



RESUMEN EJECUTIVO

RIESGOS DE CORRUPCIÓN

EN LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PAZ 2018 - 2020

SIGLAS Y ABREVIACIONES

Acuerdo de Paz	Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ADR	Agencia para el Desarrollo Rural
APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
CGR	Contraloría General de la República
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Contratos Paz	Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto
CÍCLOPE	Plataforma de visualización de la cooperación internacional en Colombia
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CIPRAT	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FCP	Fondo Colombia en Paz
FONDO PAZ	Fondo de Programa Especiales para la Paz
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz

<<<<<

OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
ONDCP	Oficina de la Casa Blanca de la Política Nacional para el Control de Drogas. En inglés White House Office of National Drug Control Policy
PAO	Plan de Acción Oportuna
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PMI	Plan Marco de Implementación
PPI Paz	Plan Plurianual de Inversiones Paz
RIAV	Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SPI	Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión
Sinergia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SISEP	Seguridad para el Ejercicio de la Política
SIEE	Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIRECI	Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes
SUIFP	Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas
UEI	Unidad Especial de Investigación

Transparencia por Colombia como organización de la sociedad civil con más de 22 años de experiencia en la lucha contra la corrupción y capítulo nacional de Transparencia Internacional, ha liderado desde la sociedad civil la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia, en lo público y en lo privado, para fomentar una ciudadanía activa, fortalecer las instituciones y consolidar la democracia. Por ello, desde el año 2016 viene realizando diversas iniciativas de seguimiento y análisis de los instrumentos y presupuestos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz. Este trabajo se recogió inicialmente en dos documentos: un mapa preliminar de Riesgos de Corrupción para el posconflicto enfocado en los temas de seguridad, justicia, participación política, desarrollo agrario y estrategia de respuesta rápida, elaborado en el 2016, de la mano de organizaciones como la Fundación Ideas para la Paz-FIP y la Corporación Excelencia en la Justicia, entregado a la Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República y al entonces Ministerio para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad; y un segundo mapa enfocado en la gestión de los recursos del posconflicto realizado en 2018. Además de esto, en el año 2019 se elaboró un informe sobre la transparencia presupuestaria en la implementación del Acuerdo de Paz¹ y se diseñó una metodología de control ciudadano con enfoque anticorrupción para que diversas organizaciones sociales puedan hacer seguimiento a programas y proyectos en sus territorios enfocados en la construcción de paz¹.

En el marco del proyecto *Ciudadanía al Cuidado de la Paz*, financiado por la Embajada de Suecia, a través de la Fundación Panamericana para el Desarrollo-FUPAD y con el propósito de continuar aportando al seguimiento ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz, Transparencia por Colombia presenta este tercer Mapa de Riesgos de Corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz, el cual se enfoca

1 Fundación Foro Nacional por Colombia-Capítulo Suroccidente (2020). *Control ciudadano a la implementación del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET en la Región de Alto Patía-Norte del Cauca*. Recuperado de: <https://transparenciacolombia.org.co/2020/02/25/control-social-con-enfoque-anticorrupcion-al-programa-pequenas-obras-de-infraestructura-comunitaria-pic/> Fundación Red Desarrollo y Paz del Caquetá – REDCaquetáPaz (2020). *Control ciudadano a la implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Segundo Informe de Investigación*.



de manera particular en los programas PDET y PNIS recogidos en los puntos 1. Reforma Rural Integral y 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, respectivamente. Este mapa toma como periodo de análisis las acciones desarrolladas en el periodo comprendido entre 2018 y 2020. Este ejercicio de control ciudadano tuvo como objetivo identificar y analizar los riesgos de corrupción que vulneran la implementación del Acuerdo de Paz; determinar acciones prioritarias para que las entidades responsables aborden estos riesgos; y recomendar acciones y estrategias para mitigar estos riesgos. Este mapa busca, además, contribuir a la lucha contra la corrupción, la garantía de derechos humanos y el logro de una paz estable y duradera en el país.

Transparencia por Colombia elaboró este mapa desde una perspectiva nacional, a la vez que apoyó a la Fundación Foro Nacional por Colombia-capítulo Suroccidente y a la Red Caquetá Paz en el desarrollo de ejercicios de seguimiento y control ciudadano con enfoque anticorrupción a la implementación del Acuerdo de Paz a nivel territorial. En el caso de Foro el énfasis fue en las Obras PDET en la zona Alto Patía-Norte del Cauca y, en el caso de la Red Caquetá Paz, en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos-PNIS en el departamento de Caquetá. Estos ejercicios desarrollados entre octubre de 2019 y julio de 2020 permitieron identificar factores de riesgo de corrupción en la puesta en marcha de estos programas, así como recomendaciones puntuales para mitigarlos².

Este documento se concentra en la presentación de los principales resultados del mapa de riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz a nivel nacional, a través del desarrollo de cuatro apartados: i) una descripción de la metodología y pasos para la construcción del mapa de riesgos de corrupción; ii) los resultados detallados por las tres dimensiones de análisis: visibilidad, institucionalidad y, pesos y contrapesos; iii) las conclusiones sobre el trabajo desarrollado y los hallazgos de este análisis; y finalmente, iv) unas recomendaciones para mitigar los factores de riesgo identificados.

