

821121

Bogotá D.C.,

Doctor

ANDRES GUSTAVO ROJAS PALOMINO

Jefe Unidad de Apoyo al Congreso

Contraloría General de la República

Ciudad

Contraloría General de la República :: SGD 20-08-2021 17:06	
Al Contestar Cite Este No.: 2021IE0067505 Fol:15 Anex:0 FA:0	
ORIGEN	821121-DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL POSCONFLICTO / JUAN CARLOS GUALDRON ALBA
DESTINO	80013-UNIDAD DE APOYO TÉCNICO AL CONGRESO / ANDRES GUSTAVO ROJAS PALOMINO
ASUNTO	RESPUESTAS PREGUNTAS PROPOSICIÓN 017 DE AGOSTO 10 DE 2021- CONTRALORÍA
OBS	
2021IE0067505	

Asunto: Respuestas preguntas Proposición 017 de agosto 10 de 2021- Contraloría Delegada para el Posconflicto

Respetado doctor Rojas,

La Contraloría Delegada para el Posconflicto, en atención al traslado de la invitación formulada por la Plenaria de la Cámara de Representantes al debate de control político, relacionado con la Proposición 017 del 10 de agosto de 2010, para "*Evaluar el estado y fallas en la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*".

Remite las respuestas a las preguntas formuladas a la CGR en el cuestionario correspondiente:

1. *Sírvase presentar el balance sobre la apropiación, destinación y ejecución de recursos para la implementación del Acuerdo de Paz, detallando para cada periodo fiscal.*

En cumplimiento de lo estipulado en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, la CGR realiza seguimiento a la ejecución de los recursos y cumplimiento a las metas del Acuerdo Final –AF-. El principal referente, para este seguimiento lo constituye el Plan Marco de Implementación -PMI- del Acuerdo Final, mediante el cual se dispuso el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 que costeo la implementación en \$146,7 billones a precios de 2020¹, y dispuso de seis fuentes de financiación para cumplir con lo trazado en el AF: Presupuesto General de la Nación-PGN, Sistema General de Participaciones-SGP, Recursos propios de Entidades territoriales, Cooperación Internacional y Privados.

Frente al Plan Plurianual de Inversiones-PPI para la Paz, el abordaje de la CGR es general toda vez que el Pacto de Construcción de Paz, no incluyó de manera estricta las temáticas del AF, ni específico la totalidad de los indicadores del Plan Marco de Implementación, como lo había contemplado en AF, y según recomendado mediante el Conpes 3932 de 2018 "*Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*"².

¹ (\$129,1 billones constantes de 2016).

² Entre los lineamientos del Conpes, se destacan: i) "El DNP diseñará cuatro propuestas de Plan Cuatrienal de Implementación, basadas en el PMI (una por cuatrienio), con los lineamientos de paz a ser incluidos dentro del respectivo PND"; ii) "Cada una de esas cuatro propuestas tendrá seis subsecciones, una por cada punto del AF y, dentro de cada subsección, todos los indicadores del PMI de ese periodo de Gobierno, incluyendo las prioridades de género y para pueblos y comunidades étnicas.

Así las cosas, frente a lo planeado en MFMP 2017³, durante el periodo 2017-2020 el seguimiento de la CGR registra una ejecución de \$22,4 billones a precios de 2020, es decir un 65% de lo previsto para este mismo periodo y un 15% de avance frente al costeo total de \$146,7 billones a precios de 2020⁴. Si bien la ejecución presenta un crecimiento anual promedio de 5% desde la firma del AF, el ritmo de la implementación aún es insuficiente para cumplir con lo planeado en el PMI, tal como se ha observado en los anteriores informes presentados por la CGR al Congreso de la República.

Gráfico 1 Ejecución vs. programación MFMP 2017-2020-Programación 2021 frente a MFMP. Cifras en billones de Pesos Constantes de 2020

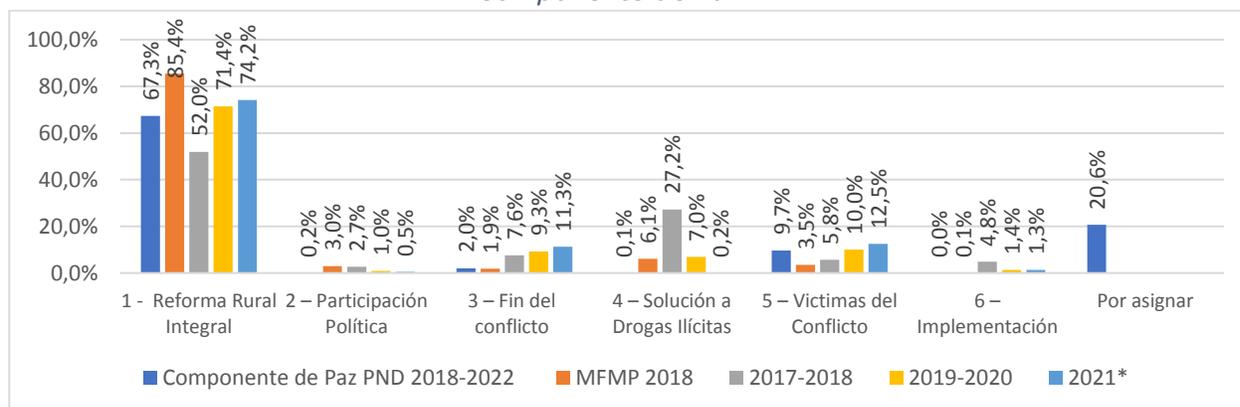


Fuente: Cálculos de la CDP de CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GESPROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas vigentes en territorios ZOMAC) y TRAZA del Minhacienda.

La mayor parte de los recursos ejecutados a corte 2020, se orientaron al Punto 1. Reforma Rural Integral y al Punto 4. Solución al Problema de Drogas. En 2021, el punto 1 asocia el 74,2% de los recursos, mientras que para el Punto 4 apenas alcanza un 0,2%.

En relación con la dinámica observada entre 2017-2018 y 2019-2020 y lo programado en el MFMP y el Componente de Paz, se evidencia una disminución de los recursos orientados al punto 4 y una mayor destinación de estos al punto 3 y 5. En 2021, se destaca un incremento de orientación de recursos hacia los puntos 3 y 5, los cuales representan el 11,3% y 12,5% de lo programado en esta vigencia.

