

GUIPAZ 4.

Guía Integral de Seguimiento a la
Implementación del Acuerdo de Paz

Subpunto 4.

Solución al problema de las
drogas ilícitas

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

4. Solución al problema de las drogas ilícitas

Diciembre de 2020

Procuraduría General de la Nación - República de Colombia

<https://www.procuraduria.gov.co>

Dirección y Supervisión:

Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

Autores

Procuraduría General de la Nación

Fundación Ideas para la Paz

© Procuraduría General de la Nación (PGN), 2020

© Fundación Ideas para la Paz (FIP), 2020

Diseño y Diagramación:

QUID

Foto portada:

Misión ONU

Impreso por Zetta

Impreso en Bogotá D.C., Colombia.

ÍNDICE

4

Pág.

**La GUIPAZ:
objetivos y
estructura**

5

Pág.

**¿POR QUÉ es
importante
para el
funcionario
del Ministerio
Público?**

6

Pág.

¿QUÉ?

11

-- El Acuerdo
de Paz

11

-- Punto 4: Solución
al problema de
las drogas ilícitas

18

-- Resultados de
Impacto y Productos

25

Pág.

¿CÓMO?

25

-- Acción
Estratégica
del Ministerio
Público

35

Pág.

ANEXOS

La GUIPAZ:

objetivos y estructura

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

Esta GUIPAZ se centra en el punto 4 sobre solución al problema de las drogas ilícitas, que establece estrategias para los diferentes eslabones en la cadena del narcotráfico de manera integral, pero diferenciada, mejorando las condiciones de vida de las comunidades que habitan en los territorios afectados por cultivos de uso ilícito, intensificando la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, y abordando el consumo de sustancias psicoactivas desde un enfoque de salud pública. Constituye un instrumento de trabajo que les permite a las funcionarias(os) del Ministerio Público hacer seguimiento a la implementación de dicho y adoptar acciones preventivas para gestionar riesgos en la administración pública y evitar que se afecte la garantía de los derechos que persigue el Acuerdo de Paz.

Busca también convertirse en un insumo del Ministerio Público para orientar a la ciudadanía en las disposiciones e iniciativas relacionadas con el punto 4.

La GUIPAZ está estructurada en cuatro grandes secciones.

1.
Sección

En la primera se destaca la importancia del rol del Ministerio Público en el seguimiento al Acuerdo de Paz.

2.
Sección

La segunda brinda una descripción general del Acuerdo y explica el punto desde una perspectiva de generación de valor público, su arreglo institucional y normativo, su financiación, y los enfoques de género, étnico y territorial.

3.
Sección

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

4.
Sección

La última sección resume la metodología de gestión de riesgos que se desarrolla en el marco de la función preventiva y presenta un anexo de normas para complementar los recursos utilizados por los funcionarios en el seguimiento a la implementación.

¿Por qué es importante para el funcionario del Ministerio Público?

La construcción de paz en Colombia es un proceso y un desafío que requiere el esfuerzo, apoyo y acompañamiento de la sociedad civil, la comunidad internacional, las empresas y el Estado. Por mandato constitucional¹, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo deben presentar un informe al Congreso de la República sobre el cumplimiento de metas y ejecución del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Por su parte, los organismos del Ministerio Público tienen un papel en el seguimiento del Acuerdo de Paz, en concordancia con su rol de vigilar la garantía de los derechos de la ciudadanía, velar por el buen desempeño de los servidores públicos y el manejo transparente de los recursos.



La Procuraduría General de la Nación creó el Comité de Paz², presidido por la Viceprocuraduría General de la Nación e integrado por otras Procuradurías Delegadas, para propiciar la articulación y coordinación del seguimiento, control y vigilancia de los planes, programas y proyectos asociados a la implementación del Acuerdo. La secretaría técnica de este comité está a cargo de la Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz³, la cual coordina todas las acciones de seguimiento a la implementación de los diferentes puntos, en ejercicio de su función preventiva⁴ y de control de gestión pública. Este seguimiento incluye un control al diseño normativo del Acuerdo, a su aplicación y a la ejecución de los recursos de las distintas fuentes de financiación a nivel nacional y territorial.

¹ Art. 3 del Acto Legislativo 01 de 2016 sobre Plan de Inversiones para la Paz

² El Comité tiene entre sus funciones la definición de lineamientos de la Procuraduría y agentes del Ministerio Público, establecer el protocolo de coordinación intrainstitucional, presentar informes semestrales sobre las acciones del Gobierno nacional al Procurador, coordinar el informe al Congreso sobre la ejecución de recursos del componente de paz, y coordinar la presentación de informes a la JEP. Resolución 483 de 2017.

³ La Procuraduría Delegada para el Seguimiento de Paz se crea a través del decreto 1511 de 2018 y se le asignan funciones a través de la Resolución 260 de 2019. Las funciones preventivas y de seguimiento a la política pública de víctimas se definen a partir del Decreto 2246 de 2011, la Resolución 437 de 2013, la Resolución 399 de 2015 y las posteriores en relación con el seguimiento al Acuerdo de Paz: Resolución 099 de 2017 y la Resolución 483 de 2017.

⁴ Decreto Ley 262 de 2000.

El seguimiento al Punto 4 es central en la medida en que hace frente al problema de los cultivos de uso ilícito y al narcotráfico como condición necesaria para garantizar la no repetición del conflicto y avanzar en la construcción de paz. El Ministerio Público tiene un rol esencial de seguimiento al cumplimiento de la implementación exitosa de estos propósitos, anticipando los riesgos que puedan afectar el proceso.

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



¿Qué? El Acuerdo de Paz

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

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

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

Las instituciones y autoridades del Estado deben preservar los contenidos, los compromisos, el espíritu y principios del Acuerdo de Paz, durante los siguientes tres periodos presidenciales (2018-2022, 2022-2026 y 2026-2030)⁵. Los esfuerzos institucionales deben velar porque la sociedad colombiana pueda convivir en paz, un valor de primer orden dentro del modelo de organización política establecido en la Constitución.

El Acuerdo de Paz está compuesto por seis puntos, que a su vez comprenden varios pilares o subpuntos *-ver esquema Nro.1-*. Los compromisos plasmados en el Acuerdo se incluyeron en el Plan Marco de Implementación (PMI) el cual, según lo contemplado en el Acuerdo, debía contener los propósitos, objetivos, metas, prioridades e indicadores, recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de todos los puntos, así como su priorización

y secuencia (cronograma) e instituciones responsables. Asimismo, contiene las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda.

El PMI tiene una duración de 10 años⁶ –pero puede ser revisado anualmente– y fue formalizado mediante la expedición del Documento CONPES 3932 de 2018 “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”. Este documento incluyó una batería inicial de 501 indicadores –que posteriormente se incrementó a 507–, la cual sintetiza los compromisos de las entidades del orden nacional en la implementación. El PMI constituye un insumo fundamental para los dos siguientes Planes Nacionales de Desarrollo y el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz.

⁵ Corte Constitucional, C-630 de 2017

⁶ En su batería de indicadores, el PMI también incluye compromisos del Acuerdo de Paz que se extienden a un periodo de 15 años.

1. Reforma Rural Integral



- Planes nacionales para la Reforma Rural Integral 1.1.
- Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo 1.2.
- Infraestructura y adecuación de tierras 1.3.
- Desarrollo social: salud 1.4.
- Desarrollo social: educación rural 1.5.
- Desarrollo social: vivienda y agua potable 1.6.
- Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa 1.7.
- Garantía progresiva del derecho a la alimentación 1.8.
- Planes de acción para la transformación regional 1.9.

2. Participación Política: Apertura Democrática para Construir Paz



- Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final 2.1.
- Mecanismos democráticos de participación ciudadana 2.2.
- Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad 2.3.

3. Fin del Conflicto



- Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas 3.1.
- Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil 3.2.
- Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales 3.3.



4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

- 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)
- 4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública
- 4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos



5. Sobre las Víctimas del Conflicto

- 5.1. Justicia y Verdad
- 5.2. Reparación integral para la construcción de Paz
- 5.3. Derechos Humanos



6. Implementación, Verificación y Refrendación

- 6.1. Mecanismos de implementación y verificación
- 6.2. Capítulo étnico
- 6.3. Componente Internacional de Verificación de la CSIVI
- 6.4. Componente de acompañamiento internacional
- 6.5. Herramientas de difusión y comunicación

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

El Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas

El Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas plantea una aproximación integral pero diferenciada para cada uno de los eslabones de la cadena del narcotráfico. Por una parte, hace transversal el componente de respeto a los derechos humanos para todas las políticas de control de drogas y plantea que los cultivos ilícitos sean abordados a través de políticas de desarrollo rural y transformación de las condiciones de los territorios donde se producen. El consumo, por otra parte, debe ser concebido como un problema de salud pública y no como un fenómeno criminal. Finalmente, toda la capacidad de judicialización y castigo penal del Estado debe ser dirigida con fuerza contra los eslabones medios y altos de las estructuras narcotraficantes y contra los grupos armados ilegales que hacen presencia en los territorios productores.