2 *Anexo 2. Base de datos solicitudes de información. Junio 2020.*



Metodología

El desarrollo del mapa de riesgos parte del interrogante sobre ¿Cuáles son los riesgos de corrupción identificados en la implementación del Acuerdo de Paz para el periodo 2018-2020 cuál es su valoración? Para responder estas preguntas se establecieron tres objetivos específicos: 1. Identificar los factores de riesgo de corrupción que puedan interferir en la implementación de los puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz, 2. Valorar los factores de riesgo de corrupción identificados en función de las consecuencias que pueden traer para la implementación y; 3. Determinar el grado de consistencia entre las acciones de carácter técnico y las de carácter político emprendidas por el Gobierno Nacional en términos de lucha contra la corrupción y transparencia en la implementación.

Es importante enfatizar que el desarrollo de esta investigación se enfoca en la implementación del punto 1. Reforma Rural Integral, y el punto 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas. Estos puntos le apuntan a dos problemas estructurales del país, y son cruciales para el desarrollo de los territorios más afectados por la violencia. No obstante, en el desarrollo de este trabajo se revisó de manera general el Acuerdo de Paz y varios de los resultados del mapa de riesgos aplican para los demás puntos del Acuerdo. Así las cosas, a lo largo del desarrollo del documento, las referencias a la implementación del Acuerdo de Paz se refieren a los puntos 1 y 4 a menos que se mencione específicamente lo contrario.

La presente investigación se realizó a partir de dos enfoques complementarios. En primer lugar, el **enfoque de Riesgos de Corrupción** analiza la posibilidad de que se presenten prácticas corruptas a partir de la existencia de ciertas condiciones institucionales y prácticas de los actores gubernamentales, a partir de tres dimensiones: i) visibilidad y/o acceso a la información, ii) institucionalidad; y iii) pesos y contrapesos. En segundo lugar, el **enfoque de Acción Pública** permite evaluar la acción más allá del discurso y realizar un análisis entre las decisiones de carácter técnico que toma el Gobierno Nacional, y las decisiones de carácter político sobre la implementación del Acuerdo de Paz con base a una serie de ámbitos de la gestión pública: i) Contratación, ii) Presupuestación, iii) Empleo Público, iv) Control interno, v) Control externo; y vi) Participación Ciudadana.



La ruta de investigación contempló tres etapas: En primer lugar, hubo una etapa de indagación, donde se realizaron (8) solicitudes de información a entidades públicas y órganos de control; y (10) entrevistas con actores estratégicos con un rol en la implementación. Se realizó una revisión de informes investigativos, observatorios y organizaciones de la sociedad civil, documentos oficiales de entidades públicas y órganos de control; y artículos de prensa. Se realizó un ejercicio de *Transparencia Activa* a las páginas web oficiales; y finalmente, se realizó una explotación y análisis de datos sobre la información de los contratos registrados en SECOP I y II bajo la casilla de Posconflicto³. En segundo lugar, se realizó el análisis con el enfoque de **Acción Pública**, en el cual se analizó y sistematizó tanto las decisiones políticas como los instrumentos de planeación y ejecución del Gobierno Nacional en materia anticorrupción con relación a la implementación del Acuerdo de Paz; y se revisó las respuestas a las solicitudes de información a entidades públicas y órganos de control. En tercer lugar, para el desarrollo del **Mapa de Riesgos** se creó una Matriz de Operacionalización para sistematizar toda la información recopilada⁴, lo cual dio paso a la identificación y valoración de los riesgos de corrupción. Adicionalmente, se revisaron los resultados del Mapa de Riesgos de Corrupción en la Gestión de Recursos del Posconflicto elaborado por Transparencia por Colombia en el 2018⁵ con el fin de contrastar los factores de riesgo que pudiesen continuar manifestándose.

La valoración de los factores de riesgo identificados se basa en los lineamientos metodológicos del Mapa de Riesgos de Corrupción en la Gestión de Recursos del Posconflicto (2019)⁶. El nivel de riesgos depende de dos aspectos: Por un lado, de la probabilidad de ocurrencia del factor de riesgo en términos de frecuencia⁷ o factibilidad⁸. Puede ser casi imposible (1), improbable (2), posible (3), probable (4) o casi seguro

3 Anexo 3. Explotación de Datos de contratos paz SECOP I y II. Agosto 2020.

4 Anexo 1. Matriz de Operacionalización de Riesgos de Corrupción de la implementación del Acuerdo de Paz 2018-2020.

5 *Transparencia por Colombia-TPC. (2018). Mapa de Riesgos de Corrupción en la Gestión de Recursos del Posconflicto.*

6 *Transparencia por Colombia. TPC. (2019). Mapa de riesgos de corrupción en la gestión de recursos del posconflicto lineamientos metodológicos. Recuperado de: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/06/25/mapa-de-riesgos-de-corrupcion-en-la-gestion-de-recursos-del-posconflicto-lineamientos-metodologicos/>*

7 *Frecuencia, referida al número de eventos en un periodo determinado, trata hechos que se han materializado o se cuenta con un historial de situaciones o eventos asociados al riesgo.*

8 *Factibilidad, como el número de causas identificadas que inciden en la materialización del riesgo, se trata de un hecho que no se ha presentado, pero es posible que se dé.*

(5) que ocurra. Por otro lado, del impacto, es decir, los efectos que puede ocasionar la materialización del factor de riesgo. Puede ser insignificante (1), menor (2), moderado (3), significativo (4) o catastrófico (5) si ocurre.