Gráfico 2 Ejecución 2017-2020 Vs Programación 2021 por punto del AF Frente a MFMP y Componente de Paz



Fuente: Cálculos CDP de la CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GESPROY, CICLOPE, SIIF, ART, PND 2018-2022 Confecámaras (empresas vigentes en territorios ZOMAC) y TRAZA del Minhacienda. Nota: La programación del 2021 no incluye recursos programados en el SGR, SGP ni en E.T corte Abril/21.

³ Instrumento ajustado en 2018. En 2019, 2020 y 2021 no se presentan seguimientos a la implementación del AF en dicho documento.

⁴ (\$129,1 billones constantes de 2016).

Con corte junio de 2021⁵, se concluye que transcurridos cinco años del inicio de la implementación, es decir la tercera parte del horizonte de tiempo previsto de 15 años, se han apropiado y ejecutado \$28,1 billones.

En las vigencias 2019 y 2020, se observa un incremento en la asignación de los recursos destacándose que en el 2020 la ejecución alcanzó \$6,5 billones, sin embargo, correspondió al 78% de lo proyectado para esta vigencia (\$8,3 billones) en MFMP, no alcanzando el techo mínimo.

Respecto al Componente de Paz de \$42 billones de precios constantes de 2020 (\$37 billones precios de 2016), se han ejecutado \$18,5 billones entre 2019 y 2021, es decir un 44% de lo previsto para el cuatrienio. La ejecución por pilares frente a los montos indicativos del Componente de Paz demuestra que los pilares con menos recursos recibidos son 5.6 Derechos Humanos con el 3% y 1.3 Salud con el 7% vs. los pilares 6.1 Mecanismos de implementación y verificación con el 2.454%, 3.3 Garantías de Seguridad con el 1.553% y el pilar 5.1 Justicia y Verdad con el 210%.

Cabe recordar que la programación indicativa de recursos a nivel de punto y pilar de las bases del PND 2018-2022, no fue acorde en proporción a la distribución de recursos del PMI, como se indicó en el tercer informe de la CGR (2019)⁶. Esta programación del PND 2018-2022 ha conllevado a rezagos en la implementación y bajo avance en algunos de los indicadores y metas trazadoras estructurales del AF, aspectos que se detallan en el Quinto Informe presentado por la CGR al Congreso el pasado 20 de julio.

Tabla 1 Ejecución 2017-2020 Apropiación 2021 frente a. programación MFMP 2017 y Componente de Paz (Cifras en billones de Pesos Constantes de 2020)

Punto del Acuerdo	Referentes de Programación		Avances Ejecución						
	MFMP 2018 15 años	Componente de Paz 2019-2022	2017	2018	2019	2020	2021* (P)	2017 + 2018	2019 + 2020 + 2021
1. Reforma Rural Integral	125,3	28,29	2,8	2,2	4,6	4,6	4,2	5,0	13,4
2. Participación Política	4,4	0,10	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,3	0,2
3. Fin del Posconflicto	2,8	0,85	0,6	0,1	0,5	0,7	0,6	0,7	1,8
4. Drogas Ilícitas	8,9	0,05	1,4	1,2	0,5	0,4	0,0	2,6	0,9
5. Víctimas	5,1	4,06	0,3	0,2	0,6	0,7	0,7	0,6	2,0
6. Implementación Por Distribuir	0,1	0,01	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,5	0,2
Total	146,7	42,0	5,4	4,2	6,3	6,5	5,7	9,6	18,5

Fuente: Cálculos CDP de la CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GESPROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas vigentes en territorios ZOMAC) y TRAZA del Minhacienda. * El PPI de Paz no distribuyo el 21% de los 42 billones asignados (37 billones Precios en Constantes 2016). ** En 2021 se hace referencia a programación de recursos no incluye recursos programados en el SGR, SGP ni en E.T.

Sobre el comportamiento histórico del cumplimiento del MFMP, se evidencia que en ningún año se ha cumplido con lo programado, presentándose rezagos de \$8 billones en 2017-2018, \$4 billones en 2019-2020 y \$3 billones para lo programado en el 2021.

⁵ Tomando la ejecución 2017-2020 y programación 2021.

⁶ Dicho componente desconcentró recursos al Punto 1 de RRI, al asignar un 67% de los recursos pese a un costeo inicial que le asignaba un 85% y asignando un 0,01% al punto 4 de Drogas ilícitas pese a un costeo inicial que le atribuía un 6% del total. Así mismo, quedó un 21% sin distribuir, dejando algunos pilares desfinanciados como por ejemplo el de ordenamiento social de la propiedad

El PGN se ha constituido como principal fuente de recursos para financiar la implementación del AF. Como se puede evidenciar en la siguiente tabla, durante el periodo 2017-2020 se ejecutó un total de \$14,48 billones, es decir el 132% de lo previsto en el MFMP. En 2021 se evidencian asignaciones de \$5.37 billones con esta fuente, sobrepasando lo previsto en el MFMP en un 88%.

Después del PGN, durante el periodo 2017-2020 las fuentes que más acercaron al techo estimado por el MFMP han sido la Cooperación Internacional (90%) y privados (73%), gracias a la dinámica de la figura de obras por impuestos. Entre tanto la ejecución del SGR frente a lo programado fue de 41%. Las fuentes con menor dinámica fueron el SGP (1%) y las entidades territoriales (19%). Cabe anotar que la dinámica de la cooperación internacional ha disminuido considerablemente en los últimos dos años.

