a la atención y reparación integral de víctimas es superior a los $12,5 billones; y que según la Comisión de Implementación y Monitoreo de Víctimas se requieren de por lo menos $115.5 billones adicionales para sacar adelante la reparación a las víctimas en los próximos años, monto avalado por la Contraloría General de la República (CGR, 2018). El Acuerdo Final y el PMI contemplan reformas a la política de víctimas. Nada se advierte al respecto. Por otra parte, según la información existente, no es claro si los 1.85 billones del punto 5 del comunicado del DNP se mezclan con los recursos de dicha política, o si se prevé de la modificación de la ley 1448 de 2011. En caso de ser así, a todas luces dichos recursos serían insuficientes.

j) El PPI indica un rubro de 4,8 millones de pesos, que correspondería a "Recursos para la construcción de paz por distribuir", de manejo discrecional por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). De esa manera, se refuerzan la prácticas existentes que facilitan la realización de lo que se ha denominado la contabilidad creativa; tal y como ha sucedido con la política de víctimas o el SGP, los mismos recursos se registran hasta dos o tres programas diferentes. Asimismo, se mantiene la falta de claridades respecto de la destinación específica de los recursos. Ante la ausencia de sistemas de información que le permitan a los ciudadanos y órganos de control, no hay forma de tener las certezas respecto a la destinación y ejecución de los presupuestos centralizados por dicho ministerio.
A lo anterior se agrega que los 2.8 billones de pesos de los OCAD paz - que deben financiar en consonancia con el CONPES 3932 los PDET - podrían terminar también en manos del MHCP, en tanto el proyecto de ley del PND en su artículo 35º. le transfiere a esta cartera el diseño del presupuesto de inversión. De esa manera, 7,6 billones de los 37,1 billones de pesos del PPI para la paz, el 20,48%, quedarían a discreción de ese ministerio.

Desde el punto de las fuentes de financiación, el PPI presentado por el Gobierno no atiende la estructura porcentual de las fuentes establecidas en el MFMP de 2018, tal y como se observa en la Tabla No. 6.

Tabla No. 6
Fuentes de financiación del PPI según comparativo DNP y MFMP 2108

PPI 2019-2022				
Fuente	*PPI/DNP*	*%*	*PPI/MFMP*	*%*
1-Sistema General de Participaciones	13,0	35.1	13,6	36.8
2- Presupuesto General del Nación	11,3	30.4	13,3	36.0
3- Sistema General de Regalías	4,8	12.9	5,2	14.0
4- Cooperación Internacional	4,1	11.1	3,3	8.9
5- Recursos Propios - Entidades Territoriales	1,3	3.5	1,2	3.3
6- Sector Privado	2,5	7.0	0.3	0.9
Total	37,00	100	37,0	100

Fuente: DNP, Respuesta a la opinión pública, febrero 2017; MHCP, MFMP, 2018

En efecto, el PPI del DNP denota el propósito de un menor compromiso del Gobierno en la asignación de recursos para la implementación con cargo al presupuesto general de la nación, estimado en 2 billones pesos para los cuatro años, una diferencia de 2 puntos porcentuales. Asimismo, en la contabilidad del DNP se le cargan 600 mil millones de pesos menos al SGP, 400 mil millones de pesos menos al SGR y 100 mil millones de pesos menos a los recursos propios de las entidades territoriales. La diferencia entre la menor destinación de estas fuentes sumadas, se espera sea compensada con recursos del sector privado (2,2 billones de pesos) y la de la cooperación internacional (800 mill millones de pesos).

En ese sentido el riesgo de desfinanciación del PPI para la paz, presentado por el DNP se acentúa, pues particulamente en el caso del sector privado se trata de recursos que no son ciertos y constituyen una mera expectativa.

Se agrega ello, a lo hasta ahora señalado, en el sentido de una desfinanciación estimada en 16.31 billones de pesos para todo el cuatrienio por cuenta de la incorporación de recursos que desde el punto de vista técnico no corresponden a recursos nuevos por ser de destinanción específica, los recursos del SGP. (Debe aclararse que hay una diferencia en la estimación de recursos del SGP de la CSIVI-FARC y del DNP, que en todo caso no afecta el análisis general). A esa desfinanciación se le debería sumar la brecha que viene del período 2017-2018 por 1,8 billones de pesos, como resultado de la insuficiencia para alcanzar la meta de 2,4 billones pesos provenientes del Sistema General de Regalías, según la estimación del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo, 2018).