El punto 4 del Acuerdo de Paz está dividido en 3 subpuntos – ver gráfico del punto 4–. El subpunto 4.1 del Acuerdo establece el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). El PNIS busca posicionar estrategias de sustitución concertadas con las comunidades, que permitan erradicar de forma voluntaria los cultivos de coca, acceder a bienes y servicios públicos, y a alternativas productivas sostenibles que promuevan la transformación estructural de esos territorios.

“...el fin del conflicto debe representar una oportunidad para construir una solución conjunta e integral al problema de las drogas ilícitas”.

“...es necesario diseñar una nueva visión que atienda las causas y consecuencias de este fenómeno, especialmente presentando alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades —hombres y mujeres— en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; que aborde el consumo con un enfoque de salud pública y que intensifique la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, incluyendo actividades relacionadas como las finanzas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico de precursores y la lucha contra la corrupción, desarticulando toda la cadena de valor del narcotráfico”.⁷”

⁷ Acuerdo Final (2016). “4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”. p. 98.

El subpunto 4.2 del Acuerdo establece las bases para la formulación e implementación de un Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, una Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas y la formulación de planes de acción departamentales y municipales.

Finalmente, el subpunto 4.3 involucra una serie de medidas complementarias para lograr la judicialización efectiva de las organizaciones criminales y los activos provenientes de las actividades del narcotráfico. También formula medidas encaminadas a prevenir y atacar la corrupción asociada al narcotráfico, la cual tiene un profundo impacto en los territorios en los que existen cultivos de uso ilícito y organizaciones criminales que compiten por acumular influencia y poder. Asimismo, este subpunto establece la necesidad de disponer de espacios de diálogo e intercambio de experiencias sobre el fenómeno del narcotráfico tanto en el nivel nacional como internacional.

Enfoque étnico:

El capítulo étnico (subpunto 6.2.) del Acuerdo de Paz establece los compromisos del Gobierno nacional para incorporar el enfoque étnico (indígena, negro, afrodescendiente, raizal, palenquero y Rrom) en la implementación. En el PMI se incluyeron una serie de indicadores que fueron concertados entre el Gobierno nacional y la Instancia Especial de Alto Nivel para Pueblos Étnicos Ampliada en 2017.



Se destaca la importancia de los pueblos étnicos para la construcción de una paz estable y duradera, reconociendo las condiciones históricas de discriminación, marginalización, abandono y exclusión que han sufrido estos en sus territorios. También, se advierte que el conflicto armado interno los ha afectado particularmente, y de manera desproporcionada dejando como saldo un gran número de víctimas y desplazados. El Acuerdo de Paz busca brindar garantías a los pueblos y comunidades étnicas para el pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos de acuerdo con sus instituciones, cosmovisión, espiritualidad y cultura. También reconoce las “prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y

Enfoque étnico en el Punto 4.

Define medidas con enfoque étnico para poder garantizar la participación de estas comunidades en los procesos de sustitución mediante el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) como también poder ser beneficiarios de medidas específicas para la atención de personas consumidoras mediante los mecanismos dispuestos para este fin en la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas.

fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente.”⁸

Desde una perspectiva general, el Plan Marco de Implementación cuenta con 16 indicadores étnicos para punto 4, específicamente para los subpuntos 4.1 y 4.2. Estos incluyen la priorización para AICMA⁹ de territorios étnicos, la incorporación del enfoque étnico en los PISDA,

⁸Acuerdo de Paz, 2016, pág. 205.

⁹Acción Integral Contra Minas Antipersonal

tratamiento diferencial para mujeres de comunidades étnicas condenadas por delitos de drogas ilícitas y la aplicación de la ley de armonización de justicias para el tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores de comunidades étnicas y una ruta coordinada entre las autoridades étnicas y ordinarias que tengan jurisdicción. También establece mediciones sobre consultas y concertación para la priorización de territorios y comunidades étnicas, la política nacional de consumo de sustancias psicoactivas, la participación de estas comunidades en procesos de sustitución mediante el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y su reglamentación, y en planes de sustitución en territorios focalizados que traslapen con Parques Nacionales Naturales.

Enfoque de Género:

El Acuerdo de Paz define el enfoque de género como “el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres independientemente de su estado civil, ciclo vital, relación familiar y comunitaria, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Esto implica en



Enfoque de género en el Punto 4.

particular la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad, la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto”¹⁰.

El texto destaca y reconoce el papel de las mujeres en la construcción de una paz estable y duradera, teniendo en cuenta las condiciones históricas de violencia y exclusión que se han presentado como una barrera para el acceso a activos productivos y bienes públicos para su bienestar. Por lo tanto, con respecto a las medidas relacionadas con alternativas socio productivas a los cultivos de uso ilícito y de atención en salud frente al consumo de sustancias psicoactivas, el Acuerdo de Paz da lineamientos para la adopción de enfoques afirmativos específicos para mujeres y población OSIGD¹¹, materializados en planes y programas que atiendan sus necesidades y condiciones diferenciales.

En este sentido, el Punto 4 establece algunas medidas con enfoque de género que se deben desarrollar en el marco del PNIS, de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas tanto a nivel nacional como territorial, y de las medidas de lucha contra el fenómeno de la producción y comercialización

El Punto 4 de solución al problema de las drogas ilícitas establece algunas medidas con enfoque de género para poder garantizar la incorporación de este enfoque diferencial en los procesos de sustitución mediante el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Asimismo, se establecen lineamientos para la incorporación del enfoque dentro de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. El subpunto 4.2. incorpora el enfoque de género, definiendo lineamientos para el tratamiento de estas poblaciones (incluyendo a población LGBTI) dentro de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. Asimismo, se establecen medidas para disminuir el estigma y la discriminación de personas consumidoras con enfoque de género.

de narcóticos. Para este punto, el PMI cuenta con 13 indicadores de género enfocados en el PNIS y en la prevención y atención del consumo.

¹⁰ Acuerdo de Paz, 2016, p. 194.

¹¹ Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas.

Estructura de Financiación del Acuerdo de Paz

Con respecto a las fuentes de financiación del Acuerdo, el Plan Marco de Implementación (PMI)¹² estima las inversiones con base en las proyecciones macroeconómicas y fiscales previstas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y la regla fiscal para dar certidumbre sobre el cumplimiento de estrategias y metas. La ejecución de las inversiones está sujeta a la disponibilidad de recursos de un conjunto de fuentes de financiación.

Los MFMP de 2017 y 2018 realizaron un ejercicio de costeo y financiamiento de la implementación de los 272 productos¹³ y actividades definidas en el PMI. Las estimaciones de ambos MFMP establecen que las intervenciones requieren inversiones por el orden de 129,5 billones de pesos de 2016.

¹² Documento CONPES 3932 de 2018. Plan Marco de Implementación y Anexo B.

¹³ Correspondientes a los 272 indicadores temáticos del PMI.

Cuadro de costos por punto del Acuerdo

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

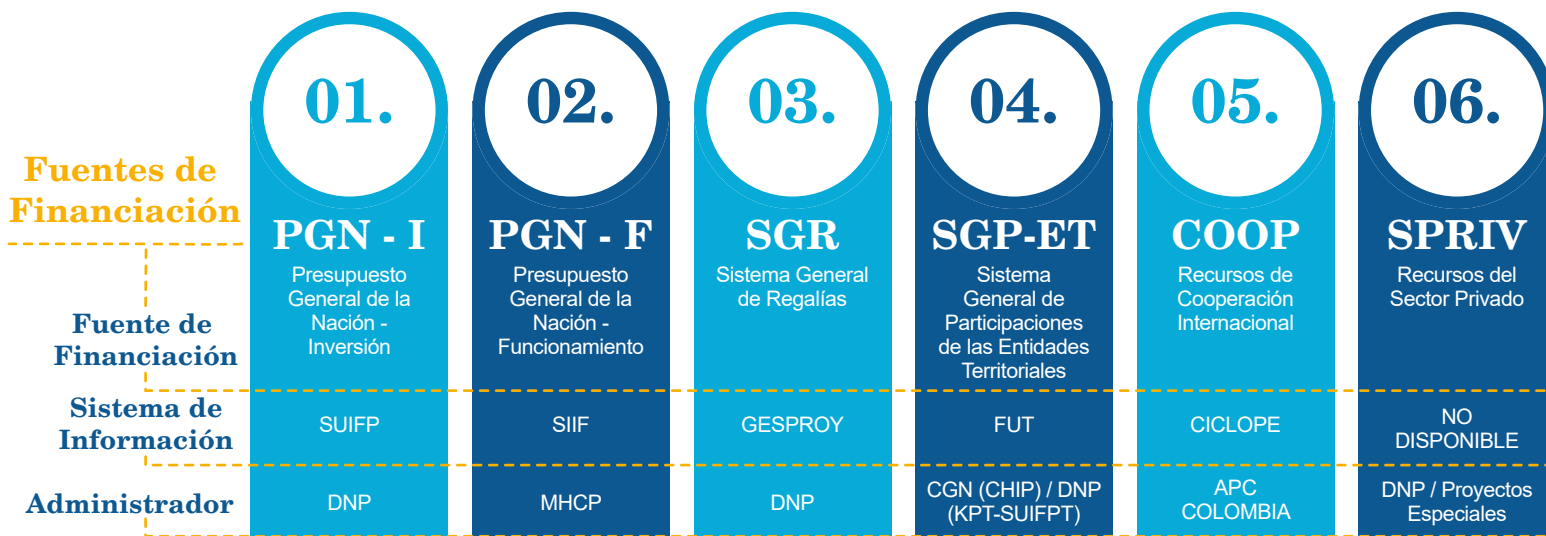
Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018. Capítulo VI: "Seguimiento necesidades y fuentes de inversión para la implementación del acuerdo de paz"