Resultados

El análisis de la información permitió identificar **19 factores de riesgo** de corrupción en la implementación del punto 1 y 4 del Acuerdo de Paz: **11 en el nivel nacional, y 8 en el nivel local**⁹. El 32% de los factores de riesgo están asociados a la dimensión de visibilidad y/o información pública; el 26% a la dimensión de institucionalidad; y el 42% a la dimensión de pesos y contrapesos. A continuación, se presentan los factores de riesgo identificados para cada una de las dimensiones de análisis.


1. Visibilidad: La transparencia en la implementación sigue en deuda

La dimensión de visibilidad y/o acceso a la información hace referencia a los riesgos de corrupción asociados a la opacidad en la información, las restricciones de acceso a la información pública; y la carencia de instrumentos adecuados para la garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública. Como se puede observar en la tabla 1, se identificaron 6 riesgos asociados a la dimensión de visibilidad: 4 en el nivel nacional, y 2 en el nivel local. La mayoría de los factores de riesgo de corrupción identificados en esta dimensión tienen una probabilidad de ocurrencia en casi seguro, un impacto moderado; y finalmente, cuatro (4) factores se encuentran en nivel de riesgo muy alto y, dos (2) en alto.

⁹ Para conocer con mayor detalle los factores de riesgo del nivel local puede consultar los informes de nuestros socios locales: Fundación Foro Nacional por Colombia-Capítulo Suroccidente (2020). Control ciudadano a la implementación del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET en la Región de Alto Patía-Norte del Cauca. Recuperado de: <https://transparenciacolombia.org.co/2020/02/25/control-social-con-enfoque-anticorrupcion-al-programa-pequenas-obras-de-infraestructura-comunitaria-pic/> Fundación Red Desarrollo y Paz del Caquetá – REDCaquetáPaz (2020). Control ciudadano a la implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Segundo Informe de Investigación.

<<<<<

TABLA 1. RESULTADOS FACTORES DE RIESGO DE CORRUPCIÓN ASOCIADOS A LA DIMENSIÓN DE VISIBILIDAD


		NIVEL	FACTOR DE RIESGO	PROBABILIDAD DE OCURRENCIA	IMPACTO	NIVEL DE RIESGO
		 VISIBILIDAD	DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	LOCAL - NORTE DEL CAUCA	Limitaciones para acceder a la información sobre el presupuesto de inversión y la ejecución contractual de las Obras PDET en la subregión Alto Patía y Norte del Cauca	CASI SEGURO 5
LOCAL - CAQUETÁ	Dificultades para acceder a la información sobre la implementación del PNIS en los municipios Curillo y El Paujil			CASI SEGURO 5	SIGNIFICATIVO 4	MUY ALTO 20
NACIONAL	Escasa Transparencia Activa sobre información pública de la implementación			CASI SEGURO 5	MODERADO 3	MUY ALTO 15
NACIONAL	Limitaciones del Sistema Integrado de Información del Posconflicto (SIIPO) como Sistema de Información de la Implementación			CASI SEGURO 5	MODERADO 3	MUY ALTO 15
NACIONAL	Las respuestas a las solicitudes de información pública sobre los recursos de la implementación son insuficientes o incompletas			PROBABLE 4	MODERADO 3	ALTO 12
NACIONAL	Imposibilidad de hacer seguimiento ciudadano integral a los recursos destinados a la implementación			CASI SEGURO 5	MENOR 2	ALTO 10

2. Institucionalidad: Lupa a la Contratación Pública en el marco de la implementación

La dimensión de institucionalidad hace referencia a los riesgos de corrupción generados por las conductas irregulares, deficiencias en los procesos y procedimientos institucionales y por la excesiva discrecionalidad en la toma de decisiones. Como se puede observar en la tabla 2, se identificaron 5 riesgos asociados a la dimensión de institucionalidad: 3 en el nivel nacional, y 2 en el nivel local. La mayoría de los factores de riesgo de corrupción identificados en esta dimensión tienen una probabilidad de ocurrencia en casi seguro, dos (2) tendrían un impacto catastrófico; y finalmente, cuatro (4) factores se encuentran en nivel de riesgo muy alto.



TABLA 2. RESULTADOS FACTORES DE RIESGO DE CORRUPCIÓN ASOCIADOS A LA DIMENSIÓN DE INSTITUCIONALIDAD


		NIVEL	FACTOR DE RIESGO	PROBABILIDAD DE OCURRENCIA	IMPACTO	NIVEL DE RIESGO
		 INSTITUCIONALIDAD DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	NACIONAL	Carencia de objetividad, transparencia y eficiencia de los procesos contractuales y presupuestales de los recursos de la implementación	CASI SEGURO 5	CATASTRÓFICO 5
LOCAL – NORTE DEL CAUCA	Concentración administrativa y presupuestal en el manejo de los recursos financieros para la ejecución de las obras PDET		CASI SEGURO 5	CATASTRÓFICO 5	MUY ALTO 25	
LOCAL - CAQUETÁ	Incumplimiento de deberes relacionados con la implementación integral del PNIS		CASI SEGURO 5	SIGNIFICATIVO 4	MUY ALTO 20	
NACIONAL	Los instrumentos de planeación, ejecución y seguimiento a los recursos son insuficientes		PROBABLE 4	SIGNIFICATIVO 4	MUY ALTO 16	
NACIONAL	La capacidad institucional para la implementación a nivel territorial es débil y limitada		POSIBLE 3	MODERADO 2	MEDIO 6	