En la siguiente sección se hace una estimación cuantitativa de lo que deberían ser las inversiones en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz en el periodo 2018-2022, si este se el PPI se atuviera de manera estricta al PMI, a la brecha de $1,8 billones que se generó en la fuente de financiación SGR, y valorando también los razgos que según la CGR, (2018), se produjeron en 2017 en la implementación del Acuerdo de paz y del PMI.

5.3. El plan plurianual de inversiones según el Plan Marco de Implementación y el CONPES 3932 de 2018

Para aproximarse al cálculo del deber ser del PPI, se tomaron como punto de partida las estimaciones respecto a los usos de recursos en los diferentes puntos del Acuerdo de paz, el CONPES 3932 de 2018 y su anexo B Plan Marco de Implementación; asimismo,

el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018. Se hizo el respectivo ajuste de precios por efecto de la inflación causada en de 2016 a 2018.

También se consideraron el ya advertido rezago de 1,8 billones de pesos provenientes del SGR para el bienio 2017-2018, y las brechas presupuestales aceptadas por el MHCP, estimadas en el MFMP de 1,3 billones de pesos en en 2017 (de 8.2 billones presupuestados en el PMI para 2017, se ejecutaron 6.9 billones de pesos), y por la CGR que en 2018 calculó un déficit de ejecución del orden de los $3,3 billones.

Según los supuestos señalados, para el cuatrienio del PND se requieren por lo menos 39,31 billones de pesos para el PPI. De estos recursos, 33,169 billones de pesos corresponderían a la Reforma Rural Integral; 2,47 billones a la solución del problema de las drogas de uso ilícito; 1,297 billones respectivamente para Participación política y Víctimas; 1 billón de pesos para fin del conflicto y 59.000 millones para punto 6, según lo indica la Tabla No. 7. (Para mantener la destinación de recursos para Víctimas establecido en el PPI gubernamental se podría contemplar una reducción de los recursos de la RRI en 2.28 billones de pesos).

Tabla No. 7
Montos estimados por usos de cada uno de los puntos del Acuerdo de paz*

Presupuesto PMI 2019-2022		
Punto	**%**	**Billones de pesos**
Punto 1 - Reforma Rural Integral	84,4%	33,169
Punto2- Participación Política	3,3%	1,297
Punto 3- Fin del Conflicto	2,55%	1,002
Punto 4- Solución al problema de las Drogas de uso Ilícito	6,30%	2,476
Punto 5- Victimas	3,30%	1,297
Punto 6- Implementación, Verificación y refrendación	0,15%	0,059
Total	**100,00%**	**39,313**

*Cálculos a precios 2018.

Fuente: Construcción con base en CONPES 3932 de 2018, PMI, MFMP 2018, Documento CEPDIPPO 2018 y CGR, 2018.

Con base en el PGN 2019, es necesario advertir las limitaciones de recursos particularmente para el punto 3, Fin del conflicto, el cual necesitaría ser revisado a fin de garantizar su implementación durante los cuatro años en que se ejecuta el Plan Plurianual de Inversiones. Tambié es importante destacar la necesaria incorporación de los recursos que tendrán que ser destinados producto de la adecuación normativa de la

política de víctimas, en particular la relacionada con la Ley 1448 de 2011, que debera por lo menos extendida en el tiempo.

Los montos anualizados para cada uno de los punto del Acuerdo de paz se aprecian en la tabla No. 8.

Tabla No. 8
Montos estimados por Usos anualizados de cada uno de los puntos del Acuerdo de paz*
Billones de pesos de 2018

Punto	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Total PPI
Punto 1 - Reforma Rural Integral	8,102	7,937	8,336	8,806	33,180
Punto2- Participación Política	0,317	0,310	0,326	0,344	1,297
Punto 3- Fin del Conflicto	0,245	0,240	0,252	0,266	1,002
Punto 4- Solución al problema de las Drogas de uso Ilícito	0,605	0,592	0,622	0,657	2,477
Punto 5- Víctimas	0,317	0,310	0,326	0,344	1,297
Punto 6- Implementación, Verificación y refrendación	0,014	0,014	0,015	0,016	0,059
Total	**9,599**	**9,404**	**9,877**	**10,434**	**39,313**

*Cálculos a precios 2018.

Fuente: Construcción con base en CONPES 3932 de 2018, PMI, MFMP 2018, Documento CEPDIPPO 2018 y CGR, 2018.

5.4. El Plan Plurianual de Inversiones según las salvedades de FARC en el Plan Marco de Implementación y las recomendaciones de la Contraloría General de la República.