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

1. Presupuesto General de la Nación –que se divide en inversión y funcionamiento–;
2. Sistema General de Regalías (SGR);
3. Sistema General de Participaciones (SGP);
4. Recursos Propios de las Entidades Territoriales;
5. Recursos de Cooperación y
6. Recursos del Sector Privado.

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

Después de abordar de manera general los elementos principales y transversales del punto 4 se presentan sus resultados de impacto y productos, con el fin de facilitar un esquema de seguimiento basado en la cadena de valor de la política pública para cada uno de sus subpuntos.



Resultados de Impacto y productos:

En esta sección, se presentan los resultados esperados de las intervenciones sobre PNIS, el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, y las estrategias de judicialización efectiva de organizaciones criminales y activos provenientes de actividades del narcotráfico, medidas encaminadas a prevenir y atacar la corrupción asociada al narcotráfico y el establecimiento de espacios de diálogo e intercambio de experiencias sobre el fenómeno. Para su seguimiento, se utiliza la metodología de cadena de valor, la cual describe una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación¹⁴.

El valor público¹⁵ de los productos del Acuerdo de Paz se mide a través del análisis de sus resultados de impacto. En línea con la Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR)¹⁶, estos hacen referencia a los efectos transformadores que benefician a un grupo específico de personas, como consecuencia de una adecuada gestión pública. En el contexto de la implementación del Acuerdo Final, los resultados de impacto son el valor público esperado de la intervención del Estado con miras a mejorar la calidad de vida de la población, individual y colectivamente, transformando las condiciones que han facilitado la persistencia del conflicto armado.



¹⁴ Sinergia. “¿Cómo se realiza el seguimiento?”. <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Seguimiento/ComoSeRealizaElSeguimiento.aspx>

¹⁵ Valor generado por lo que hace y logra el Estado –a través de la ejecución de políticas públicas y de la utilización de recursos que le son asignados– el cual tiene efectos en la población, para mejorar la calidad de vida individual y colectiva. En DNP (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

¹⁶ DNP (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

Cadena de valor



Elaboración propia basada en DNP (2018)

A continuación, presentamos los resultados de impacto y los productos asociados de los subpuntos 4.1, 4.2 y 4.3, encaminados a generar ese valor público en el cumplimiento de lo acordado en materia de solución al problema de las drogas ilícitas en Colombia. Dicho esquema facilita la comprensión de los componentes de cada subpunto a los cuales se le debe realizar un seguimiento.

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

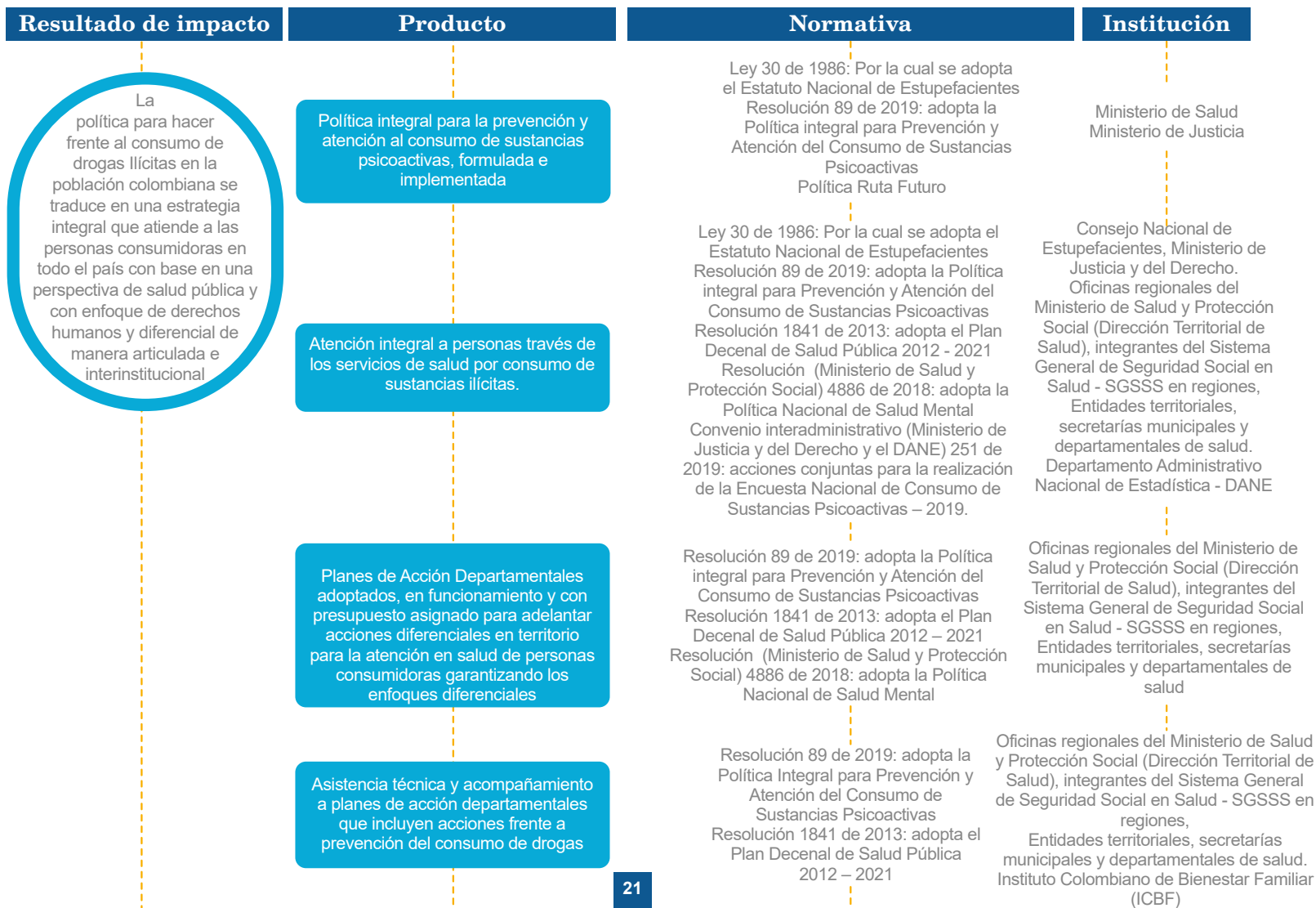
| Resultado de impacto | Producto | Normativa | Institución |
|---|--|--|--|
| <p>Las regiones afectadas por el problema de la producción de drogas se transforman mediante la implementación de planes, programas y proyectos que se traducen en un mayor acceso a bienes y servicios públicos, el fortalecimiento de la presencia institucional y alternativas productivas sostenibles para las comunidades que los habitan.</p> | <p>PNIS en funcionamiento con plan presupuestal y técnico de ejecución y seguimiento que incluya cronogramas de ejecución, metas e indicadores.</p> | <p>Decreto Ley 896 de 2017: Crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito-PNIS-.</p> <p>Decreto 362 de 2018: Adición (Título 5, Parte 2, Libro 2) al Decreto número 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, para reglamentar el Decreto-ley 896 de 2017.</p> <p>Decreto 2107 de 2019: crea la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito dentro de la Agencia de Renovación del Territorio.</p> <p>Decreto 691 de 2017: Sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento.</p> <p>Decreto Ley 896 de 2017: Crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito-PNIS-.</p> <p>Decreto 362 de 2018: Adición (Título 5, Parte 2, Libro 2) al Decreto número 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, para reglamentar el Decreto-ley 896 de 2017.</p> <p>Decreto 2107 de 2019: crea la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito dentro de la Agencia de Renovación del Territorio.</p> <p>Decreto 691 de 2017: Sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento</p> <p>Acuerdo 058 de 2018 de la ANT: Otorgamiento de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables.</p> | <p>Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (ART).</p> <p>Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación.</p> <p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (ART).</p> <p>Agencia Nacional de Tierras.</p> <p>Ministerio de Ambiente.</p> <p>Parques Nacionales Naturales.</p> <p>Agencia de Desarrollo Rural.</p> <p>Ministerio de Agricultura.</p> <p>Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación.</p> <p>Entidades territoriales.</p> |
| | <p>Componentes del Plan de Atención Familiar del PNIS (asistencia alimentaria, proyectos de huertas caseras y seguridad alimentaria, asistencia técnica, y proyectos productivos) entregados a satisfacción a los beneficiarios y beneficiarias, gracias al plan presupuestal y técnico de ejecución y seguimiento, que incluye cronogramas de ejecución, metas e indicadores.</p> | | |