3. Pesos y contrapesos: Vulneración de derechos humanos y espacios participativos y de control social sin avance

La dimensión de pesos y contrapesos hace referencia a los riesgos de corrupción generados por una baja cultura de autorregulación, el deficiente control externo en la entidad y mecanismos débiles de sanción por hechos de corrupción, así como por la falta de garantías para que la ciudadanía participe y ejerza control ciudadano. Como se puede observar en la tabla 3, se identificaron 8 riesgos asociados a la dimensión de pesos y contrapesos: 4 en el nivel nacional, y 4 en el nivel local. La mayoría de los factores de riesgo de corrupción identificados tienen una probabilidad de ocurrencia de casi seguro (3) y probable (3), un impacto catastrófico (2) y significativo (4); y finalmente, cinco (5) factores se encuentran en nivel de riesgo muy alto y, dos (3) en alto.

<<<<

TABLA 3. RESULTADOS FACTORES DE RIESGO DE CORRUPCIÓN ASOCIADOS A LA DIMENSIÓN DE PESOS Y CONTRAPESOS

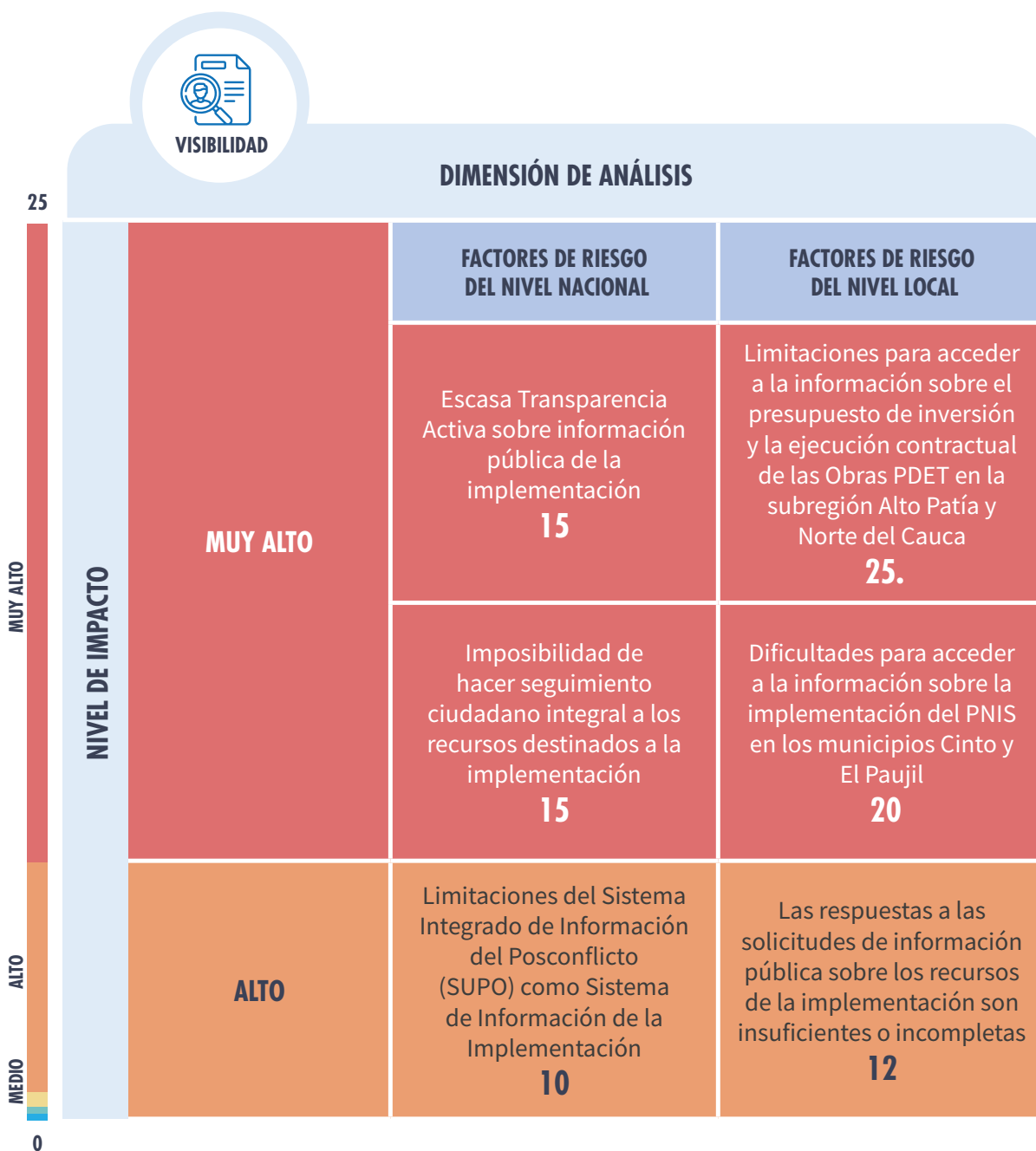
 PESOS Y CONTRAPESOS DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	NIVEL	FACTOR DE RIESGO	PROBABILIDAD DE OCURRENCIA	IMPACTO	NIVEL DE RIESGO
	LOCAL - CAQUETÁ	Limitaciones para ejercer control y veeduría ciudadana a la ejecución del PNIS	CASI SEGURO 5	CATASTRÓFICO 5	MUY ALTO 25
	LOCAL - NORTE DEL CAUCA	Debilidades en la promoción y fortalecimiento de espacios de participación y control ciudadano sobre la ejecución de las Obras PDET	PROBABLE 4	CATASTRÓFICO 5	MUY ALTO 20
	NACIONAL	Obstáculos para el ejercicio de control ciudadano a la implementación	CASI SEGURO 5	SIGNIFICATIVO 4	MUY ALTO 20
	LOCAL - CAQUETÁ	Falta de garantías de seguridad a familias y líderes PNIS para la denuncia de riesgos en la implementación del PNIS	CASI SEGURO 5	SIGNIFICATIVO 4	MUY ALTO 20
	NACIONAL	Aumento en la violencia sistemática en los territorios focalizados para la implementación	PROBABLE 4	SIGNIFICATIVO 4	MUY ALTO 16
	NACIONAL	El proceso de rendición de cuentas sobre la implementación es precario	PROBABLE 4	MODERADO 3	ALTO 12
	LOCAL - CAQUETÁ	Omisión de alertas emitidas por los entes de control y vigilancia sobre riesgos de corrupción asociados al uso inadecuado de recursos y/o vulneración de derechos de las familias PNIS	POSIBLE 3	SIGNIFICATIVO 4	ALTO 12
	NACIONAL	La capacidad institucional de los órganos de control a nivel territorial es limitada y la labor de los órganos de monitoreo al Acuerdo de Paz enfrenta desacreditaciones.	POSIBLE 3	MODERADO 3	ALTO 9