El Plan Marco de Implementación fue formulado en un contexto de extrema restricción fiscal, por efecto del contexto internacional y de la propia situación de la economía en los años de 2016 y 2017. A ello se agregó, la existencia de un techo fiscal derivado de la normativa constitucional de la sostenibilidad fiscal, y legal de la regla fiscal.

El PMI anexado al CONPES 3932 de 2018, contiene una sección de salvedades hechas por el componente de la FARC de la CSIVI.

En lo relacionado con el presupuesto del PMI esta sección de salvedades señala:

> "El presupuesto determinado para el desarrollo de las acciones contempladas en el plan Marco de la Implementación establecida en el Marco fiscal de Mediano Plazo de 2017 y contemplado en este PMI es de 129,5 billones en un horizonte temporal de 15 años, lo que significa una asignación promedio anual de 0,8% del PIB.
>
> Consideramos que estos recursos dispuestos no dan cuenta de un esfuerzo fiscal acorde con las necesidades de la implementación.
>
> La cantidad destinada es insuficiente –por ejemplo 37,8 billones no son nuevos porque provienen del SGP y 5,5 billones se le exige a entidades territoriales sin capacidad financiera- el componente FARC de la CSIVI considera que se debe establecer una regla que permita que los 129,5 billones sean un piso de la asignación para la implementación del Acuerdo, con una revisión anual de los recursos que permita incrementar la cifra teniendo en cuenta los escenarios de crecimiento económico y precio internacional del petróleo con destinaciones especificas al desarrollo de las acciones de la implementación, particularmente a la financiación de la Reforma Rural Integral y la reparación integral a las víctimas.
>
> En perspectiva se deberían producir las disposiciones requeridas garantizar un incremento gradual de los recursos dispuestos hasta alcanzar por lo menos el equivalente a 3 puntos del PIB anualmente. Ello supone una superación de la política de la llamada sostenibilidad fiscal o cuando menos una flexibilización de la regla fiscal.
>
> No obstante lo anterior, en las condiciones preestablecidas por el MFMP, de baja financiación, se considera necesario establecer una regla de asignación que permite, ante el cambio de las condiciones fiscales, garantizar incrementos adicionales anuales a los actualmente previstos.
>
> Los beneficios económicos de la construcción de paz, expresados en mejores condiciones de crecimiento, deben redundar en un aumento de los recursos para la implementación. Asimismo resulta indispensable considerar una mayor disposición de recursos en escenarios de mejoramiento de los ingresos corrientes de la nación. Los mayores recursos pueden provenir de igual manera de la necesaria restructuración del gasto público a la que debe llegar la construcción de la paz, particularmente en lo que concierne al actual gasto en seguridad y defensa." (PMI, 2017, pp. 225-226).

A ello se agregó que el Gobierno nacional extendió de manera unilateral el tiempo de la implementación de 10 a 15 años, manteniendo el mismo monto del PMI. Lo que en la práctica significó, que de una asignación anual promedio aritmético de 12,9 billones de pesos, se descendió a 8,63 billones de pesos de 2016.

De la sección de salvedades de FARC, de documentos técnicos del Centro de Pensamiento y Dialógo Político (Cepdipo, 2017: Nos. 3, 8 y 10) y del informe de la CGR, se concluye una desfinanciación estructural para garantizar la implementación efectiva del Acuerdo de paz, por cuatro razones al menos:

i) Los recursos del Sistema General de Participaciones ya están comprometidos en destinaciones específicas, razón por la cual no representan recursos nuevos para la paz y la implementación del AF.

ii) Los recursos propios de los entes territoriales que tendrán que hacer esfuerzos fiscales para garantizar la implementación del Acuerdo son en la práctica inexistentes en tanto los mismos corresponden a municipios de categorías 5 y 6, con débil capacidad institucional y sin capacidades instaladas de gestión presupuestal.

iii) Basándose en los resultados de la Misión Rural para la Transformación del Campo (2015), la Contraloría General de la República (2018) señala que las inversiones estimadas por el Gobierno Nacional en el CONPES 3932 de 2018 y su anexo B, el PMI, no son suficientes para llevar a cabo todas las actividades propuestas tanto para la implementación de la RRI como para el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, PNIS. El valor de la RRI para los 665 municipios con población rural y rural dispersa, incluyendo el desarrollo de los PDET, es de $195,5 billones, al tiempo que las inversiones asociadas a 11 de los 15 Planes Nacionales Sectoriales ascienden a un valor de $89,9 billones.

iv) Según la misma Contraloría General de la República (2018), el costo estimado adicional para la implementación de la política pública de víctimas asciende a por lo menos $115.6 billones.