Tabla 2 Comparación bianual ejecución 2017-2018, 2019-2020 frente a MFMP y planeado 2021 frente a MFMP -billones constantes del 2020

Fuente	MFMP 2017-2018	Ejecutado 2017-2018	% Ejecución	MFMP 2019-2020	Ejecutado 2019 - 2020	% Ejecución 2019-2020	Ejecución 2017-2020	% Ejecución 2017-2020	MFMP 2021	Planeado 2021	% Progr.
PGN	6,00	4,76	79%	4,98	9,72	195%	14,48	132%	2,86	5,37	188%
SGP	5,21	0,00	0%	4,49	0,07	1%	0,07	1%	2,47	0,00	0%
SGR	3,29	1,73	53%	3,58	1,10	31%	2,83	41%	1,49	0,00	0%
Entidades territoriales	1,02	0,02	2%	0,83	0,33	40%	0,35	19%	0,41	0,00	0%
Cooperación internacional	2,38	3,03	128%	2,20	1,06	48%	4,10	90%	1,01	0,25	25%
Privados	0,00	0,03	0%	0,81	0,56	69%	0,59	73%	0,57	0,04	8%
Total	17,90	9,57	53%	16,89	12,84	76%	22,41	64%	8,80	5,67	64%

Fuente: Cálculos de la CDP de CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GESPROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas vigentes en territorios ZOMAC) y TRAZA del Minhacienda. Nota: La programación del 2021 no incluye recursos programados en el SGR, SGP ni en E.T.

Respecto al componente de Paz a pesar de que ya transcurrió la mitad del tiempo \$23,4 billones deberán ser apropiados entre lo que resta de la vigencia 2021 y lo que se programe de la 2022 para su total cumplimiento.

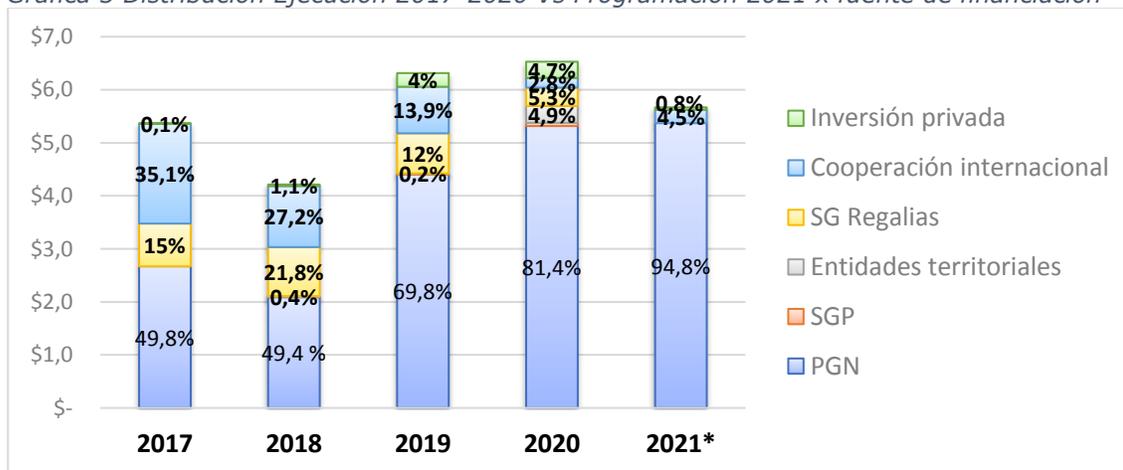
El segundo informe de la CGR evidenció la falta de directrices para la ejecución de los recursos, lo cual dificulta los procesos de articulación de las fuentes de financiación, al tiempo que afecta el porcentaje de recursos invertidos que llega a los beneficiarios finales de las intervenciones propuestas en el AF. En este sentido la CGR ha venido alertando desde ese entonces sobre la necesidad de la reforma de la Ley 715 del 2001 para que el SGP aporte de manera efectiva a la RRI.

Tabla 3 Ejecución 2019-2020 y PI 2021 frente a Componente de Paz/. Cifras en billones de Pesos Constantes de 2020

Fuente	Componente de Paz PND 2019-2022	Ejecución 2019-2020-2021*	% Ejecución
PGN	12,80	15,09	118%
SGP	14,73	0,07	0%
SGR	5,44	1,10	20%
Entidades territoriales	1,47	0,33	23%
Cooperación internacional	4,64	1,31	28%
Privados	2,83	0,61	21%
Total	41,92	18,51	44%

Fuente: Cálculos de la CDP de CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GESPROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas vigentes en territorios ZOMAC) y TRAZA del Minhacienda. Nota: La programación del 2021 no incluye recursos programados en el SGR, SGP ni en E.T.

Grafica 3 Distribución Ejecución 2017-2020 Vs Programación 2021 x fuente de financiación



Fuente: Cálculos CDP de CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, CHIP, GESPROY, CICLOPE, SIIF, ART, Confecámaras (empresas vigentes en territorios ZOMAC) y TRAZA del Minhacienda. Nota: La programación del 2021 no incluye recursos programados en el SGR, SGP ni en E.T.

Ejecución Presupuesto General de la Nación

Se destaca que de los \$5,3 billones ejecutados en 2020 a través del PGN, \$3,7 billones se derivaron de 124 proyectos de inversión, de los cuales una quinta parte (\$0,91 billones) corresponden al proyecto de inversión "Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional" a cargo del ICBF que aporta a la Reforma Rural Integral.

Por otra parte, se presentó una ejecución de \$1,5 billones del PGN, a través de gastos de funcionamiento, de los cuales \$0,26 billones corresponden a transferencias del DAPRE al Fondo Colombia en Paz, correspondiente al 17% de lo ejecutado a través del PGN Gastos de Funcionamiento en el 2020.

La siguiente tabla muestra que desde el 2018 al 2020, 11 entidades aportan al 80% de lo ejecutado a través del PGN, con gastos de funcionamiento principalmente por medio de proyectos de Inversión.

Tabla 4 Ejecución PGN por entidad 2018-20 Total e inversión -millones de pesos de 2020.

Entidad	2018		2019		2020		Total		% Part
	Inversión	Total PGN							
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF -	20.954	20.954	1.052.438	1.052.438	937.677	937.677	2.011.069	2.011.069	17%
Ministerio de Educación Nacional	384.173	384.173	558.771	748.229	458.494	709.443	1.401.437	1.841.845	16%
Fondo Colombia en Paz FCP			12.801	544.385	284.246	552.175	297.047	1.096.559	9%
Presidencia de la Republica	730.276	886.489	4.171	6.794	5.650	9.685	740.097	902.969	8%
Ministerio del Trabajo	14.955	14.955	228.727	228.727	526.279	526.279	769.961	769.961	7%
Jurisdicción Especial para La Paz	21.519	120.749	75.445	271.050	99.892	302.830	196.856	694.629	6%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	210.415	210.415	176.311	176.311	149.562	149.654	536.287	536.379	5%
Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA -			263.784	263.784	261.788	261.788	525.571	525.571	4%
Ministerio de Minas y Energía			193.710	193.710	227.371	227.371	421.082	421.082	4%
Policía Nacional			-	140.320	-	166.507	-	306.827	3%
Agencia de Renovación del Territorio-ART	89.916	89.916	61.489	105.623	41.824	90.563	193.230	286.102	2%

Fuente: Cálculos CDP de CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, SIIF y TRAZA del Minhacienda.