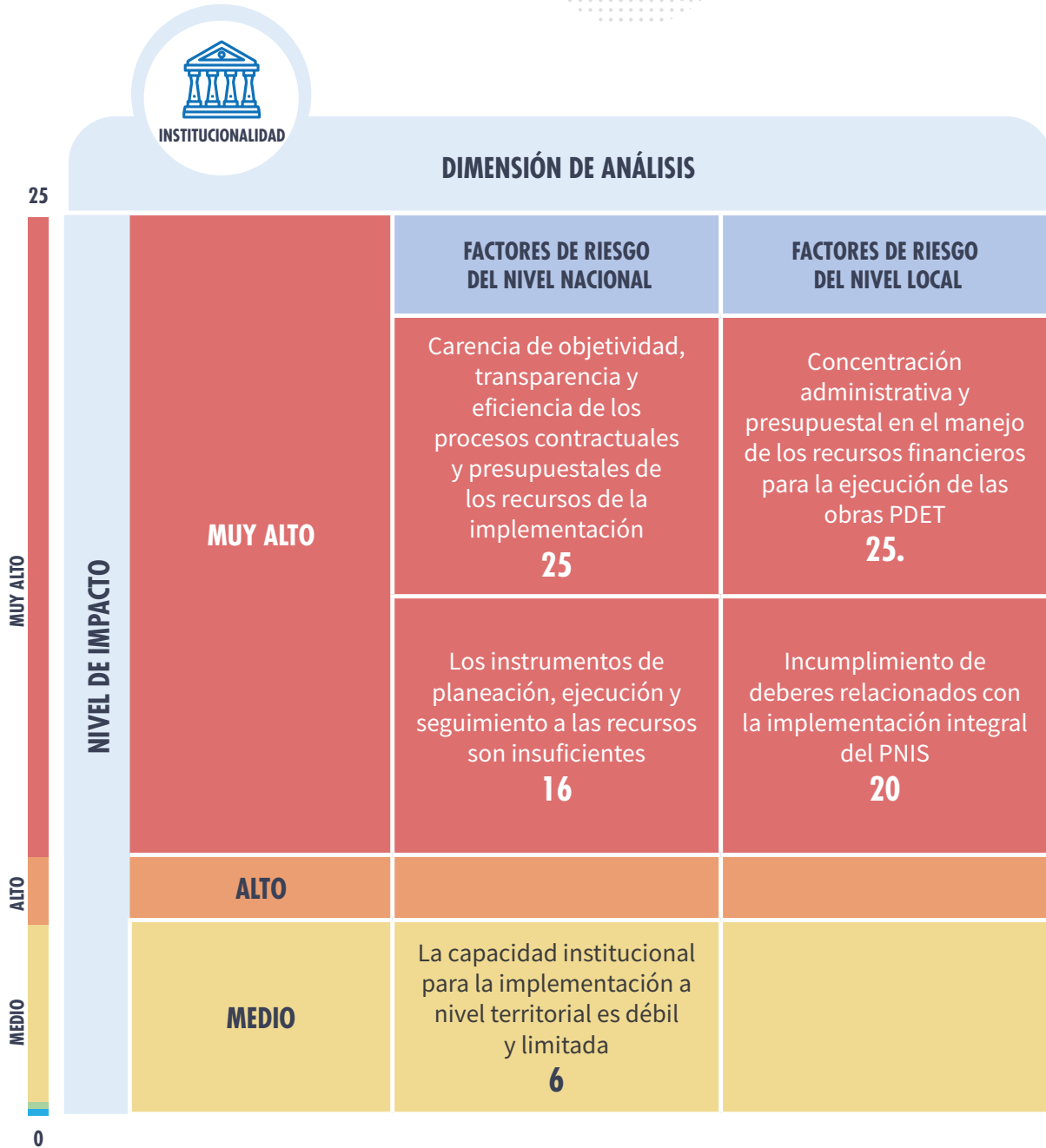


Resumen

La ilustración 1 recoge los **19 factores de riesgo** de corrupción explicados anteriormente. Como se puede observar, la mayoría de los factores de riesgo identificados se encuentran en un nivel de riesgo muy alto o alto.

ILUSTRACIÓN 1. RIESGOS DE CORRUPCIÓN NACIONALES Y LOCALES IDENTIFICADOS SEGÚN DIMENSIÓN Y NIVEL DE RIESGO.





		DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	
		FACTORES DE RIESGO DEL NIVEL NACIONAL	FACTORES DE RIESGO DEL NIVEL LOCAL
MUY ALTO	MUY ALTO	Obstáculos para el ejercicio de control ciudadano a la implementación 20	Limitaciones para acceder a la información sobre el presupuesto de inversión y la ejecución contractual de las Obras PDET en la subregión Alto Patía y Norte del Cauca 25
		Aumento en la violencia sistemática en los territorios localizados para la implementación 16	Debilidades en la promoción y fortalecimiento de espacios de participación y control ciudadano sobre la ejecución de las Obras PDET 20
			Falta de garantías de seguridad a familias y líderes PNIS para la denuncia de riesgos en la implementación del PNIS 20
ALTO	ALTO	El proceso de rendición de cuentas sobre la implementación es precario 12	Omisión de alertas emitidas por los entes de control y vigilancia sobre riesgos de corrupción asociados al uso inadecuado de recursos y/o vulneración de derechos de las familias PNIS 12
		La capacidad institucional de los órganos de control a nivel territorial es limitada y la labor de los órganos de monitoreo al Acuerdo de Paz enfrenta desacreditaciones. 9	
MEDIO			



Conclusiones

Teniendo en cuenta los resultados presentados anteriormente, desde Transparencia por Colombia se llama la atención sobre cuatro aspectos que deben ser atendidos de manera urgente para blindar la implementación del punto 1. Reforma Rural Integral, y punto 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas del Acuerdo de Paz de posibles hechos de corrupción. No obstante, las conclusiones y recomendaciones también aplican para el proceso más amplio de implementación de todo el Acuerdo de Paz.

1. Garantía de Derechos Humanos como elemento esencial en la lucha anticorrupción