En las tablas 9 y 10 se aprecia que si se atendieran las salvedades de FARC en el PMI, así como los informes de seguimiento a la implementación por parte de la CGR, se requerirían por lo menos 122,3 billones de pesos para garantizar la implementación de los ejes centrales del Acuerdo de paz. Se destacan particularmente los 64,5 billones que se requieren para la implementación de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral, el acceso y la formalización de tierras no solamente en los municipios PDET, sino en por lo menos los 665 municipios con población rural dispersa.

Al mismo tiempo, con el objeto de garantizar un avance significativo en el proceso de verdad justicia, reparación y no repetición, en el caso de las víctimas que están en el centro del Acuerdo es preciso destinar, como se deriva de los informes de la CGR y

Tabla No. 9
Montos estimados por Usos de cada uno de los puntos del Acuerdo Final de Paz con base en salvedades FARC en PMI y Contraloría General de la República*

Presupuesto PMI 2019-2022		
Punto	**%**	**Billones de pesos**
Punto 1 - Reforma Rural Integral	52,7%	64,54
Punto2- Participación Política	2,6%	3,16
Punto 3- Fin del Conflicto	3,4%	4,12
Punto 4- Solución al problema de las Drogas de uso Ilícito	5,0%	6,12
Punto 5- Victimas	36,2%	44,33
Punto 6- Implementación, Verificación y refrendación	0,1%	0,11
Total	**100%**	**122,366**

*Cálculos a precios de 2018.

Fuente: Construcción con base Salvedades FARC en PMI, Informe Contraloría General de la Nación 2018, y documentos de trabajo CEPDIPO.

Tabla No. 10
Montos estimados por usos anualizados de cada uno de los puntos del Acuerdo Final de Paz con base en salvedades FARC en PMI y Contraloría General de la República *
Billones de pesos de 2018

Punto	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Total PPI
Punto 1 - Reforma Rural Integral	15,759	15,437	16,214	17,128	64,538
Punto2- Participación Política	0,771	0,756	0,794	0,838	3,159
Punto 3- Fin del Conflicto	1,005	0,985	1,034	1,093	4,117
Punto 4- Solución al problema de las Drogas de uso Ilícito	1,493	1,463	1,536	1,623	6,115
Punto 5- Victimas	10,823	10,602	11,136	11,764	44,325
Punto 6- Implementación, Verificación y refrendación	0,027	0,027	0,028	0,030	0,112
Total	**29,879**	**29,270**	**30,742**	**32,476**	**122,366**

*Cálculos a precios de 2018.

Fuente: Construcción con base Salvedades FARC en PMI, Informe Contraloría General de la Nación 2018, y documentos de trabajo CEPDIPO.

de la Comisión de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011, por lo menos un punto del PIB adicional por año a lo que actualmente se asigna en esta materia.

De la misma forma, con miras a fortalecer el precario proceso de reincorporación económica y social, así como para garantizar la protección a líderes sociales, comunidades, defensores de derechos humanos en el marco del Decreto 660 del 17 de abril de 2018, y teniendo en cuenta que adicionalmente la Unidad Nacional de Protección, UNP, ha señalado la insuficiencia de recursos para llevar a cabo su labor en el marco de la creación de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, se precisarían recursos del orden de 4,1 billones de pesos.

Igualmente, para llevar adelante acciones encaminadas hacia la apertura democrática y la participación política se estiman requerimientos de inversión por 3,1 billones en los próximos cuatro años.

En el caso de la solución al problema de las drogas de uso ilícito que tiene que ver con el desarrollo del PNIS, los PISDA, el desmantelamiento de organizaciones ligadas al tráfico y la comercialización de narcóticos, así como la política pública relacionada con la prevención y tratamiento del consumo ,se calcula la necesidad de 6,1 billones de pesos.

Por otra parte, con relación a las fuentes de financiación, los resultados encontrados indican que mientras no se realice una reforma constitucional al Sistema General de Participaciones, será inviable establecer técnicamente al SGP como fuente de financiación Igualmente, si no se pone en marcha el catastro multipropósito (para lo cual se precisa el trámite de una ley), será muy difícil pensar en recursos propios de los municipios para cofinanciar la implementación. En el mismo sentido, se requeriría reforma adicional al SGR, pues bajo el actual régimen los recursos con los que se cuenta por esta vía para garantizar la implementación son limitados y se reducen a lo proveniente de los OCAD Paz.

