

Serie Implementación

DOCUMENTO DE TRABAJO 12

INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE INCORPORAR UN CAPÍTULO ESPECÍFICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

Consideraciones sobre el informe de ponencia aprobado en primer debate y sobre el texto de la ponencia para el segundo debate en plenarios de Cámara y Senado del proyecto de ley del PND

Equipo Implementación

Jairo Estrada Álvarez

Bogotá, 24 de abril de 2019



CENTRO DE PENSAMIENTO
Y DIÁLOGO POLÍTICO

En un juicioso estudio publicado recientemente¹, se demostró que el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Iván Duque Márquez, presentado para su discusión y aprobación al Congreso de la República, no contiene un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz, en los términos que ordena el ordenamiento constitucional vigente (AL 01 de 2016; AL 02 de 2017), el documento CONPES 3932 de 2018 y el Plan Marco de Implementación.

En el señalado estudio se advirtió que si en el trámite del proyecto de ley en el Congreso de la República no se hacían los ajustes correspondientes, consistentes en incluir en las bases del Plan el señalado capítulo específico y en incorporar en el Plan Plurianual de Inversiones una sección del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, no sólo se estaría frente un manifiesto incumplimiento del Acuerdo de paz por parte del Gobierno, sino que la ley del Plan, de ser aprobada así, sería inconstitucional.

Tras la discusión del proyecto de ley del Plan en las comisiones económicas conjuntas de Senado (Proyecto de ley 227 de 2019) y Cámara (Proyecto de ley 311), se aprobó el informe de ponencia el pasado 22 de marzo. Entre tanto se ha conocido el texto propuesto para el segundo debate ante la plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. Sin entrar a considerar la calidad del debate parlamentario, pues en el caso de la ponencia aprobada en primer debate se trató de un verdadero pupitrazo, lo que interesa aquí es analizar hasta qué punto en el trámite parlamentario se ha atendido la obligación de incluir el capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz.

I. Alcance de las modificaciones del proyecto de ley del PND, respecto de la obligación de incorporar un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz²

En la Ponencia para primer debate proyecto de ley Nos. 311/2109 (Cámara) y 227/2019 (Senado) “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo *Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad*”, ARTÍCULO 4o. PLAN NACIONAL DE INVERSIONES PÚBLICAS 2019-2022, Tabla II, así como en el texto propuesto para el segundo debate en sesiones plenarias de Cámara y Senado, se incorporó el Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas, con una asignación de 10,431 billones de pesos. Y se adicionó que

“En cumplimiento del artículo 3 del Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016 por el cual “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, se incluye el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz por un valor de treinta y siete coma uno (\$37,1) billones como un componente del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo”.

Seguidamente se relacionó en la Tabla III el “Plan Plurianual de Inversiones para la paz”(en adelante PPIP), con el detalle de las inversiones por Pacto/Línea.

Al someter a examen el PPIP incorporado en la ponencia aprobada en primer debate y en el texto para el segundo debate en plenarias de Cámara y Senado, se puede constatar lo siguiente:

1. No hay concordancia entre la estructura de asignación de recursos del PPIP y la estructura establecida por el documento CONPES 3932 de 2018 y el PMI (pp. 26-27), en el que se señala expresamente que el PPIP debe comprender las asignaciones para cada uno de los capítulos del Acuerdo de paz (1. Reforma rural integral; 2. Participación política; 3. Fin del conflicto; 4. Solución al problema de las drogas ilícitas; 5. Víctimas; 6. Implementación).

1. CSIVI-FARC/Centro de Pensamiento y Diálogo Político. La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz, Bogotá: Gentes del Común, 2019, 151 p.

2. En este texto el análisis se limita a lo correspondiente al Plan Plurianual de Inversiones para la paz; no comprende el conjunto del articulado.