| Resultado de impacto | Producto | Normativa | Institución |
|---|---|--|---|
| <p>Las regiones afectadas por el problema de la producción de drogas se transforman mediante la implementación de planes, programas y proyectos que se traducen en un mayor acceso a bienes y servicios públicos, el fortalecimiento de la presencia institucional y alternativas productivas sostenibles para las comunidades que los habitan.</p> | <p>Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) contruidos de forma participativa e implementados de manera simultánea y complementaria a los demás componentes del PNIS, en los núcleos veredales donde se ejecuta el Programa, incluyendo obras de infraestructura social, construcción de vías terciarias, etc. y directrices para la conservación de ecosistemas estratégicos en zonas PDET y PNIS.</p> <p>Tierras adjudicadas y/o formalizadas a beneficiarios activos del PNIS, según lineamientos de la ANT y DSCI.</p> | <p>Acuerdo 118 de 2020: Reglamenta la administración y el otorgamiento de derechos de uso de los siguientes terrenos baldíos inadjudicables.</p> <p>Decreto Ley 2096 de 2016: Modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio -ART.</p> <p>Decreto Ley 870 de 2017 "Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación".</p> <p>Decreto 362 de 2018: Adiciona el Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto número 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, con el fin de reglamentar el Decreto-ley 896 de 2017.</p> <p>Decreto Ley 896 de 2017: Crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito-PNIS-.</p> <p>Decreto 2107 de 2019: crea la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito dentro de la Agencia de Renovación del Territorio.</p> <p>Decreto Ley 2096 de 2016: Modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio -ART</p> <p>Decreto Ley 902 de 2017: Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.</p> <p>Decreto Ley 896 de 2017: Crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito-PNIS-.</p> | <p>Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (ART). Agencia de Renovación del Territorio. Sectores Líderes de los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral. Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. Entidades territoriales.</p> <p>Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. Entidades territoriales. Agencia Nacional de Tierras.</p> |

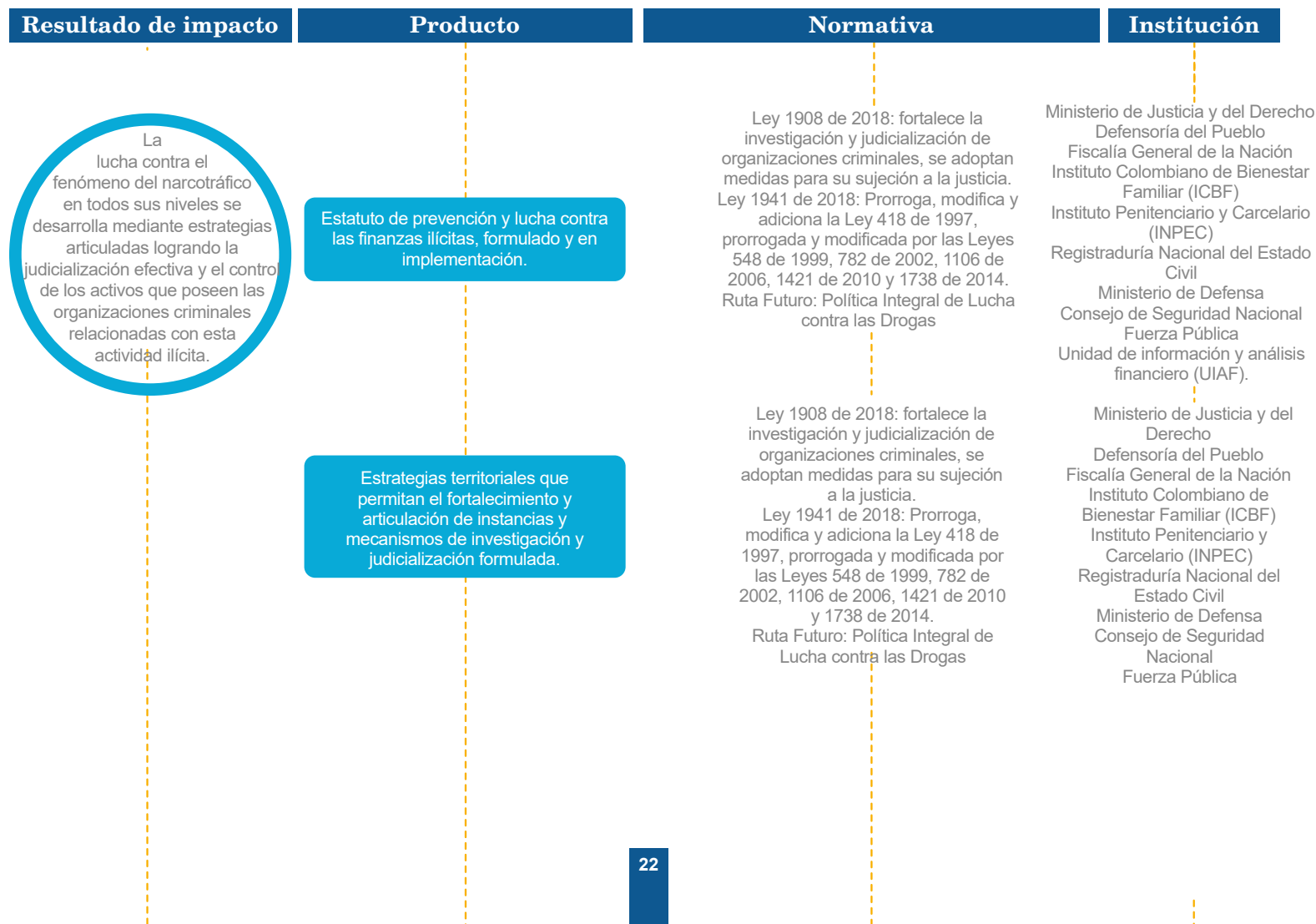
| Resultado de impacto | Producto | Normativa | Institución |
|----------------------|--|--|--|
| | <p data-bbox="465 142 843 372">Plan de reforzamiento de medidas de seguridad para beneficiarios y líderes del PNIS, adoptado y en funcionamiento, en articulación con las demás instancias existentes en materia de prevención y protección de comunidades, líderes y lideresas y defensores de DDHH.</p> <p data-bbox="465 446 843 599">Comunidades que manifestaron voluntad de sustitución y no fueron incluidas en el PNIS, con opciones de sustitución voluntaria basadas en un enfoque de desarrollo territorial.</p> <p data-bbox="465 728 843 984">Programas de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito para pueblos y comunidades étnicas, formuladas e implementadas de forma participativa, respetando todos los estándares nacionales e internacionales en materia de consulta previa libre e informada, y con enfoque de mujer, familia, género y generación.</p> | <p data-bbox="899 123 1373 354">Decreto 660 de 2018. Decreto Ley 896 de 2017: Crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito-PNIS- Circular 04 de 2020: Lineamientos para establecer medidas de seguridad para el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito.</p> <p data-bbox="899 413 1373 530">Decreto 2107 de 2019: crea la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito dentro de la Agencia de Renovación del Territorio. Sentencia T-236 del 21 de abril de 2017.</p> <p data-bbox="899 549 1373 618">Auto 387 de 2019: Verificación de cumplimiento de órdenes proferidas en la Sentencia T-236 del 21 de abril de 2017.</p> <p data-bbox="899 662 1373 732">Decreto Ley 896 de 2017: Crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito-PNIS-</p> <p data-bbox="899 750 1373 820">Decreto 2107 de 2019: crea la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito dentro de la Agencia de Renovación del Territorio.</p> <p data-bbox="899 839 1373 895">Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales</p> <p data-bbox="899 914 1373 933">Ley 21 de 1991</p> <p data-bbox="899 952 1373 1021">Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW (ratificada por Colombia el 19 de enero de 1982).</p> <p data-bbox="899 1040 1373 1084">Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial -CERD.</p> <p data-bbox="899 1103 1373 1147">la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.</p> | <p data-bbox="1413 129 1645 347">Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. Entidades territoriales. Ministerio del Interior Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (ART). Ministerio de Defensa Nacional.</p> <p data-bbox="1413 404 1645 624">Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. Entidades territoriales. Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (ART). Ministerio de Defensa Nacional. Ministerio de Justicia.</p> <p data-bbox="1413 744 1645 990">Ministerio del Interior Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. Entidades territoriales. Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (ART).</p> |