De esa manera, como se indica en las tablas 11 y 12, la mayor cantidad de recursos de la implementación tendrían que provenir del General de la Nación con un 96,18% de total de la financiación requerida. Para que ello fuera posible se requeriría un mejor contexto internacional y, en general, un mejoramiento significativo de la situación macroeconómica. Asimismo, una herejía: dejar atrás del orden de la sostenibilidad fiscal y de la regla fiscal, o por lo menos flexibilizarlo.

Con base en lo hasta aquí expuesto, considerando además las diversas fuentes citadas, es necesario advertir que para los próximos cuatro años la implementación de los Acuerdos de paz no contará con los recursos necesarios. A la inexistencia de los contenidos de un capítulo específico para la implementación, se le adiciona un cues-

Tabla No. 11
Montos estimados por fuentes para cada uno de los puntos del Acuerdo Final de Paz con base en salvedades FARC en PMI y Contraloría General de la República *

Fuentes de financiación del Plan Plurianual de Inversiones- PMIi 2019-2022		
Fuente	**%**	**Billones de pesos**
1-Sistema General de Participaciones	N.A	N.A
2- Presupuesto General del Nación	96,18%	117,69
3- Sistema General de Regalías	0,32%	0,39
4- Cooperación Internacional	2,60%	3,18
5- Recursos Propios - Entidades Territoriales	N.A	N.A
6- Sector Privado	0,90%	1,10
Total	**100,00%**	**122,366**

*Cálculos a precios de 2018.

Fuente: Construcción con base Salvedades FARC en PMI, Informe Contraloría General de la Nación 2018, y documentos de trabajo CEPDIPO.

Tabla No. 12
Montos estimados por fuentes para cada uno de los puntos del Acuerdo Final de Paz con base en salvedades FARC en PMI y Contraloría General de la República*
Billones de pesos de 2018

Punto	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Total PPI
1-Sistema General de Participaciones	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A
2- Presupuesto General del Nación	28,738	28,151	29,568	31,235	117,692
3- Sistema General de Regalías	0,096	0,094	0,098	0,104	0,392
4- Cooperación Internacional	0,777	0,761	0,799	0,844	3,182
5- Recursos Propios - Entidades Territoriales	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A
6- Sector Privado	0,269	0,263	0,277	0,292	1,101
Total	**29,879**	**29,270**	**30,742**	**32,476**	**122,366**

*Cálculos a precios 2018.

Fuente: Construcción con base Salvedades FARC en PMI, Informe Contraloría General de la Nación 2018, y documentos de trabajo CEPDIPO.

tionable PPI para la paz, desfinanciado y con una distribución de recursos que dista de las necesidad de la implenentación en el momento actual. Si el Acuerdo de paz no se implementa según los términos del PMI en cuanto a requerimientos de inversión, se estará frente a un evidente y consciente incumplimiento.

Mientras perdure el ajuste selectivo que impone la estructura del gasto público en Colombia en función del rentismo financiero, traducido en el servicio de la deuda pública, al tiempo que se privilegia la economía de guerra y represión a propósito de los recursos destinados para seguridad y defensa en tiempos de posacuerdo, y mientras perdure la rigidez actual de la regla fiscal, se restringirá de manera estructural la implementación de los Acuerdos de Paz y en general los derechos económicos, sociales y culturales de las grandes mayorías.

De la misma manera es importante advertir que existe el riesgo de que los recursos aprobados correspondan en alguna medida a políticas, planes y programas que simplemente cambian de nombre al interior de las entidades señaladas y sobre los cuales no es posible hacer seguimiento en tanto no se ha desarrollo el SIIPO, lo cual agudizaría el problema de la desfinanciación del Acuerdo Final.

Es preciso también señalar, según lo establece el propio Acuerdo en el punto 6.1.1., que el PMI debe actualizarse anualmente. El propósito no puede ser otro que el de contemplar con suficiencia las fuentes y usos para el éxito de la implementación del Acuerdo Final.

Aun cuando los cálculos realizados por el compoente FARC-CSIVI señalan la necesidad de 122,63 billones de pesos para la implementación del Acuerdo Final en los próximos 4 años, en el escenario más negativo se espera que sean aprobados por lo menos 37,08 billones para garantizar el cumplimiento del PMI derivado del CONPES 3932 de 2018, señalados de manera explícita en la ley del plan e indicando con claridad en relación a las las fuentes de financiación y en el marco del funcionamiento del SIIPO; y que se reduzca la brecha acumulada de no ejecución de recursos en los dos primeros años de la implementación, por financiación insuficiente.