En 2021, son 12 entidades las que han programado el 80% de los recursos que se ejecutaran a través del PGN para la implementación del AF:

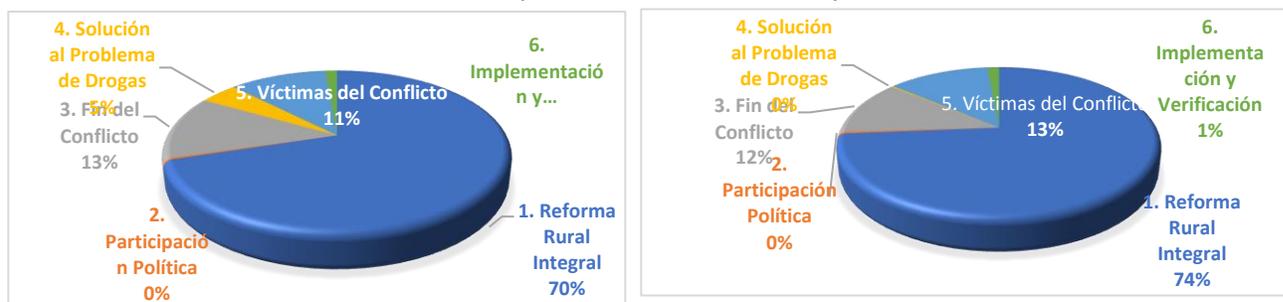
Tabla 5 Planeación 2021 Total e Inversión (Cifras en millones de pesos de 2020)

Entidad	2021		% Part
	Inversión	Total PGN	
Instituto Colombiano De Bienestar Familiar - Icbf -	924.685	924.685	17%
Instituto Nacional De Vías Invias	636.455	636.455	12%
Departamento Administrativo Prosperidad Social	578.286	578.286	11%
Jurisdicción Especial Para La Paz	116.365	322.996	6%
Unidad Administrativa De Alimentación Escolar	301.683	301.683	6%
Departamento Administrativo Presidencia De La Republica	6.874	292.728	5%
Servicio Nacional De Aprendizaje - Sena -	281.192	281.192	5%
Policía Nacional	-	234.375	4%
Ministerio De Educación Nacional	230.000	230.000	4%
Fondo Nacional De Vivienda - Fonvivienda	202.529	202.529	4%
Agencia Nacional De Tierras - Ant	147.212	152.509	3%
Agencia Para La Reincorporación Y La Normalización - Arn	2.246	136.932	3%

Fuente: Cálculos CDP de CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, SIIF y TRAZA del Minhacienda.

Respecto al destino de los recursos del PGN en el 2020, se puede evidenciar que el 70% de los mismos estuvieron orientados a financiar el Punto 1 Reforma Rural Integral, seguido con el 13% para el Fin del Conflicto y un 11% al punto 5 víctimas del Conflicto. Para la Vigencia 2021 se incrementa el aporte de los recursos dirigidos al Punto 1 RRI pasando al 74%, el 13% orientado al punto 5 Víctimas y el 12% para la financiación el punto 3 Fin del Conflicto.

Gráfica 3 PGN Distribución por Punto: Panel A. 2020 y Panel B. 2021



Fuente: Cálculos CDP de CGR con base en SIRECI, SPI del SUIFP, SIIF y TRAZA del Minhacienda.

2. *Sírvase rendir informe sobre las fallas en el proceso de implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que se han presentado en los últimos años atribuibles a entidades del Estado.*

a. **Planeación Financiera y ejecución de recursos**

Los principales cuellos de botella que se traducen en riesgos materializables o materializados son los siguientes - **Anexo 2: Relación riesgos y entidades asociadas Quinto Informe.**

- **Se reitera riesgo de desfinanciación de la implementación** La falta de lineamientos y de las reformas normativas pendientes de la ley 715 de 2001 del SGP para habilitar nuevos recursos, y de la Ley 152 de 1994 para transferir competencias y recursos a las entidades territoriales, dificultan la financiación del Acuerdo Final.
- Excepto por el PGN las demás fuentes de financiación continúan presentando **ejecución por debajo de lo programado en el MFMP 2017** presentando un **rezago** de recursos que ascienden a **\$15 billones. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Congreso).**
- Prevalecen **inconsistencias** en relación con proyectos de inversión del PGN asociados al trazador de paz. La **tercera parte de los proyectos** de inversión reportados en el SPI en 2020 **no son consistentes** con el PMI. (**Departamento Nacional de Planeación y entidades asociadas a la Implementación**).
- En relación con **la ejecución de los recursos del OCAD Paz, se materializan riesgos** asociados a la debilidad técnica de los municipios, además del bajo nivel de seguimiento y monitoreo a la ejecución de los proyectos que conlleva a incumplimientos, deficiencias de calidad y pérdida de valor de las inversiones. (**Departamento Nacional de Planeación, Entidades Nacionales y Entidades Territoriales, Alta Consejería para la Estabilización**)⁷.
- **Estudio sectorial y auditoría de cumplimiento** de la CGR al **OCAD PAZ** del SGR a 2020, evidenció: i) atomización de recursos, ii) deficiencias en la planeación y ejecución relacionadas con aprobaciones de proyectos en regiones no priorizadas del AF (\$1 billón en 15 proyectos) o en proyectos que no le apuestan al cierre de brechas urbano rural, iii)

⁷ La mayoría de los municipios PDET son categoría 5 y 6, no poseen la suficiente capacidad técnica para la formulación de proyectos de alto impacto requeridos por la secretaria Técnica del OCAD, sin embargo, al ser una bolsa concursable compiten con municipios con mucha más experiencia, esto se evidencia en la concentración de recursos aprobados en dichos municipios con mayor categoría. No se evidencian asesorías técnicas de fuerza por parte del DNP o de la Consejería Presidencial que apalanquen la correcta formulación y ejecución de proyectos, se evidencian proyectos en ejecución con rezagos o suspendidos por mala planeación.

hallazgos asociados a la contratación: fallas en la estructuración de pliegos, ejecución directa de algunas obras en licitaciones, detrimentos patrimoniales, incumplimiento de normas para la construcción, uso de materiales con mala calidad, entre otros.