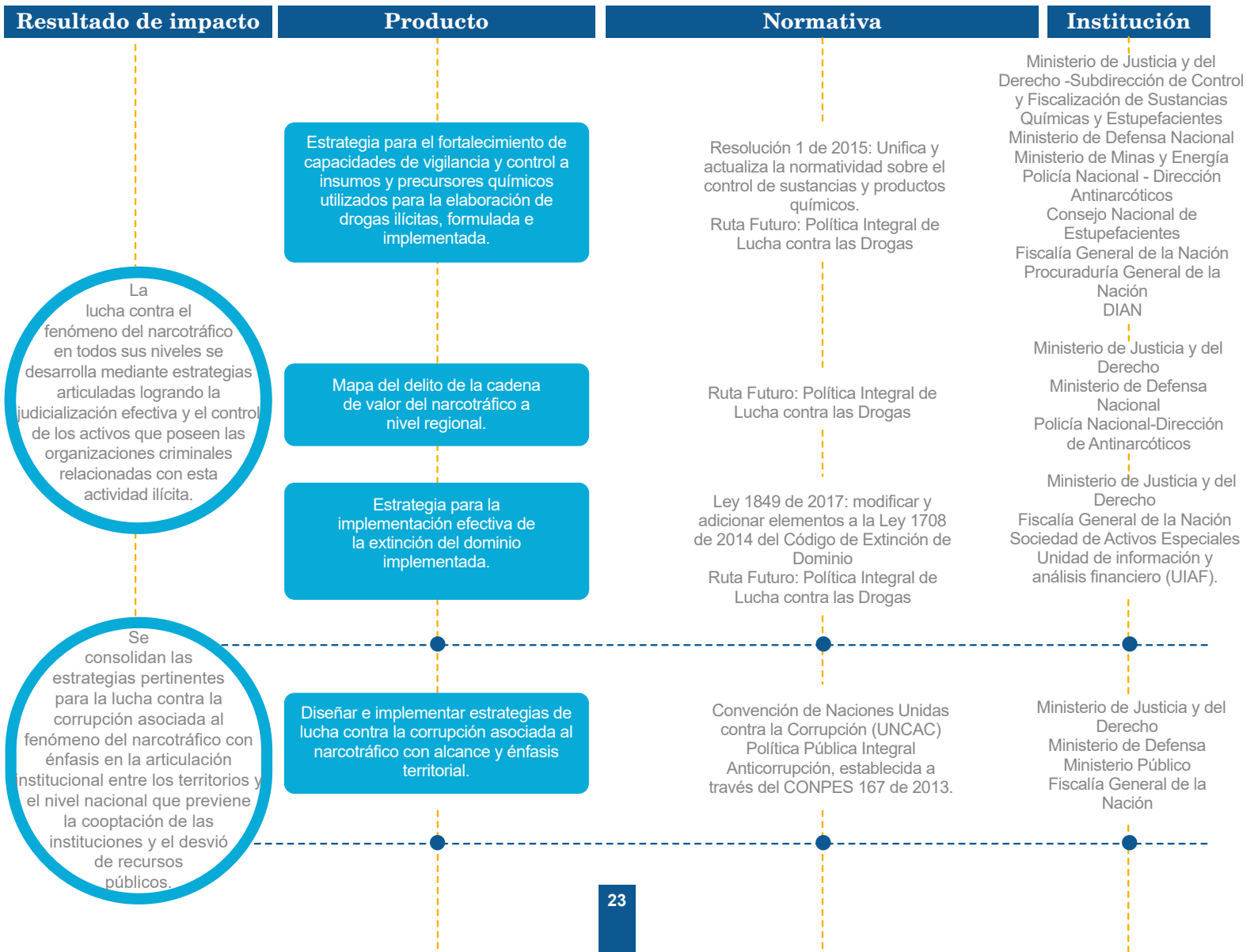


4.2. Programas de prevención del consumo y salud pública



Subpunto 4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos





Resultado de impacto

Producto

Normativa

Institución

Los espacios de diálogo, intercambio de experiencias y conferencias internacionales sobre el fenómeno del narcotráfico se realizan atendiendo a un enfoque de derechos humanos, participativo y acorde a lo estipulado en el Acuerdo de Paz ayudando a incorporar enfoques novedosos de lucha contra el fenómeno en el país. (4.3.5)

Diseñar e implementar una conferencia internacional y espacios de intercambio de experiencias nacionales y regionales sobre el fenómeno del narcotráfico y cómo abordarlo desde un enfoque de derechos humanos.

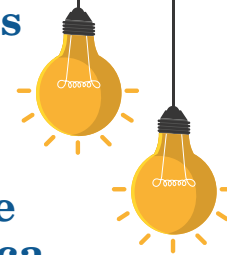
Ruta Futuro: Política Integral de Lucha contra las Drogas

Ministerio de Relaciones Exteriores.
Ministerio de Justicia
Entidades territoriales

Los resultados de impacto, productos, normas e institucionalidad presentados en la sección anterior le proporcionan al Ministerio Público un contexto de los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz y las principales normas y políticas públicas derivadas de cada subpunto. Adicionalmente, le aportan insumos para prever y mitigar hechos que impidan el cumplimiento de la política pública y propicien la vulneración de derechos.

La siguiente sección aborda las estrategias y acciones que el Ministerio Público puede implementar para darle un manejo apropiado a los riesgos identificados, con base en los distintos instrumentos y actuaciones de las cuales dispone la función preventiva.

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



¿Cómo? Acción estratégica del Ministerio Público

Generalidades

El Ministerio Público es un órgano de control autónomo bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Lo integran la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales y la Procuraduría¹⁷. Los tres organismos deben hacer un seguimiento, según sus competencias, a la implementación del Acuerdo de Paz y garantizar los derechos que este persigue.

La Procuraduría General de la Nación actúa a través de su función preventiva, para anticipar y evitar hechos que afecten la garantía de los derechos de los ciudadanos. Esta función incluye el seguimiento a la gestión pública a través



de la detección temprana de riesgos, fallas estructurales, y prácticas inadecuadas y reiteradas en la administración de responsabilidades y ejecución de recursos asignados¹⁸. La Procuraduría constituyó el Sistema Integral de Prevención para coordinar y ejercer la función preventiva. La entidad promueve este sistema frente a la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales, como parte del Ministerio Público¹⁹.

¹⁷ Artículos 275 y 277 de la Constitución Política de 1991

¹⁸ La Resolución 132 de 2014 establece los lineamientos de la función preventiva. Estos lineamientos se compilan en: Procuraduría General de la Nación (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá.

¹⁹ Artículo 27 de la Resolución 132 de 2014

La función preventiva opera con base en diferentes lineamientos que incluyen el enfoque en la garantía de derechos, una sólida capacidad anticipatoria, énfasis en la vigilancia y control del cumplimiento de las políticas públicas, la generación de valor público²⁰ y la gestión de la información.

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

Riesgo y tratamiento

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

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

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

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

²⁰ Valor generado por lo que hace y logra el Estado –a través de la ejecución de políticas públicas y de la utilización de recursos que le son asignados– el cual tiene efectos en la población, para mejorar la calidad de vida individual y colectiva. En DNP (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

es que suceda este riesgo?” y “¿con qué periodicidad podría suceder un evento relacionado con este riesgo?”. Para responder a la severidad, es necesario identificar a qué categoría se ajusta más la naturaleza del riesgo²¹. Mediante esta evaluación, es posible definir un tipo de tratamiento del riesgo para evitar su ocurrencia o mitigar su gravedad y frecuencia con que se puede dar *-ver anexo sobre riesgos para más información-*.

Así, la priorización sobre un conjunto de riesgos ya identificados que obstaculizan la prestación de un bien o servicio permite la definición de una ruta de acción para su tratamiento. Esto, de acuerdo con las capacidades y competencias de las entidades del Ministerio Público.

El siguiente ejemplo ilustra de qué manera un riesgo – cuya priorización, clasificación y tratamiento ya ha sido establecida²²–, puede gestionarse desde el quehacer de los funcionarios y de las actuaciones preventivas disponibles en los distintos escenarios contemplados²³ en el modelo de gestión de la función preventiva. De esta manera, el Ministerio Público contribuye al alcance de metas y cumplimiento de estándares de desempeño por parte de las entidades, en función de la utilización de los recursos que les son asignados, y procura que el Acuerdo de Paz garantice derechos y genere valor para el Estado y la sociedad a través de la implementación de políticas, programas, planes y proyectos.

²¹ Ineficiencias en la gestión pública; falta de resultados orientados a la transformación en la calidad de vida de las comunidades objetivo; inconsistencias en la incorporación de los enfoques transversales; afectación a los derechos humanos y derechos fundamentales de la población beneficiaria; debilidades en la gestión que pueden originar actos de corrupción.