[6]

1. De acuerdo con la versión de las bases del Plan Nacional de Desarrollo presentado al Consejo Nacional de Planeación para su concepto, y luego del proyecto de ley del PND radicado en el Congreso de la República el 7 de febrero de 2019, no fue posible constatar la existencia de un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz en los términos establecidos en el Documento CONPES 3932 de 2019. En igual sentido, se advirtió la inexistencia del Plan Plurianual de Inversiones para la paz, ordenado por el Acto Legislativo 01 de 2016. Para subsanar esta última situación, el DNP produjo una "Respuesta a la opinión pública", contentiva del mencionado PPI, que luego fue incorporada al texto de las bases del PND, que se encuentra disponible en el sitio web de esa institución del Estado.
2. El Gobierno nacional ha afirmado que su compromiso con la implementación del Acuerdo de paz estaría consignado en el "Pacto XI por la construcción de la paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas" y en las consideraciones dispersas en los 24 pactos que conforman el PND, que podrían asociarse a los propósitos de implementación de los diferentes capítulos de lo convenido en La Habana. El análisis del "Pacto por la construcción de la paz" y de las señaladas consideraciones dispersas, a partir de la comparación y el contraste, permitió reafirmar una vez más la inexistencia de un capítulo específico de la implementación, según el citado Documento CONPES 3932.
3. Como resultado de dicho análisis se advirtieron incorporaciones parciales de temas del Acuerdo de paz, en la mayoría de los casos acompañadas de la pretensión de modificación o de alteración de sus contenidos y propósitos originales, como se ha podido apreciar en las secciones de este trabajo que se ocuparon del estudio de las bases del plan y del proyecto de articulado. En ese sentido, el PND no cumple las disposiciones constitucionales establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2017, que obligan a que los desarrollos legislativos deben atenerse al espíritu y la letra de lo convenido en La Habana, así el Gobierno tenga en un margen de apreciación de medios para su implementación.
4. Es evidente la pretensión de no reconocer la concepción de integralidad y mutua interrelación de los diferentes capítulos del Acuerdo, al reducir éstos en lo esencial a la geografía de los 170 municipios PDET y a aspectos también limitados del proceso de reincorporación de los exguerrilleros y exguerrilleras de las FARC-EP. Bajo un enfoque de "estabilización y consolidación", con-

cordante con la centralidad de las políticas de orden (legalidad) y seguridad que atraviesan el PND, las cuales buscan construir una línea continuidad con las políticas de la "seguridad democrática". Especial preocupación genera en esa dirección, la coincidencia en la gran mayoría de los casos de los PDET con las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII). Un conjunto de programas de paz, como los contenidos en los PDET, quedarían subordinados a políticas de orden público e instrumentalizados en función de ellas.

5. No fue posible identificar concordancia general entre las bases del plan, el proyecto de articulado y el Plan Plurianual de Inversiones, en lo relacionado con la implementación, lo cual demuestra deficiencias de orden técnico e improvisación. Esta deficiencia no se resuelve con el argumento gubernamental de que las bases del PND hacen parte integral de la ley del plan; dado que las bases, como lo señala el ordenamiento jurídico se refieren a las propósitos y objetivos, metas y prioridades, y medidas de política económica, social y ambiental, y el articulado comprende tanto los instrumentos normativos con que es dotado el gobierno para la ejecución del plan, como el plan plurianual de inversiones, con sus respectivos programas y proyectos de inversión. Tal deficiencia tampoco se subsana con la inclusión tardía de un PPI para la paz en las bases del PND.
6. En la definición de la denominada hoja de ruta única parece sintetizarse el grueso de la política gubernamental frente a la implementación del Acuerdo. Además de reafirmar el propósito de reducción de la implementación a los 170 municipios PDET, la hoja de ruta concibe una implementación sujeta a la política de estabilización, desde una perspectiva instrumental y de gerencia pública. Esto es, de articulación y coordinación de diversos programas y planes del Acuerdo de paz, especialmente los vinculados con los PDET y el PNIS, en cabeza de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Siendo importante ese propósito de unificación, no parece que por esa vía se puedan generar las condiciones para superar la dispersión existente, dado que la ejecución presupuestal no se encuentra centralizada sino diseminada en los diversos ministerios e instituciones. A lo cual se agregan límites resultantes de instrumentos normativos y de política pública de implementación aún no desarrollados, así como de la capacidad de la señalada Consejería, por insuficiencia de recursos. La hoja de ruta desecha o no evidencia los mecanismos de participación social y ciudadana. Los problemas de

la implementación, correspondiendo en parte a asuntos de gerencia, resultan más bien de las resistencias a la implementación provenientes del propio Gobierno, de sectores de la institucionalidad del Estado en general, y de una heterogénea constelación de fuerzas políticas y económicas de derecha.