- **Deficiencias** en el **seguimiento y monitoreo del avance físico y financiero** de las obras por impuestos por las entidades que coordinan este mecanismo y **falta de información centralizada** sobre el estado de ejecución de los proyectos implementados bajo este mecanismo. (**Agencia de Renovación del Territorio**).
- **Demoras en la asignación e incorporación parcial de los recursos provenientes del Impuesto al Carbono por parte del MHCP**, generando retrasos en las líneas de acción de las subcuentas respectivas en el Fondo Colombia en Paz. (**Ministerio de Hacienda y Crédito y Público**).
- Se reitera el **desbalance en la asignación y ejecución** frente a apuestas estructurales: **Mientras el pilar Educación Rural concentra el 24 %** de la ejecución acumulada a 2021, el pilar de **ordenamiento social de la propiedad**, que incluye la implementación del catastro multipropósito, solo concentra el **3%** (**Ministerio de Hacienda, Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación**).
- Se evidencia una **disminución** de los recursos orientados al **punto 4** pasando de representar el **27%** de la ejecución durante el periodo 2017-2018 al **7%** en las vigencias 2019-2020. En 2021 aún no se registra programación de recursos. (**Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Agencia de Renovación del Territorio, Alta Consejería para la Estabilización**).

b. Reforma Rural Integral

Para la implementación de la RRI se han destinado **\$18,4 billones durante el periodo 2017 a 2021**⁸. El 77,8 % de los recursos ejecutados se concentran en los pilares educación rural (36,2 %), infraestructura y adecuación de tierras (27,2 %), y producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa (14,4 %). Salvo lo correspondiente a los recursos del SGR a través del OCAD Paz destinados a proyectos de infraestructura, no se evidencian recursos adicionales para la RRI y financiación de los PATR, a los ya programados por los sectores y entidades territoriales desde antes de la firma del AF. Así mismo, pilares estructurales como lo son ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, y garantía progresiva del derecho a la alimentación, se soportan en conjunto con solo el 6 % del presupuesto total destinado a la RRI, a pesar de los rezagos evidenciados en relación con la entrega de tierras e implementación del catastro multipropósito, afectando el impacto esperado de la RRI en términos de ordenamiento social y productivo de la tierra y su distribución equitativa. – **Anexo 1 Ejecución Punto y Pilar 2017-2021**.

Los principales cuellos de botella que se traducen en riesgos materializables o materializados son los siguientes- **Anexo 2: Relación riesgos y entidades asociadas Quinto Informe**.

- **El rezago asociado a la formulación e implementación de Planes Nacionales estructurales de la RRI, evidencia que aún no se tiene una visión estratégica de largo plazo, que permita garantizar el cierre de brechas entre lo rural y urbano**. Si bien a junio de 2021 se encuentran formulados 13 de los 16 Planes Nacionales Sectoriales establecidos en el Acuerdo Final, solo 9 de ellos han sido adoptados mediante acto administrativo. **Aun no se han formalizado** los PNS a cargo de las siguientes entidades: Ministerio de

⁸ De los cuales, el 72,3% provienen del Presupuesto General de la Nación (\$13,3 billones), seguido del 15,4% de regalías (\$2,8 billones) y 7,8% de cooperación internacional. Mirando la vigencia 2020, el mayor aporte se hace a través del PGN (80,6%), seguido de los recursos de regalías (7,4%) y de privados (6,6%).

Agricultura y Desarrollo Rural (**Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PFMPR)**), **Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación**); Ministerio de Medio Ambiente (**Plan de Zonificación Ambiental (PZA)**); Ministerio de Salud y Protección Social (**Plan Nacional de Salud Rural**); Ministerio de Educación Nacional (**Plan Especial de Educación Rural**); Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (**Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural**); Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional no formalizada, actualmente la presidencia está a cargo (**Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación**)".

- **Son insuficientes las inversiones adicionales para financiar la RRI y en particular los PDET:** Los recursos alineados para la financiación de la RRI y PDET corresponden a los ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial desde antes de la firma del AF. La Asignación para la Paz del SGR, es la principal fuente adicional de recursos, y sus inversiones. (**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**).
- **El costeo de los 13 PNS formulados a 31 de marzo de 2021, asciende al valor de \$103,4 billones de pesos de 2020, lo que implica que solo se contaría con \$16.3 billones para la financiación de los PNS pendientes:** Teniendo en cuenta lo proyectado en el MFMP de 2017, que dispuso para la RRI un total de \$119.7 billones de 2020 (\$ 110 billones de 2017). Por su parte, la Misión para la Transformación del Campo –MTC- estimó los costos de la Reforma Rural en \$195,52 billones de pesos de 2015 (\$234,2 billones de pesos de 2020), lo que indicaría un **déficit de \$114,5 billones** respecto al MFMP 2017. Es preciso que el **Ministerio de Hacienda y los sectores** revisen y actualicen el costeo de la implementación del AF a la luz de los Planes Nacionales Sectoriales adoptados, las iniciativas PDET y los avances y rezagos de la implementación de estos primeros años de implementación.
- **Bajo avance en las estrategias del Ordenamiento Social de la Propiedad:** Los limitados avances del indicador hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras (4%) a cargo de la Agencia Nacional de Tierras y la inexistencia de un programa para la provisión de capital semilla en los predios entregados y formalizados; así como el desfinanciamiento del catastro multipropósito limitan el cumplimiento de las metas tendientes a formar y actualizar el 100% de los municipios. Por otra parte, el retraso en la creación de la Jurisdicción Agraria imposibilita la resolución pacífica de conflictos alrededor del uso del suelo y la tenencia de la tierra. (**Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural, Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ANT Ministerio de Agricultura, Agencia de Desarrollo Rural, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Ministerio de Justicia y Derecho**).
- **Bajo avance en la ejecución física asociada al mantenimiento y reparación de las vías terciarias,** a pesar de los recursos aprobados a través del SGR en el marco del OCAD Paz (**\$ 3,04 billones**). A este respecto la CGR evidencia bajos avances de la meta de elaboración del inventario de la red vial terciaria, a establecida en el PND 2018-2022 a cargo del **Ministerio de Transporte e Invias**, situación que puede generar intervenciones de las vías terciarias sin suficientes criterios técnicos y socioambientales.
- En **materia de producción agropecuaria y economía solidaria** es limitada la implementación de estrategias dirigidas al desarrollo socio económico de los territorios rurales. Para 2021 se identifica una reducción sustancial del 28% en el presupuesto para el pilar Producción Agropecuaria y Economía Solidaria. (**Ministerio de Hacienda**).