Los constantes asesinatos de líderes sociales, defensores de derechos humanos, veedores ciudadanos, denunciantes y excombatientes además de ser una vulneración del derecho a la vida, se convierte directamente en un factor de riesgo de corrupción en la medida en que impide el ejercicio de control social y veeduría ciudadana, el acceso a la información pública y a la libertad de expresión¹⁰. Especialmente, en los territorios PDET en donde líderes sociales que están abogando por la implementación de los planes y programas pactados como el PNIS, así como la denuncia de posibles hechos de corrupción relacionados con la implementación han sido un blanco de amenazas, desplazamientos y asesinatos. Esto limita las condiciones para la participación, la posibilidad de conformar veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia; así como la oportunidad de denunciar posibles hechos de corrupción. De hecho, más de 900 líderes, lideresas, periodistas y defensores de Derechos Humanos han sido asesinados desde de la firma del Acuerdo de Paz. De los 214 asesinatos a líderes sociales, 135 (63%) fueron en municipios PDET, y de estos, 69 también son PNIS.

¹⁰ <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/despues-del-acuerdo-de-paz-el-52-de-los-lideres-sociales-fueron-asesinados-en-este-gobierno/>

<https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/volvio-el-horror-43-masacres-en-colombia-en-lo-que-va-de-2020/>

El Acuerdo de Paz fue una apuesta no sólo para terminar el conflicto armado con una guerrilla; sino para resolver algunos de los problemas estructurales del país como el acceso a la tierra, la participación política y ciudadana y; el narcotráfico. Lo cual permitiría fortalecer la democracia con la participación de diversas visiones, consolidar la presencia del Estado en los territorios más alejados, y garantizar los bienes y servicios básicos a toda la población. No obstante, como se mencionó anteriormente, el aumento de la violencia sistemática en los territorios PDET pone en juego la posibilidad de ejercer control ciudadano, la construcción de confianza, y la legitimidad de las instituciones.