²² La Procuraduría ha definido un subproceso en el nivel central a cargo de un equipo especializado en realizar el análisis de riesgos a la implementación del Acuerdo.

²³ Los escenarios son los ámbitos de gestión de la función preventiva y sirven como referencia para determinar el objetivo a lograr y seleccionar el tipo de actuación idóneo para materializarlo, según el caso específico. Los escenarios definidos por el Modelo de Gestión de la Función Preventiva buscan anticipar, mitigar y/o restituir u orientar. En PGN (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá. p. 25.

Ejemplo del subpunto 4.2.

Riesgo identificado: en el marco de la estrategia para brindar atención integral a personas a través de los servicios de salud por consumo de sustancias ilícitas, se ha identificado el riesgo de que se disminuya la capacidad de atención y de tratamiento diferencial en salud a personas consumidoras. Esta verificación se explica por la inexistencia y falta de socialización de un Sistema Nacional de Atención a los Consumidores por parte del Ministerio de Salud en coordinación con los departamentos, y por la falta

de claridad sobre las competencias institucionales para crear el sistema y armonizar las políticas y lineamientos en la materia en los distintos niveles territoriales.

Evaluación del riesgo: La evaluación de los riesgos permite, por un lado hacer una priorización sobre un conjunto de riesgos ya identificados que obstaculizan la prestación de un bien o servicio; por otro lado, permite la definición de una ruta de acción para su tratamiento. Esto,



Materializado o Casi seguro:

Se espera que el evento de riesgo ocurra en la mayoría de las circunstancias. La causa raíz del riesgo sucede constantemente, todas las veces.

Severidad:

Categoría: ineficiencias en la gestión pública:
Se evidencian incumplimientos en esas medidas del AP, por falta de gestión y presencia institucional, baja respuesta de los funcionarios o baja capacidad de ejecución de las entidades.

Factibilidad: ¿Qué tan posible es que suceda el riesgo?

Frecuencia: ¿Con qué periodicidad podría suceder el evento?

de acuerdo con las capacidades y competencias de las entidades del Ministerio Público.

En el caso del riesgo de baja capacidad de atención para personas consumidoras de sustancias ilícitas, se puede afectar la garantía de derechos²⁴ que incluyen la salud, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros. Asimismo, se ve afectado el resultado de impacto identificado en la cadena de valor del subpunto, referente al establecimiento de un cambio de paradigma y una estrategia integral para hacer frente al consumo de drogas ilícitas en la población colombiana, que atiende a las personas consumidoras en todo el país con base en una perspectiva de salud pública y con enfoque diferencial de manera articulada e interinstitucional (4.2).

Este riesgo ha sido evaluado con una alta afectación en su severidad (4) y la más alta probabilidad (5), por lo cual se han definido unas acciones de tratamiento y mitigación.

Tratamiento al riesgo: Dada la severidad del riesgo identificado, se han definido una acción para su gestión de acuerdo con las competencias, capacidades y actuaciones preventivas disponibles en la Procuraduría General de la Nación, que se enuncian a continuación.

1. Velar porque se formule e implemente de manera participativa del Sistema Nacional de Atención a los Consumidores por parte del Ministerio de Salud que involucre los siguientes componentes:

1.1. Espacios de participación presenciales o virtuales creados para informar y recolectar propuestas de las entidades Integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud — SGSSS, Departamentos, Municipios y comunidad sobre la implementación del Sistema.

1.2. Hoja de ruta para la implementación en los departamentos del Sistema.

1.3. Lineamientos para la armonización con las políticas públicas existentes.

La siguiente sección enlaza el tratamiento de riesgos con las actuaciones preventivas de las cuales disponen los funcionarios del Ministerio Público.

Actuación preventiva

La Procuraduría establece que los Operadores Preventivos²⁵ son aquellos funcionarios responsables de ejecutar los procedimientos y actividades de control

²⁴ Procuraduría General de la Nación (2014). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Conceptualización. Asociación Marqués y Uriza - Sphera Consulting & Economía Urbana Ltda. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá. p. 23.

²⁵ Procuraduría General de la Nación (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá.

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

1. Teniendo en cuenta el tipo de tratamiento definido en el análisis de riesgos, el operador debe establecer a qué línea de observación y seguimiento a la implementación se ajusta más este tratamiento. Para el caso del riesgo de la atención integral de salud por consumo de drogas, podría afirmarse que la línea que corresponde es la de seguimiento a la institucionalidad, pues requiere una vigilancia sobre una entidad del nivel central (Ministerio de Salud) para que ejecute de forma coherente los compromisos establecidos en el PMI, facilite el funcionamiento de instancias de participación en la formulación e implementación del Sistema Nacional de Atención a los Consumidores.

2. A partir de los escenarios de la función preventiva, el modelo ofrece distintas opciones que el operador preventivo activará de oficio o a petición de un sujeto de derechos, según corresponda.

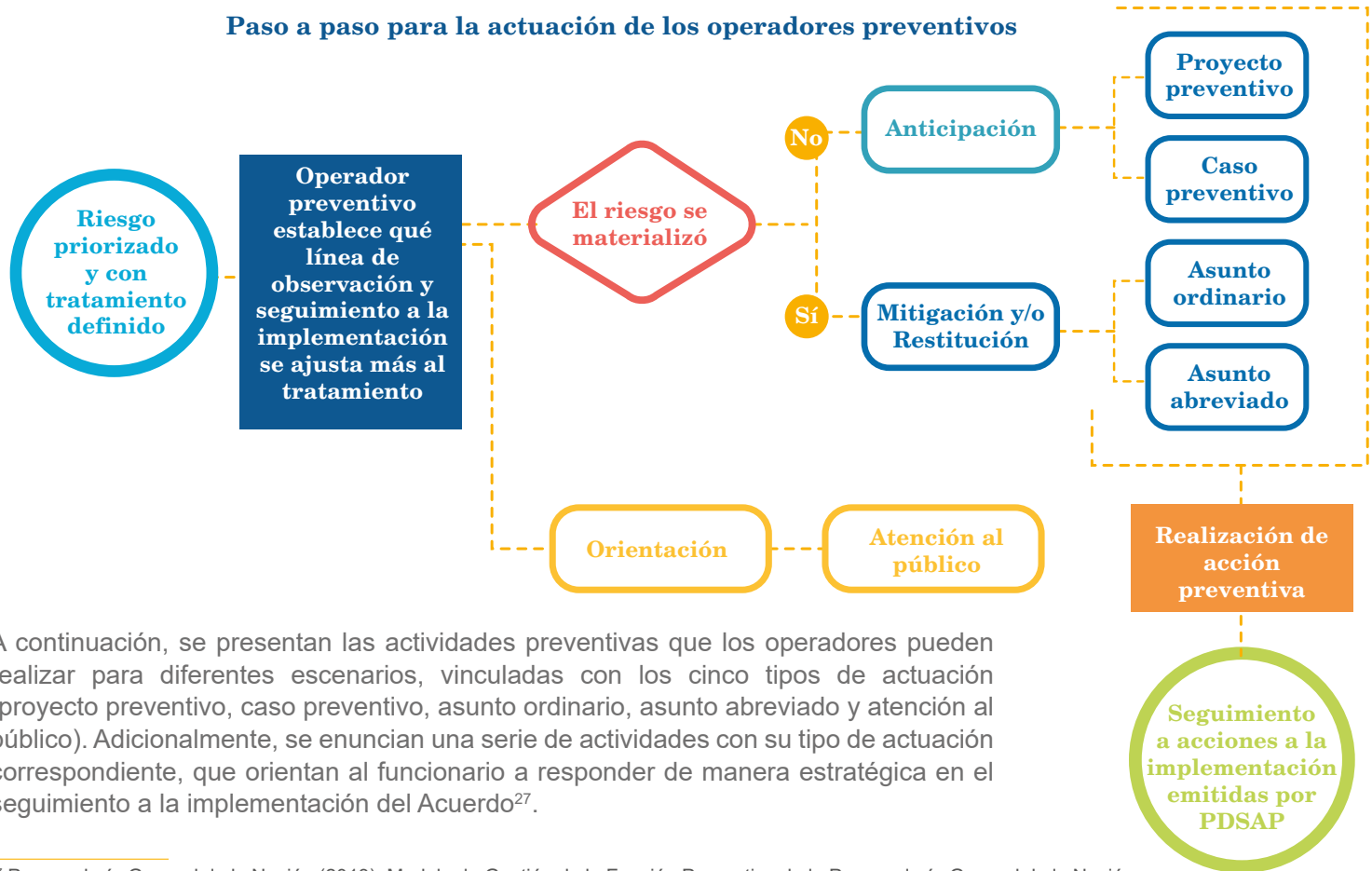
3. Debe definirse si el hecho es un riesgo o un evento materializado con el fin de establecer el escenario. En el ejemplo, el riesgo aún no se ha materializado, y por lo tanto, el escenario que se ajusta a la actuación preventiva es el de anticipación. En este escenario, el operador debe definir si el tipo de actuación que implementará es un proyecto o un caso preventivo²⁶. Asumiendo que, en el análisis, el operador estableció que es un proyecto preventivo, deberá proceder a su activación.