- **En relación con las iniciativas PDET la CGR evidencia que la Agencia de Renovación del Territorio-ART no cuenta con información centralizada sobre el avance físico y financiero de más de \$10 billones de pesos de inversiones previstas, ni de la actividad contractual adelantada para su ejecución. Tampoco se o se cuenta con un esquema general de seguimiento y evaluación a la ejecución del PDET.**
- Finalmente en cuanto a las **Hojas de ruta** no se convierten en el instrumento integrador de todos los planes que confluyen en el territorio, principalmente de los Planes Nacionales Sectoriales, que deben estar articulados con el PDET. **(ART y Alta Consejería para la Estabilización).**

c. Participación Política

Con una tendencia decreciente desde el inicio de la implementación, el seguimiento de la CGR evidenció una ejecución de **\$376.825 millones durante el periodo 2017 a 2020⁹** y una programación presupuestal de **\$28.005 millones para 2021**, un 18 % menos respecto de 2020. La disminución de los recursos asignados al pilar de participación política contribuye a incrementar los rezagos evidenciados en cuanto al cumplimiento de la implementación del sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política – SISPEP, y de los desarrollos asociados con la reforma política y de los mecanismos de participación ciudadana. – **Anexo 1 Ejecución Punto y Pilar 2017-2021.**

Los principales cuellos de botella que se traducen en riesgos materializables o materializados son los siguientes: **Anexo 2: Relación riesgos y entidades asociadas Quinto Informe.**

- **Los retrasos en la conformación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política SISEP, subsistiendo, a 2020, el rezago en la formalización de las instancias de Planeación, Información y Monitoreo y de la Comisión de Evaluación y Seguimiento**, lo cual evidencia deficiencias en el funcionamiento del sistema para brindar garantías de seguridad a la población a la cual están dirigidas sus acciones y, incidiendo en los bajos resultados respecto de las metas trazadoras sobre “Disminución significativa del asesinato de excombatientes de las FARC, líderes sociales” y “Disminución significativa de violaciones de derechos humanos en el marco de manifestaciones públicas”. **(Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política: Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Consejería para la Estabilización y la Consolidación, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Policía Nacional, Unidad Nacional de Protección, Fiscalía General de la Nación, Ministerio del Interior, UNP).**
- **Se reiteran los riesgos asociados a los rezagos en materia de desarrollos normativos relacionados con la reforma política y el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa**, que fueron archivados en el Congreso por vencimiento de términos y el de garantías y promoción de la participación ciudadana, que aún no ha sido presentado. Se requiere la inclusión de estos proyectos en la Agenda Legislativa del Gobierno Nacional. **(Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda, Congreso de la República).**

d. Fin del Conflicto

⁹ Los recursos de la financiación del punto incluyendo la programación 2021 provienen en un 79% de la cooperación internacional, 17% de recursos del PGN y 4% de las entidades territoriales. Cabe anotar que los recursos de cooperación internacional, si bien coadyuvan con los propósitos del punto, son ejecutados bajo las directrices de los donantes.

Se sostiene el cumplimiento de la reincorporación política, económica y social. La dinámica presupuestal del Fin del Conflicto ha mantenido una ejecución estable entre 2017 y 2020; **el seguimiento de la CGR evidenció una ejecución de \$1,9 billones durante el periodo 2017-2020 y una programación de recursos por \$638.400 millones para 2021¹⁰**, con una disminución en 6 % respecto a 2020. No obstante, existen desafíos asociados a la formalización de la propiedad de la población beneficiaria del programa de reincorporación, así como en las fases de estructuración y seguimiento de proyectos productivos para garantizar el uso eficiente de los recursos y la sostenibilidad de los proyectos productivos. – **Anexo 1 Ejecución Punto y Pilar 2017-2021.**

Los principales cuellos de botella que se traducen en riesgos materializables o materializados son los siguientes: **Anexo 2: Relación riesgos y entidades asociadas Quinto Informe.**

En materia de Reincorporación:

- **Dificultades con los proyectos productivos en materia de asistencia técnica para su formulación e implementación, lo que ha generado el cierre de 345 proyectos individuales**, lo que arriesga el éxito de la reincorporación económica de la población beneficiaria sumado a la posible pérdida de recursos públicos correspondientes al beneficio entregado por el Gobierno Nacional. **(Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Consejería para la Estabilización y la Consolidación, Fondo Colombia en Paz. Contribuyen: Unidad Administrativa de Organizaciones Solidarias, Sena, Ministerio de Agricultura, Agencia para el Desarrollo Rural).**
- **Para la consolidación o traslado de los 24 AETCR, 6 están pendientes de decisión y 10 están pendientes de adquisición de predios.** Se requiere agilizar el proceso de compra de predios prevista en 2021 para la consolidación de AETCR. **(Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Agencia Nacional de Tierras, Consejería para la estabilización y la Normalización Fondo Colombia en Paz).**
- **Baja cobertura e insuficiencia de recursos para el cumplimiento de las acciones por parte de varias entidades responsables del CONPES 3931**, de Reincorporación social y económica, lo cual ocasiona rezagos en su cumplimiento y, por lo tanto, afecta la reincorporación de largo plazo de los exintegrantes de las FARC. **(Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Consejería para la Estabilización y la Consolidación. Entidades con responsabilidades en el CONPES: Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura, Ministerio del Deporte, Finagro, Agencia para el Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras, Banco Agrario, UPRA, Sena, Agencia de Empleo, Unidad Administrativa de Organizaciones Solidarias).**