2. Arquitectura institucional con enfoque y capacidad territorial

Desde 2016, Transparencia por Colombia alertó sobre los inconvenientes del diseño institucional planteado para la implementación. Principalmente, por el enfoque centralista del mismo que no permitiría el despliegue del enfoque territorial el cual es fundamental para el cumplimiento del Acuerdo de Paz y el fortalecimiento del Estado a nivel local. Llegar a las zonas de antigua presencia guerrillera con la oferta institucional requerida debía ser una de las prioridades para una implementación exitosa. No obstante, el alto nivel de centralización de las entidades en la toma de decisiones, y la poca capacidad y autonomía de las entidades a nivel local no lo han permitido. Esto ha ocasionado que en los municipios PDET regrese la violencia, no se ejecuten los planes y programas pactados; y se quebrante el derecho a la participación y el ejercicio de control social.

Por otro lado, la falta de claridad en los roles y funciones para la multiplicidad de entidades, direcciones, y cargos creados ha obstaculizado la ejecución eficaz y eficiente de los diferentes planes, programas y proyectos. A esto se suma, que los instrumentos de planeación, ejecución y seguimiento a los recursos de la implementación son insuficientes. Por ejemplo, la ausencia de indicadores, metas y responsables para todos los indicadores del PMI. Las debilidades en la capacidad institucional responsable de la implementación pueden



generar un escenario favorable a la ocurrencia de hechos de corrupción en relación con el acceso a la información pública, la discrecionalidad en la toma de decisiones y; el incumplimiento en los lineamientos y principios de la contratación pública.

3. Transparencia en el seguimiento a los recursos financieros

La pérdida de la trazabilidad de los recursos invertidos en la implementación dificulta la focalización, el seguimiento y el control fiscal de los mismos. Por ello, es urgente contar con mecanismos para que los tomadores de decisiones y la ciudadanía puedan realizar seguimiento a los recursos. Si bien, hay avances importantes como la creación del Trazador Presupuestal para la Paz, no hay mecanismos para identificar y hacer seguimiento a los recursos de inversión privada, del SGP, ni a los recursos propios de las entidades territoriales destinados a la implementación. Al no conocer los recursos totales necesarios para la implementación, ni cómo se destinan según sus fuentes se genera un riesgo de que estos recursos sean etiquetados como “paz” pero no se destinen a planes, programas y proyectos de la implementación. Además, es fundamental generar mecanismos que garanticen la inversión de los recursos disponibles en el cumplimiento de las metas del PMI.

En línea con lo anterior, se evidenció la falta de claridad en los criterios de priorización geográfico y temático para la adjudicación de proyectos, lo que no permite un uso eficiente de los pocos recursos disponibles y no garantiza que dicha inversión contribuya al cumplimiento de las metas del PMI. La imposibilidad de hacer seguimiento ciudadano integral a los recursos destinados a la implementación es un claro riesgo de corrupción que afecta la confianza y legitimidad del Acuerdo de Paz y el cumplimiento con programas esenciales como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET y el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos-PNIS.

4. Lupa a la contratación pública

Finalmente, la carencia de objetividad, transparencia y eficiencia en los procesos de contratación pública de la implementación del Acuerdo de Paz es uno de los mayores factores de riesgo para la posible ocurrencia de hechos de corrupción, y que tendría un impacto catastrófico de materializarse. Por ejemplo, se evidenció el alto uso de la modalidad de contratación directa y régimen especial en las entidades implementadoras del punto 1 y 4, el alto nivel de subcontratación y, el uso de recursos destinados a la Paz para objetos contractuales alejados de este propósito.

Además, la limitada e inexacta información registrada en los sistemas de información oficiales impiden la transparencia, la trazabilidad de los recursos, y el seguimiento y control ciudadano de los mismos. Particularmente, se alerta sobre la información disponible en la plataforma SECOP bajo la casilla Posconflicto, pues se comprobó la presencia de contratos que no corresponden con la implementación, y la omisión de otros que sí deberían estar registrados bajo esta variable.



Recomendaciones

La materialización de los factores de riesgo de corrupción presentados puede desencadenar no sólo en un detrimento de los recursos públicos, sino en una profunda desconfianza en la implementación del Acuerdo, especialmente en el punto 1 y punto 4; y en la posibilidad de la construcción de una paz estable y duradera en el país. Por ello, Transparencia por Colombia plantea las siguientes recomendaciones con el fin de instar a los diferentes actores a salvaguardar la implementación del Acuerdo de Paz de la ocurrencia de posibles hechos de corrupción.

Gobierno Nacional

1. Implementar medidas que garanticen la seguridad para los líderes sociales, defensores de derechos humanos, veedores ciudadanos, denunciantes y excombatientes. Por ejemplo, impulsar el funcionamiento de la Alta Instancia del SISEP, como el espacio de articulación, y priorizar el esclarecimiento de los casos de amenaza, homicidio y agresiones en su contra con el fin de construir confianza y proteger sus vidas; particularmente, para identificar a los autores intelectuales, y no solo los autores materiales.
2. Garantizar los recursos necesarios para la implementación integral del Acuerdo de Paz. Para ello, es necesario realizar un costeo actualizado acorde a las fuentes de financiación disponibles, e incluirlo de forma prioritaria en el PGN, y en el MFMP. Asimismo, es fundamental la revisión y actualización del PMI con los indicadores, metas, responsables y tiempos.
3. Garantizar la Transparencia presupuestaria de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz. El acceso a información pública y de calidad relacionada con las inversiones, montos y fuentes de origen de los recursos es fundamental para mejorar la toma de decisiones y el control ciudadano. Todo esto en formato descargable y reutilizable para facilitar el ejercicio de control por parte de la ciudadanía.
4. Garantizar que el anticipo del 70% de los recursos de regalías previsto hasta el 2030 para las obras PDET se ejecute de manera responsable y transparente. Se reitera el llamado a que el proceso de gestión de los recursos a través del OCAD Paz sea íntegro, con criterios técnicos, de eficiencia, equidad y eficacia, y se base en procesos transparentes y abiertos a la ciudadanía.