4. La realización de la actuación preventiva se completa con la activación, que en este caso sería una solicitud de oficio o una petición priorizada al Ministerio de Salud que le solicite mejorar la gestión pública a través de la creación de instancia de participación sobre la formulación del Sistema de Atención a Consumidores, establecer la hoja de ruta y lineamientos para la implementación y la coordinación institucional y normativa respectiva.

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

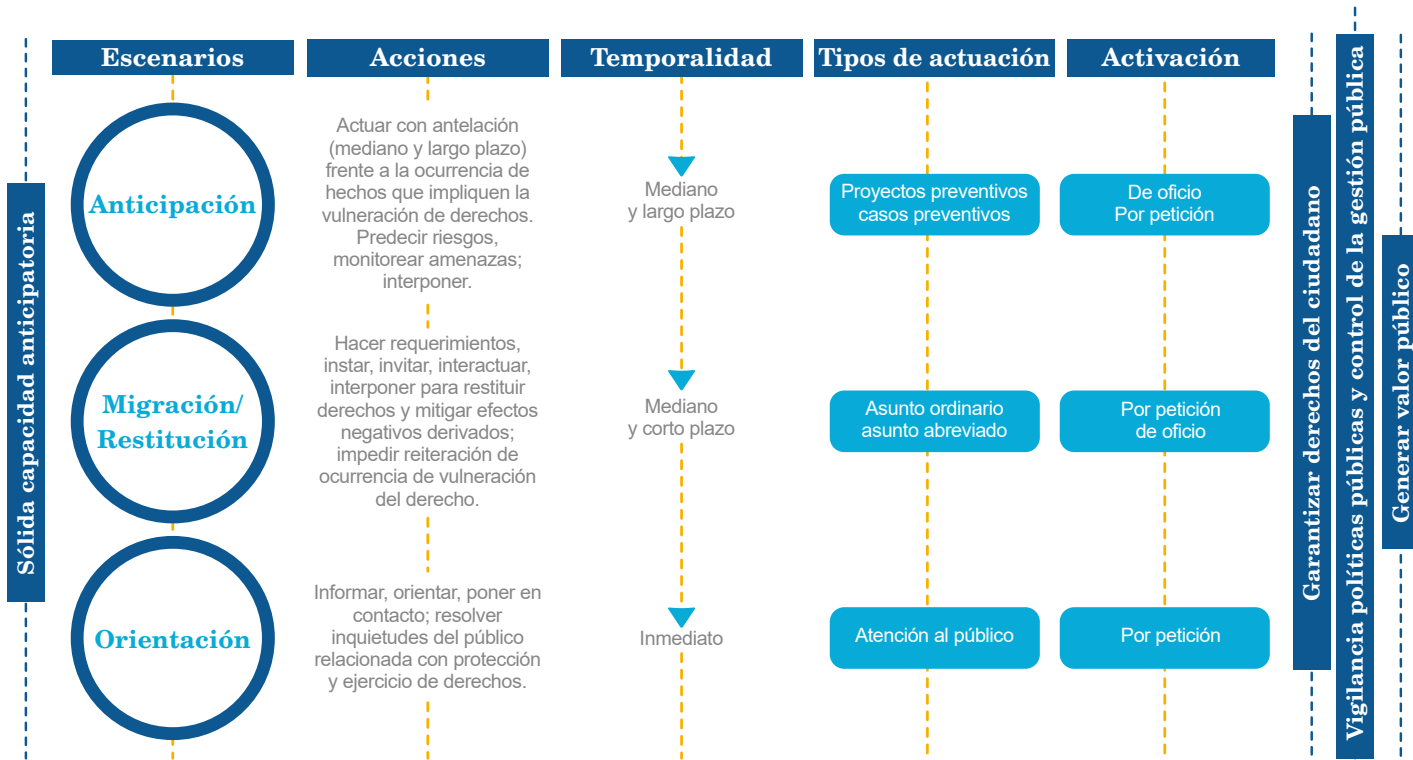
²⁶ Proyecto preventivo. Este tipo de actuación busca anticipar el riesgo de ocurrencia de hechos que impliquen la vulneración de derechos que puedan afectar aquellos de una población o un grupo poblacional y la materialización de riesgos que puedan afectar su garantía, o como resultado de una petición que cumpla con un conjunto de criterios preestablecidos por la PGN. Caso preventivo. Tipo de actuación que busca anticipar riesgos de ocurrencia de un hecho particular y concreto que implique vulneración de derechos o que afecten el adecuado ejercicio de la gestión pública en relación con el goce efectivo de los mismos. La actuación se da como resultado de una petición que cumpla con un conjunto de criterios preestablecidos por la PGN. Ibid.

Paso a paso para la actuación de los operadores preventivos



A continuación, se presentan las actividades preventivas que los operadores pueden realizar para diferentes escenarios, vinculadas con los cinco tipos de actuación (proyecto preventivo, caso preventivo, asunto ordinario, asunto abreviado y atención al público). Adicionalmente, se enuncian una serie de actividades con su tipo de actuación correspondiente, que orientan al funcionario a responder de manera estratégica en el seguimiento a la implementación del Acuerdo²⁷.

²⁷ Procuraduría General de la Nación (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá. pp. 40-43.



Sólida capacidad anticipatoria

Garantizar derechos del ciudadano

Vigilancia políticas públicas y control de la gestión pública

Generar valor público

| Actividad Preventiva | Escenarios y tipos de actuación | | | | |
|--|---------------------------------|-------|----------------------------|------------------|---------------------|
| | Anticipación | | Mitigación y/o restitución | | Orientación |
| | Proyectos | Casos | Asunto ordinario | Asunto abreviado | Atención al público |
| Asistir a audiencias y actos oficiales y participar en eventos externos que permitan recoger información relevante para el seguimiento al Acuerdo. | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |
| Capacitar a funcionarios públicos con la Guía y otros insumos sobre el seguimiento al Acuerdo de Paz que incluya enfoques de género, étnico y reparador, cómo incorporarlo en su labor. | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |
| Capacitar a la ciudadanía y promover su control social al cumplimiento del Acuerdo, que incluya enfoques de género, étnico y reparador. | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ |
| Consultar y analizar bases de datos de los sistemas de información y reporte, sobre la garantía de derechos y el desempeño de entidades responsables de implementar los puntos del Acuerdo de Paz, y realizar investigaciones y análisis relacionados. | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Incorporar los enfoques diferenciales, de género y étnico dentro del seguimiento, incluyendo poblaciones priorizadas como mujeres cabeza de familia, adultos mayores y personas con discapacidad. | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Presentar derechos de petición e interponer acciones constitucionales y legales ante entidades que tienen el deber de garantizar derechos directamente, en defensa del interés común de los ciudadanos. | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ |
| Presentar y participar en iniciativas de carácter legal y de proyectos de actos administrativos para mejorar el desempeño de la administración pública en torno al cumplimiento del Acuerdo. | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |

Escenarios y tipos de actuación

Actividad Preventiva

Anticipación

Proyectos

Casos

Mitigación y/o restitución

Asunto ordinario

Asunto abreviado

Orientación

Atención al público

Reportar y ejercer una labor de asesoría y orientación para ciudadanos que requieran información sobre asuntos relacionados con el Acuerdo y las entidades a las cuales deben dirigirse, para garantizar el cumplimiento de derechos.



Realizar visitas de control a las entidades (verificaciones in situ) en el marco de distintos tipos de actuación y sobre aspectos que son de interés para el Ministerio Público para identificar amenazas que puedan obstruir el logro de objetivos establecidos en el acuerdo.



Elaborar y enviar comunicaciones escritas a instancias del Ministerio Público o entidades externas como requerimientos, solicitud de información, respuestas a peticiones, entre otras, para ejercer su función preventiva en torno a la implementación del Acuerdo de Paz.



Desarrollar investigaciones y análisis sobre el Acuerdo de Paz y las dinámicas en torno a la situación particular de derechos y sus titulares, para facilitar el ejercicio práctico de la función preventiva.



Trasladar información, según su criterio, a instancias disciplinarias y organismos de control.



Facilitar la articulación con otras entidades del Ministerio Público, según los principios de coordinación.



Elaborar informes de análisis de actividades que sirvan como insumos a los informes anuales al Congreso de la República.



Anexo

Este anexo presenta la metodología de análisis de riesgos y las etapas que lo constituyen, en el marco de la aplicación de las capacidades de anticipación requeridas para el seguimiento al Acuerdo de Paz.