En materia de Garantías de Seguridad:

- **Se reitera el retraso en la adopción de la política pública y del plan de acción para el Desmantelamiento de las Organizaciones Criminales por parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y la no formulación y adopción del Plan Estratégico de Seguridad y Protección**, por lo que no es posible evidenciar la rendición

¹⁰ Este punto se ha financiado, desde que inició la implementación, en 92% de los recursos del PGN y en 8% de la Cooperación Internacional.

de resultados de las metas trazadoras “Reducción significativa de Organizaciones criminales” y “Reducción significativa de casos de amenaza, hostigamiento y asesinato de integrantes de organizaciones sociales”. Los 640 homicidios contra excombatientes, líderes sociales y defensores de derechos humanos entre 2017 y 2020 (documentados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas), demuestran la urgente necesidad de tomar las medidas para superar los rezagos que se han evidenciado, por parte del Gobierno Nacional. **(Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y sus entidades: Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Consejería para la estabilización y la Consolidación, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia y del Derecho, Fiscalía General de la Nación - Dirección de Unidad Especial de Investigación, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Comandante de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía Nacional y Unidad Nacional de Protección.**

- **El represamiento de solicitudes, los retrasos en la evaluación de riesgos y la baja cobertura de medidas de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección – UNP-**, para garantizar la seguridad de los excombatientes, líderes sociales y comunidades, incrementan sus niveles de riesgo, por lo que se hace necesario el fortalecimiento presupuestal y de personal de la UNP para agilizar la aprobación y puesta en marcha de las medidas de protección. **(Ministerio de Hacienda, Unidad Nacional de Protección).**
- Se reitera el riesgo asociado a la **falta de coordinación** entre normas, instancias, planes y programas creados para la **protección** de exintegrantes de las FARC, líderes sociales y defensores de derechos humanos. **(Entidades responsables del SISEP, Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Ministerio del Interior, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación Policía Nacional).**

e. Solución al Problema de Drogas

La ejecución de recursos asociados a la Solución de Problema de Drogas evidencia una inversión **de \$3.5 billones de pesos ejecutada entre las vigencias 2017 y 2020, y \$10.458 millones programados para la vigencia 2021¹¹**. Esta tendencia decreciente en la asignación y ejecución de recursos impacta en los siguientes aspectos: i) si bien se sostienen los avances asociados a número de hectáreas sustituidas en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS, persisten rezagos en cuanto la baja asignación de recursos al programa, retrasando la ruta de intervención y aumentando el riesgo de incumplimiento a las familias beneficiarias y por lo tanto el riesgo de resiembra; ii) así mismo las demoras en la disponibilidad de los recursos provenientes del impuesto al carbono aumentan el rezago de la implementación de las estrategias de sustitución en PNN, sostenibilidad y recuperación ambiental. iii) En relación con el pilar “Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos” y con el pilar “Prevención del Consumo y Salud Pública”, en general se evidencia una baja asignación presupuestal y limitados avances de las estrategias que los conforman. – **Anexo 1 Ejecución Punto y Pilar 2017-2021.**

Los principales cuellos de botella que se traducen en riesgos materializables o materializados son los siguientes: **-Anexo 2: Relación riesgos y entidades asociadas Quinto Informe.**

- **Se sostienen los rezagos en la ruta de atención a las familias PNIS, especialmente en el componente de proyectos productivos** por cuenta de las falencias en la

¹¹ Con corte 2021, el 51% de los recursos asociados a la implementación del punto se derivaron del Presupuesto General de la Nación-PGN, el 44% provienen de la Cooperación Internacional y el 5% de las Entidades Territoriales. Cabe anotar que los recursos de Cooperación internacional, si bien coadyuban a los propósitos de pilar, son ejecutados bajo las directrices de los donantes.

presupuestación de los recursos requeridos, aumentando el riesgo de sostenibilidad del programa y el riesgo de resiembra de cultivos sustituidos. A la fecha el PGN ha invertido 1.2 billones entre 2017 a mayo de 2021 para el PNIS Los **recursos faltantes del PGN** estimados para culminar los componentes directos del programa estarían alrededor de \$ **1.73 billones. (ART Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Fondo Colombia en Paz).**

- **Demoras en la no adopción e implementación del “Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas” y del “Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas”. (Ministerio de Salud y Protección Social)**
- Persiste el **retraso en la formulación del Plan Nacional de Política Criminal (PNPC)** en cabeza del **Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD)**, impactando en los bajos avances del pilar “Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos”.

f. Víctimas del Conflicto

En materia de ejecución presupuestal se registran **\$1.8 billones de pesos para el periodo 2017-2020, para 2020 se ejecutaron \$653.932 millones y para 2021 se programaron recursos por valor de \$667.024 millones¹²**, registrándose una tendencia creciente de asignación de recursos hacia este punto. Los principales avances se asocian al cumplimiento misional por parte de las entidades del Sistema Justicia Verdad y Reparación, y en cuanto a la estrategia atención psicosocial del pilar reparación integral para la construcción de paz. No obstante, la meta trazadora “avance significativo en la reparación integral de las víctimas” presenta limitaciones para su medición, puesto que sus componentes no han sido determinados. De otra parte, aún no se adoptan el Plan Nacional de Derechos Humanos y Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. – **Anexo 1 Ejecución Punto y Pilar 2017-2021.**

Los principales cuellos de botella que se traducen en riesgos materializables o materializados son los siguientes: **-Anexo 2: Relación riesgos y entidades asociadas Quinto Informe.**

- **La CEV enfrentó barreras en el acceso a información por parte de algunas entidades estatales**, argumentando reserva de la información. Esta situación ha venido retrasando la elaboración del informe final de la CEV (**Entidades estatales y organizaciones sociales**).
- **Aún no se cuenta con un universo de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado**, ni con el Registro Nacional de Fosas, cementerios ilegales y sepulturas –RNF. afectando los ejercicios de planeación y proyección de costos de los PRB, para dar con la ubicación de estas. (**Unidad de Personas Dadas por Desaparecidas**).
- **Presupuesto y metas planteadas insuficientes para la reparación integral de las víctimas.** i) Para indemnización una meta de 2,1 millones frente a un universo de más de 7 millones de víctimas. ii) meta de reparación colectiva de 39 SRC (PMI) de 767 pendientes de atención. iii) Recursos requeridos a 2021 (CGR) por \$65 billones y \$ 3,4 billones respectivamente. (**Ministerio de Hacienda, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, UARIV, Departamento Nacional de Planeación**):
- El **Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición**, se encuentra pendiente de aprobación y las estrategias móviles de rehabilitación psicosocial para las zonas más apartadas, se encuentran en etapa de diseño. (**Ministerio de Salud y UARIV**).