7. Si se asumiera que el Plan Plurianual de Inversiones para la paz, presentado a última hora por el DNP, corresponde a los propósitos de inversión para la implementación del Acuerdo de paz, es comprobable que no corresponde a la estructura de usos contenida en el PMI e incorporada al MPFMP de 2018; muestra más bien una operación de asignación de recursos para indicar que se destinarán 37,1 billones de pesos durante el cuatrienio, pero distante de las necesidades de la implementación particularmente en lo referente a la RRI y al PNIS, entre otros. El trabajo aquí presentado identificó que en el caso de la RRI durante el cuatrienio 2018-2022 se dejarán de asignar 6,77 billones para la RRI por efecto del desconocimiento de la estructura de financiación del PMI, que impone la destinación de 31.67 billones de pesos, en contraste con los 24,9 billones previstos en el PPI. Por su parte, mientras al PNIS, según el PMI, se le deberían destinar 2,5 billones de pesos, en el PPI solamente se le destinan 40.000 millones de pesos durante el mismo período. A lo anterior se suma que del total de los recortados recursos para la RRI, el 71.2% se concentra en los rubros de educación, salud, vivienda rural y agua potable, dejándose prácticamente en situación de desfinanciación el acceso a la tierra y la promoción de la economía campesina y en general de las economías rurales, así como de la producción agrícola, priorizando la producción de alimentos. El trabajo demostró que los recursos de la RRI provienen esencialmente del SGP y en ese sentido no representan recursos nuevos. Y que, en consecuencia, más que disponer recursos de inversión para la implementación, se está en presencia del renombramiento de las asignaciones, imputándole a la implementación recursos ya existentes.
8. Se ha demostrado que se está frente a un PPI cuyas fuentes de financiación ponen en evidencia, primero, que el compromiso fiscal del Gobierno central con la implementación es precario; corresponde solamente al 30% del total de los recursos de inversión, 11, 3 billones de pesos. Segundo, como ya se dijo, que más de 16 billones corresponden a recursos del SGP, que ya tienen destinación específica por disposiciones constitucionales y legales. Tercero, que los recursos del SGR no son fiables, pues pueden replicar el rezago

advertido para los dos primeros años de la implementación de 1,8 billones de pesos. Y cuarto, que se fincan grandes expectativas en los recursos provenientes del sector privado y de la comunidad internacional por 6,6 billones de pesos, equivalentes al 17.8% del total. En suma, el riesgo de desfinanciación del PPI para la paz es más que evidente.

9. Según las estimaciones del Centro de Pensamiento y Diálogo Político, el PPI debería ascender a 39.3 billones de pesos para el período 2018-2022, luego de un ejercicio de anualización de los montos de inversión establecidos en el PMI. A lo cual se le deberían sumar, más de 4 billones de pesos derivados del rezagos de asignación para la implementación, acumulados durante los años de 2017 y 2018.
10. De lo anterior se deduce, que si en verdad se pretende dar continuidad a la implementación, el proyecto de ley que se ha presentado al Congreso de la República para discusión y aprobación, debe incorporar por lo menos las siguientes modificaciones:
    a) Una adición al artículo 1º. en la que señale expresamente como objetivo adicional del PND, la implementación del Acuerdo de paz;
    b) Una adición al artículo 2º. mediante la cual se incorpore a las bases del PND, el capítulo específico de la implementación en los términos de contenido y estructura establecidos en el Documento CONPES 3932 de 2018;
    c) Una adición al Capítulo I, Plan de Inversiones y presupuestos plurianuales, artículo 4º. el Plan Plurianual de Inversiones para la paz, como capítulo separado, con las especificaciones de inversión según cada componente del Acuerdo de paz, y concordante con el contenido y estructura del capítulo específico incorporado en las bases del PND.