Gestión del riesgo

El proceso de análisis y gestión de riesgos se compone de varias etapas. La identificación del riesgo inicia por entender su significado.

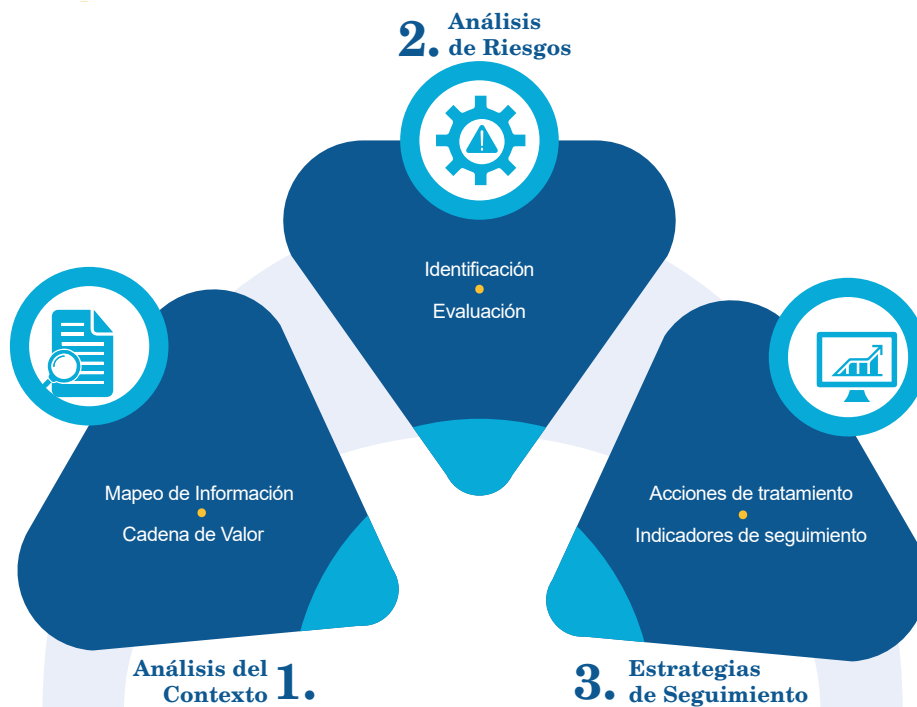
La primera etapa, el *análisis de contexto*, está compuesto por una serie de acciones encaminadas a establecer cuáles son los resultados de impacto²⁸ y sus productos asociados. También permite identificar cuáles son las fuentes e información que se analizarán, y las normas, políticas e instituciones de estos productos.

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

²⁸ Estrategia de Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR). DNP (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

Riesgo

Posibilidad de ocurrencia de un evento que impide alcanzar los resultados esperados en relación con la implementación del Acuerdo de Paz. Los riesgos se originan por una serie de causas detonantes llamadas factores de riesgo.



el logro de un objetivo para poder tomar acciones de manera oportuna y anticipada. Esta etapa involucra además una evaluación que permite establecer el nivel de criticidad o severidad de los riesgos identificados. Con esta evaluación, es posible definir un tipo de tratamiento del riesgo para evitar su ocurrencia o mitigar su gravedad y frecuencia con que se puede dar.

La evaluación y clasificación de los riesgos se realiza según los diferentes criterios de severidad y frecuencia. En el caso del Acuerdo de Paz se han definido, en principio, los siguientes criterios *-ver figura-*.

Los criterios de severidad y su probabilidad de ocurrencia permiten valorar, priorizar e interpretar los riesgos identificados, para ubicarlos en un mapa de calor que permita determinar su nivel de criticidad. Entre más cerca o lejos esté el riesgo del rojo, más crítico y, por lo tanto, más prioritario y urgente es el tratamiento que se le debe dar.

Cadena de Valor

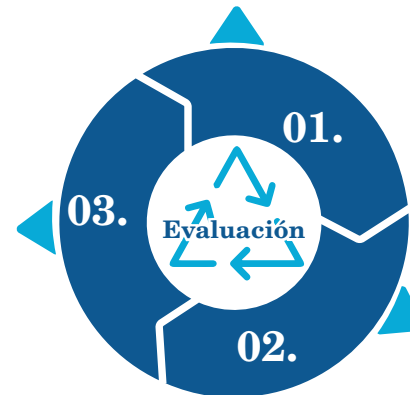
Estructura fundamental que permite analizar de manera organizada, secuencial, lógica y sistemática cómo se genera valor público al describir la relación entre insumos, objetivos, productos y resultados contenidos en una intervención estatal.

Resultado de impacto

Efectos transformadores que benefician a un grupo específico de personas, como consecuencia de una adecuada gestión pública.

Definición de Criterios y valoración

Definición de criterios según probabilidad de ocurrencia y severidad. Valoración con escala de probabilidad y severidad



Interpretación

Análisis según criticidad para definir tipo de tratamiento o seguimiento

Priorización

Organización en orden de criticidad / importancia según nivel severidad / probabilidad



En la última etapa se definen *estrategias de seguimiento* a los riesgos con el fin de hacerles un monitoreo y control según los criterios de severidad y probabilidad de ocurrencia. Para cada tipo de riesgo crítico identificado se deberá planear una estrategia y por ende un plan de acción que la PGN formule para evitar que el riesgo se materialice. Si este ya se ha materializado o es inminente se definirán las acciones para mitigar su frecuencia, repetición o mitigar las consecuencias que este produzca.

Para verificar el avance y hacer un seguimiento a los riesgos identificados, se definen unos indicadores que tienen distintas dimensiones. Con estos indicadores, la Delegada puede hacerle seguimiento al Acuerdo de Paz en su cumplimiento, avance, factores de riesgo e hitos.

Referencias normativas

Artículo 22 de la Constitución Política establece que “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.”

Acto Legislativo 02 de 2017 [...] los contenidos del Acuerdo [...] que correspondan a normas de Derecho Internacional Humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

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

Ley 1941 de 2018: Prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.

Ley 1908 de 2018: fortalece la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia.

Ley 1849 de 2017: modificar y adicionar elementos a la Ley 1708 de 2014 del Código de Extinción de Dominio

Ley 599 de 2000: Código Penal. Art.375 Tipifica la conducta de Conservación o Financiación de Plantaciones.

Ley 30 de 1986: Estatuto Nacional de Estupefacientes

Decreto Ley 896 de 2017: Crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito-PNIS-

Decreto Ley 885 de 2017: Modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

Decreto Ley 2096 de 2016: Modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio -ART

Decreto Ley 262 de 2000. Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.

Decreto 1511 de 2018: Modifica la estructura de la Procuraduría General de la Nación

Decreto 362 de 2018. Adición (Título 5, Parte 2, Libro 2) al Decreto número 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, para reglamentar el Decreto-ley 896 de 2017. Artículo 2.2.5.1.2., numeral 8. “(a)probar los territorios que serán priorizados para la ejecución del PNIS, en armonía con el parágrafo 3 del artículo 7 del Decreto 896 de 2017”.

Decreto 870 de 2017: Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales

Decreto 691 de 2017: Sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento

Decreto 672 de 2017 (DAPR): Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

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

Resolución 89 de 2019: adopta la Política integral para Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas

Resolución 4886 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social: adopta la Política Nacional de Salud Mental

Resolución 483 de 2017. Procuraduría General de la Nación. Por el cual se crea el comité para la articulación y coordinación del control, seguimiento

y vigilancia a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Resolución 1 de 2015: Unifica y actualiza la normatividad sobre el control de sustancias y productos químicos.

Resolución 132 de 2014. Por medio del cual se establece un nuevo enfoque, principios, lineamientos para el ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación, se modifica y fortalece el Sistema Integral de Prevención y se dictan otras disposiciones.

Resolución 1841 de 2013: adopta el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021

Acuerdo 118 de 2020: Reglamenta la administración y el otorgamiento de derechos de uso de los siguientes terrenos baldíos inadjudicables.

Acuerdo 058 de 2018 de la ANT: Otorgamiento de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables.

Convenio interadministrativo (Ministerio de Justicia y del Derecho y el DANE)

Bibliografía

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2020). Texto del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/809/texto-del-acuerdo/>

DNP (2018). “Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3932 de 2018. Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>

DNP. (2018). Plan Marco de Implementación: “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>

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

251 de 2019: acciones conjuntas para la realización de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas

Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972.

Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971.

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

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

Resolución 68/196 de 2014 de Naciones Unidas sobre Principios Rectores Sobre Desarrollo Alternativo.

Procuraduría General de la Nación (2014). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Conceptualización. Asociación Marqués y Uriza - Sphera Consulting & Economía Urbana Ltda. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá.

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

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

Ilustraciones y vectores, diseñados por macrovector, jemastock, Freepik, rawpixel.com, Studiogstok, pch.vector / Freepik.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS
la paz