2. El ejercicio realizado en el Congreso, con el aval del Gobierno, consistió en distribuir los recursos del PPIP que presuntamente se destinarán para la implementación del Acuerdo de paz en las inversiones de los Pactos que conforman el PND. Se trata simplemente de una operación de contabilidad que formalmente muestra un cumplimiento de la obligación gubernamental de asignar recursos para la paz, pero que en la práctica no responde a ese propósito (Ver Tabla 1). A lo cual se adiciona que en la ponencia aprobada en primer debate y en el texto para el segundo debate en plenarios de Cámara y Senado no es posible identificar las fuentes de financiación del PPIP, lo cual lo puede convertir en un comodín de la política fiscal y de presupuestación del gobierno durante el cuatrienio en curso.

Tabla 1. Plan Plurianual de Inversiones para la Paz Resumen por pactos

Pacto	Miles de millones de pesos	%
I. Pacto por la Legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia	1.125,6	3,03
II. Pacto por el Emprendimiento, la Formalización y la Productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos	2.508,2	6,76
III. Pacto por la Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	18.114,0	48,4
IV. Pacto por la Sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo	213,3	0,57
V. Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro	167,7	0,45
VI. Pacto por el Transporte y la Logística para la Competitividad y la Integración Regional	68,9	0,18
VII. Pacto por la Transformación Digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento	44,1	0,11
VIII. Pacto por la Calidad y Eficiencia de Servicios Públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos	2.335,2	6,29
IX. Pacto por los Recursos Minero- energéticos para el Crecimiento Sostenible y la Expansión de Oportunidades	1,5	0,0
X. Pacto por la Protección y Promoción de Nuestra Cultura y Desarrollo de la Economía Naranja	177,9	0,48
XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, Convivencia, Estabilización y Víctimas	10.431	28,12
XIII. Pacto por la Inclusión de todas las Personas con Discapacidad	22,5	0,06
XV. Pacto por una Gestión Pública Efectiva	0,6	0,0
XVI. Pacto por la Descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones	1.873,4	5,05
Total general	37.083,4	100

Fuente: Elaboración propia con base en Ponencia primer debate proyecto de ley Nos. 311/2109 (Cámara) y 227/2019 (Senado) "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad".

3. El cumplimiento formal de la incorporación el capítulo específico en los términos señalados desatiende la obligación derivada del ordenamiento constitucional vigente (AL 02/2017) que señala taxativamente,

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

4. Se podrá afirmar que se ha actuado conforme al señalado Acto Legislativo en cuanto, según la jurisprudencia constitucional (C-630 de 2017), las autoridades e instituciones del Estado poseen un “margen de apreciación de medios”, que les concede la facultad para adecuar de manera flexible la implementación del Acuerdo del paz a las políticas generales del respectivo gobierno, en este caso, las contenidas en el PND. No obstante, debe señalarse que la obligación de medio se refiere de manera exclusiva “a llevar a cabo los mejores esfuerzos para cumplir con lo establecido en el Acuerdo Final, entendido como política de Estado, cuyo cumplimiento se rige por la condicionalidad y la integralidad de los compromisos plasmados en el mismo” (Corte Constitucional, Comunicado No. 51, octubre 11 de 2017). Desde ese punto de vista, la ponencia aprobada en primer debate y el texto propuesta para segundo debate en plenarias de Cámara y Senado dan cuenta de una actuación que contraría la calidad que deben tener los desarrollos normativos a la luz del Acto Legislativo 02 de 2107.
5. La distribución de recursos del PPIP contenida en el informe de ponencia aprobado en el Congreso en primer debate así como el texto para el segundo debate en plenarias de Cámara y Senado representa en realidad una simulación de la obligación de incluir un capítulo específico de la implementación, en la medida en que no es comprobable una concordancia entre las líneas de asignación de cada uno de los Pactos y los componentes de cada uno de los puntos del Acuerdo de paz. No hay en ese sentido, un “margen de interpretación de medios” con el que se buscara hacer concordar las políticas a desarrollar por el gobierno de Iván Duque Márquez con la implementación del Acuerdo de paz.
6. Es evidente que hay por lo menos una improvisación (si no una intencionalidad) por parte del DNP que indujo probablemente a un yerro al Congreso al aprobar el informe de ponencia en primer debate en cuanto que el PPIP contenido en ella no corresponde al PPIP que el propio DNP presentó a la opinión pública, en respuesta apresurada a las críticas por haber excluido del proyecto de ley del PND el capítulo específico de inversiones para la implementación del Acuerdo de paz. En efecto, en la “Respuesta a la Opinión pública, de febrero de 2017 (que no hace parte del proyecto de ley del PND presentado inicialmente al Congreso), se presentó un PPIP que en su estructura se acogía a lo estipulado en el Documento CONPES y el PMI (Ver Tabla 2). Tal situación se mantiene en el texto presentado para el segundo debate en sesiones plenarias de Cámara y Senado.