5. Impulsar medidas que permitan una articulación de las instituciones responsables de la implementación. La coordinación y claridad sobre los roles y funciones entre las diferentes entidades con compromisos en la implementación es fundamental para ejecutar las tareas y recursos de manera eficiente.
6. Fortalecer las capacidades de las entidades a nivel territorial. Esto permite crear un canal de comunicación más directo con la ciudadanía, descentralizar la información; y ejecutar de forma más ágil y eficaz los proyectos, así como el seguimiento y monitoreo de los mismos.

Entidades públicas responsables de la implementación

1. Al Ministerio del Interior y la Secretaría de Transparencia, impulsar el despliegue territorial del Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia.
2. A la Secretaría de Transparencia, desarrollar los ejercicios de identificación de riesgos de corrupción en la implementación como lo establece el PMI.
3. Mantener actualizada de forma oportuna, veraz y en datos abiertos la información relacionada con la contratación pública y el presupuesto del posconflicto. Es necesario que las entidades públicas tanto nacionales como territoriales responsables reporten en las bases oficiales toda la información de los contratos, lo cual aumenta la transparencia, permite realizar una trazabilidad a los recursos, seguimiento y control ciudadano de los mismos.
4. Al DNP fortalecer y consolidar de manera completa y lo antes posible el SIIPO. El reporte por parte de las entidades públicas del orden nacional y territorial debe ser obligatorio con el fin de garantizar el derecho al acceso a la información pública y el ejercicio de control social al Acuerdo de Paz.



5. A la APC, habilitar la visualización de toda la inversión de la cooperación internacional destinada a la implementación del Acuerdo de Paz. Dicha información contribuye a los esfuerzos de priorización y focalización de los recursos; así como a garantizar un uso eficiente de la inversión.
6. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y, el DNP, aclarar los criterios para determinar las partidas reportadas por las entidades para el cumplimiento de los indicadores del PMI en el Trazador Presupuestal para la Paz; y capacitar a los funcionarios públicos en ello.

Entidades territoriales

1. Fomentar espacios de rendición de cuentas e interlocución entre los gobiernos locales, la ciudadanía, organizaciones sociales, entre otros actores interesados.
2. Adoptar los Planes de Acción para la Transformación Regional-PATR dentro de los planes de Gobierno. Es necesario identificar de forma concreta las medidas contenidas en los PATR que se ejecutarán en el marco de los planes de desarrollo municipal.
3. Desarrollar estrategias de comunicación y difusión de información sobre la implementación del Acuerdo de Paz. Se sugiere brindar información sobre los diferentes programas derivados de la implementación en los municipios PDET, así como de los espacios de toma de decisiones, diálogo y concertación donde la ciudadanía puede participar.

Órganos de control

1. Garantizar que las entidades públicas cumplan con los procesos y procedimientos de contratación pública. El cumplimiento de la normativa para la contratación pública y la divulgación de los procesos para adjudicar y ejecutar los contratos permite consolidar un gobierno abierto y transparente, y aumentar la legitimidad y confianza.
2. Fortalecer las capacidades de los órganos de control a nivel territorial. Esto implica aumentar la financiación y planear un despliegue territorial para asegurar una mayor presencia de los funcionarios públicos en oficinas locales; particularmente, en los municipios PDET.
3. Promover los ejercicios de control social y veedurías ciudadanas en los territorios PDET. Para ello, es necesario brindar un acompañamiento a las personas que realicen esta labor de monitoreo y seguimiento a la implementación.
4. Dar cumplimiento a la creación de los mecanismos de atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz.



Cooperación Internacional

1. Mantener el apoyo técnico y de recursos financieros. El respaldo de los organismos de Cooperación Internacional con asistencia técnica y recursos es fundamental para la sostenibilidad del proceso de construcción de paz.
2. Focalizar los recursos disponibles en las metas del PMI. Es fundamental diseñar e implementar criterios de priorización geográfico y temático para la adjudicación de proyectos con recursos de cooperación internacional. La inversión debe contribuir al cumplimiento de las metas del PMI.





Sociedad Civil

- 1.** Exigir la implementación integral del Acuerdo de Paz, investigar sobre sus avances y participar de forma activa en su implementación. Por ello, es importante insistir en la garantía del derecho a la vida y los derechos humanos, el acceso a la información, a los procesos de rendición de cuentas y veeduría.
- 2.** Realizar ejercicios de control social y veeduría a los recursos destinados a la implementación. Tomar un rol activo como ciudadanos y velar porque los recursos públicos se inviertan de forma eficiente es un elemento fundamental para la construcción de la democracia.
- 3.** Alertar y denunciar posibles hechos de corrupción que afecten la implementación, sus planes y proyectos. Velar porque los recursos públicos sean invertidos de forma eficiente es una labor de todos los ciudadanos.