    Lo anterior, sin perjuicio las necesarias modificaciones al articulado del PND que distorsiona o altera el espíritu y la letra de lo convenido en La Habana, y de la inclusión de nuevas propuestas que contribuyan a habilitar nuevas condiciones para la implementación.
11. De no procederse de esa manera, se estaría frente a:
    a) Una inconstitucionalidad del PND en lo que concierne a la obligación de incorporar un capítulo específico de la implementación, con su correspondiente PPI, en consonancia con los establecido en los acto legislativo 01 de 2016 y 02 de 2017, así como en el PMI y el ya citado documento CONPES 3932 de 2018.

b) Una consumación de la perfidia del Estado frente a su compromiso conocido y obligante de implementar el Acuerdo de paz.

Finalmente, debe reiterarse que el PND representa una oportunidad única para darle un impulso al proceso de implementación que atraviesa por una situación más que crítica.

[7]

Bibliografía

- ACUERDO FINAL DE PAZ (24 de Noviembre de 2016). Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo. Disponible en: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf Consultado por última vez el 23/11/2018.
- AGENCIA NACIONAL DEL TERRITORIO, ARN. "Vamos a garantizar la participación de las organizaciones étnicas indígenas en la construcción de los PDET" Mariana Escobar. http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/vamos_a_garantizar_la_participacin_de_las_organizaciones_tnicas_indgenas_en_la_construccin_de_los_pdet_mariana_escobar. Consultado el 31/01/2019
- CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO, CEPDIPO (2018). "*La implementación del Acuerdo Final en el Presupuesto General de la Nación 2019: La paz desfinanciada*". Bogotá: CEPDIPO, Documento de Trabajo No. 10. Noviembre de 2018
- _____ "*El Sistema General de Regalías y el Plan Marco de Implementación: Entre el desfinanciamiento gubernamental y el compromiso territorial*". Bogotá: CEPDIPO, Documento de Trabajo No. 8. 14 de noviembre de 2018.
- _____ "*Implementación del Acuerdo de Paz sin recursos. A propósito del proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019*". Bogotá: CEPDIPO, Documento de Trabajo No. 3. 28 de septiembre de 2018.
- COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS (2018). C*umplir metas, negar derechos. Balance de la implementación del proceso de restitución de tierras en su fase administrativa 2012 – 2017*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONOMICA Y SOCIAL (2018A). *CONPES 3931: POLÍTICA NACIONAL PARA LA REINCORPORACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE EXINTEGRANTES DE LAS FARC-EP*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- _____ (2018B). *CONPES 3932: LINEAMIENTOS PARA LA ARTICULACIÓN DEL PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL CON LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y SEGUIMIENTO A POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL Y TERRITORIAL*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- _____ (2018C). Anexo B CONPES 3932, *Plan Marco de Implementación:*

Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2018). *Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, de enero 2017 a 30 de marzo de 2018*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- COMISIÓN SEGUIMIENTO Y MONITOREO IMPLEMENTACIÓN LEY 1448-2011 DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS (2018). *Quinto Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 al Congreso de la República 2017-2018*. Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia.
- CORTE CONSTITUCIONAL (1992). Sentencia C-4778.
- CORTE CONSTITUCIONAL. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-478-92.htm.
- CORTE CONSTITUCIONAL (1996). Sentencia C-015. LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE INVERSIONES PUBLICAS. http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-015-96.htm.
- CORTE CONSTITUCIONAL (2004). Sentencia C-305. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-305-04.htm.
- CORTE CONSTITUCIONAL (2011). Sentencia C-1065. PRINCIPIO DE ANUALIDAD DEL PRESUPUESTO.http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1065-01.htm.
- _____(2012). Sentencia C-394. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-394-12.htm.
- _____ (2016). Sentencia C-016. LEY APROBATORIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-016-16.htm.
- _____(2017). Sentencia C-630. ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2017.http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-630-17.htm.
- _____(2017). Auto 474: "Solicitud de información al Gobierno Nacional sobre la articulación de la política de atención y reparación a la población desplazada y el proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz, en el marco del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios". http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2017/a474-17.htm.

- _____ (2018). Sentencia C-071. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-305-04.htm.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2108). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) "Pacto por Colombia, pacto por la equidad"*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- _____(2019) *Respuesta a la opinión pública*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DUQUE MÁRQUEZ, OSCAR IVÁN (2018). *Paz con legalidad*. Bogota: Presidencia de la República
- GOBIERNO NACIONAL (2019). *Proyecto de ley por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia. Pacto por la equidad*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2018). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

{ }

Este libro se terminó de imprimir en los talleres
de Impresol Ediciones en Marzo de 2019, en
Bogotá D.C. - Colombia
Se usaron las fuentes BodonI 72 y Lato
Se imprimió sobre papel bond beige de 70 grs