Tabla 2. Plan Plurianual de Inversiones para la paz según DNP en “Respuesta a la opinión pública, febrero 2019”

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

Fuente: Tomado de DNP, Respuesta a la opinión pública, Plan Plurianual de Inversiones para la Paz. Bogotá: DNP, febrero de 2019.

7. Del punto anterior se infiere que el Gobierno y DNP son concedores de los contenidos y de la estructura de asignación de recursos que debe tener el PPIP para que éste corresponda a las estipulaciones que existen sobre la materia. Así es que la estructura de asignación de recursos de inversión del PPIP -que con su aval se introdujo en el informe de ponencia aprobado por en Congreso el pasado 22 de marzo y que se mantiene en el texto de la ponencia para segundo debate en plenarias de Cámara y Senado-, representa una actuación consciente que se distancia de las obligaciones ya señaladas. En ese aspecto, es evidente que se está frente a un incumplimiento del Acuerdo de paz y a una inconstitucionalidad de la ley del PND, si ésta se aprobase en sus términos actuales.
8. En todo caso, en el estudio de CSIVI-FARC y el Centro de Pensamiento y Diálogo Político, se demostró que el PPIP de la citada “Respuesta a la opinión pública”, si bien se contemplaba los rubros de inversión según cada capítulo del Acuerdo paz, no atendía los porcentajes de asignación para cada uno de ellos, según lo establecido en el PMI y el Marco Fiscal de Mediano Plazo³ de 2018 . En el mismo estudio se indicó incluso la estructura de asignación de recursos (con los respectivos porcentajes) que debería tener el PPIP⁴.

II. El Plan Plurianual de Inversiones para la Paz contenido en la ponencia para primer debate del proyecto de ley del PND y en el texto para segundo debate en plenarias de Cámara y Senado

Bajo la premisa ya demostrada de la inclusión de un PPIP no ajustado a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, en esta parte del documento se examina en todo caso el PPIP contenido en la ponencia del proyecto de ley del PND aprobada en primer debate, así como en el texto presentado para segundo debate en plenarias de Cámara y Senado, con el propósito de ilustrar adicionalmente que aún asumiendo que tal PPIP corresponde a la obligación de asignar recursos de inversión para la implementación, no solo no es posible establecer la concordancia con los puntos del Acuerdo de paz (así se hiciera un esfuerzo por establecerla), sino que hay una asignación arbitraria de recursos que no parece tener sustento técnico alguno, al desconocer la estructura y porcentajes de asignación según usos derivada del documento CONPES 3932, el PMI, y específicamente del MFMP de 2018, aprobado por el propio Congreso de la República, con el cual estableció la ruta de la asignación y la ejecución para los siguientes años.

Como se aprecia en la Tabla 3, del total de los 37,083 billones de pesos, 36,38 billones se encuentran distribuidos en seis pactos. Por orden descendente de asignación, se trata de los pactos por la equidad (48,4%), la construcción de la paz (28,12%), por el emprendimiento, la formalización y la productividad (6,765), la calidad y la eficiencia de los servicios públicos (6,29%), la descentralización (5,05%) y la legalidad (3,03%), respectivamente. El resto, 695.000 millones de pesos está repartido en 8 pactos.

Al considerar los componentes de asignación de recursos de cada uno de los pactos, no es posible constatar que éstos vayan a tener como destino la financiación de la implementación del Acuerdo paz. No hay nada que indique una relación de correspondencia con lo establecido en el Plan Marco de Implementación. Por lo menos debería expresarse un esfuerzo de correspondencia entre los componentes de los pactos y capítulos del Acuerdo paz, por ejemplo mediante el establecimiento de marcadores presupuestales.