¹² Frente a las fuentes de financiación de la ejecución presupuestal, con corte a marzo 2021, se encuentra que el 78% de los recursos asociados a la implementación se derivaron de PGN, 21% de Cooperación Internacional y el 0,1% restante se financia con los recursos de las entidades territoriales.

- Se encuentra **pendiente la selección del patrimonio autónomo** encargado de administrar los bienes y activos entregados por las extintas FARC-EP por parte de la **Sociedad de Activos Especiales -SAE**.
- **Baja asignación presupuestal** para financiar las actividades de implementación, socialización y divulgación de los documentos borradores del **PNADH, y el PNEDH. (Ministerio de Hacienda, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, UARIV, Departamento Nacional de Planeación)**.

g. Mecanismos de Implementación y Verificación

Durante el periodo **2017-2020 se ejecutó un total de \$634.257 millones, de los cuales \$102.937 millones corresponden a la vigencia 2020**, con un incremento de 45 % frente a 2019, explicado principalmente por mayores aportes del PGN. En **2021 se registra una programación de \$75.261 millones¹³**, proyectándose una disminución de 27 % frente a 2020. En términos generales, los mayores avances se asocian a la promoción de sector privado, la cooperación internacional y la continuidad del acompañamiento de la Misión de Verificación. Sin embargo, persisten los rezagos asociados a la actualización del Plan Marco de Implementación y a la interoperabilidad del SIPO con otros sistemas de información, lo cual dificulta la óptima planeación y seguimiento de lo trazado en el AF- **Anexo 1 Ejecución Punto y Pilar 2017-2021**.

Los principales cuellos de botella que se traducen en riesgos materializables o materializados son los siguientes: **-Anexo 2: Relación riesgos y entidades asociadas Quinto Informe**.

- **Rezago de la interoperabilidad del SIPO con plataformas de identificación y seguimiento de recursos**, sistemas de evaluación tales como, SUIFP y SIIF, CICLOPE SINERGIA, SIIE Sistemas de Rendición de Cuentas y de mecanismos de denuncias ciudadanas. **(Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación)**.
- **Desactualización del PMI** limita la adecuada planeación sectorial y financiera, así como el seguimiento a la implementación del AF. Es necesario que **el Gobierno y la CSIVI** promuevan la actualización de este referente.
- **Limitada gobernanza sobre los recursos de la cooperación internacional**. Solo el 23% de los recursos movilizados por la comunidad internacional con corte 2021 se gestionaron a través de los Fondos Multidonantes para el Posconflicto. Es importante que la gestión y ejecución de los recursos de cooperación se alinee de manera efectiva con la implementación del AF.

h. Enfoque de género

Los principales cuellos de botella que se traducen en riesgos materializables o materializados son los siguientes: **-Anexo 2: Relación riesgos y entidades asociadas Quinto Informe**.

- **Ausencia de un reporte específico de los recursos orientados a género en el trazador presupuestal para la paz**. Esta situación no solo afecta el seguimiento a los recursos orientados a este enfoque, sino que tampoco propicia o incentiva que las diferentes entidades del Estado asignen dentro de sus presupuestos algunos rubros exclusivos para el enfoque de género. **(Departamento Nacional de Planeación)**.

¹³ Respecto a las fuentes de financiación del punto a marzo de 2021 se registra que el 50% de los recursos del punto 6 provienen del PGN, el 44% de la Cooperación Internacional, 3% de las Entidades Territoriales y un 3% proviene del sector privado

- **Asignación marginal de recursos para la transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz.** Las entidades del Gobierno nacional invirtieron durante 2020 un total de \$194.119 millones. Esto representa apenas el 3% del total de los recursos del AF. Se revela la necesidad de generar mayores esfuerzos en la transversalización del enfoque de género y un mayor compromiso de las entidades públicas para apropiarse recursos específicos para cumplir con los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación, pues esta baja asignación también ha incidido en un rezago en el cumplimiento de estos. **(Todas las entidades nacionales).**

i. Enfoque Étnico

Los principales cuellos de botella que se traducen en riesgos materializables o materializados son los siguientes: **-Anexo 2: Relación riesgos y entidades asociadas Quinto Informe.**

- **Subsiste la ausencia de un ítem étnico en el trazador presupuestal para la paz, lo cual dificulta el seguimiento a la implementación del capítulo étnico del AF,** en cuanto al cumplimiento de las responsabilidades de las entidades, así como en el ritmo y proyección de implementación del capítulo. La creación del ítem étnico en el trazador presupuestal para la paz es una acción que compete al **Departamento Nacional de Planeación en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, de manera que pueda planearse y programarse recursos específicos para ejecución del enfoque étnico.
- **Se evidencia baja asignación de recursos desde el Gobierno Central para el avance en los compromisos étnicos del AF,** especialmente en cuanto a la RRI. Desde la **Consejería Presidencia para la Estabilización y Consolidación**, en coordinación con el **Departamento Nacional de Planeación** y el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, puede establecerse la garantía de sostenibilidad fiscal para el cumplimiento de los compromisos étnicos del AF.

La anterior respuesta, para que sea canalizada a través de la Unidad a la Honorable Plenaria de Cámara, de requerirse mayor detalle se recomienda consultar el Quinto Informe de Seguimiento a los recursos del Plan Plurianual de Inversiones, radicado en pasado 20 de julio de 2021.

Cordial Saludo,



JUAN CARLOS GUALDRÓN ALBA
Contralor Delegado para el Posconflicto

Anexos: Anexo 1 Ejecución 2017-2021 Punto y Pilar
Anexo 2. Relación Riesgos y Entidades Implementación Acuerdo de Paz.