De persistir esta formulación del PPIP, se estaría ante la imposibilidad de hacer seguimiento a la asignación de recursos para la implementación. No habría manera de alimentar el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto – SIIPO, que fue la herramienta concebida en el Acuerdo de paz para ese propósito. Como ya se señaló, se estaría frente a un simulación no ajustada a los requerimientos del Documento CONPES 3932, al PMI y al propio MFMP de 2018.

3. Ibid., pp. 122-130.

4. Ibid., p. 131.

Tabla 3. Plan Plurianual de Inversiones para la Paz- Asignación de recursos por Pacto/Línea

Asignación por Pacto/Línea	Miles de millones 2018
I. Pacto por la Legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia	1.125,6
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	811,4
Seguridad, autoridad y orden para la libertad: defensa Nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana.	8,1
Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos	305,9
Participación ciudadana: promoviendo el diálogo, la inclusión democrática y la libertad de cultos para la equidad	0,2
II. Pacto por el Emprendimiento, la Formalización y la Productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos	2.508,2
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	460,8
Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial	31,2
Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural	2.016,2
III. Pacto por la Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	18.114
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	2.088,9
Fortalecimiento de las capacidades institucionales en transversalización del enfoque de género dentro de las entidades de los niveles nacional y territorial desde el Presidencia	5,8
Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia	475,0
Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos	3.719,2
Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos	9.596,2
Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos	44,3
Vivienda y entornos dignos e incluyentes	882,9
Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva	771,8
Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores	99,8
Deporte y recreación para el desarrollo integral de los individuos, para la convivencia y cohesión social	430,2
VIII. Pacto por la Calidad y Eficiencia de Servicios Públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos	2.335,2
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	22,7

Asignación por Pacto/Línea	Miles de millones 2018
Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo	991,7
Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa	1.320,7
XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, Convivencia, Estabilización y Víctimas	10.431
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	728,7
Inversiones aprobadas por OCAD PAZ	2.852,3
Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad	5.229,2
Mayor coordinación y eficiencia del Estado para la estabilización	395,3
Instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización, la construcción de paz y la cultura de la legalidad	11,3
Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas	1.213,6
XVI. Pacto por la Descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones	1.873,4
Políticas e inversiones para el desarrollo, el ordenamiento y fortalecimiento de la asociatividad	35,7
Estimular tanto la productividad como la equidad, a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo	1.693,4
Desarrollo urbano y Sistema de Ciudades (SC) para la sostenibilidad, la productividad y la calidad de vida	125,2
Instrumentos e información para la toma de decisiones que promueven el desarrollo regional	19,1
Otros pactos (8)	695,6
Total	37.083

Fuente: Resumen elaborado con base en Ponencia primer debate proyecto de ley Nos. 311/2109 (Cámara) y 227/2019 (Senado) "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad"

Por otra parte, no es identificable, como consecuencia de lo anotado, que los recursos así asignados se vayan a destinar a las prioridades de la implementación establecidas en el PMI. En efecto, en el citado trabajo de CSIVI-FARC y el Centro de Pensamiento y Diálogo Político, se estimó que atendiendo los requerimientos de la implementación en correspondencia con los puntos de Acuerdo de paz, los recursos se deberían distribuir de la siguiente manera: 1) Reforma rural integral, 84,4%; 2) Participación política, 3,3%; 3) Fin del conflicto, 2,55%; 4) Solución al problema de las drogas ilícitas, 6,3%; 5) Víctimas, 3,3%; y 6) Implementación, verificación, 0.15%⁵. La asignación de recursos por pactos y líneas de pacto elude esa obligación.

En igual sentido, tampoco son identificables las fuentes de financiación del PPIP, lo cual resulta aún más problemático, dado que no es posible determinar cuál es el compromiso fiscal asumido por el gobierno central. No es descartable que nos encontremos frente a una desfinanciación de la implementación. Si nos atenemos a lo informado en la comunicación del DNP a la opinión pública de febrero de 2019 (no incorporado en todo caso en la ponencia aprobada en primer debate), ni en el texto para el segundo debate en plenarios de Cámara y Senado, solamente el 30.4% de los recursos se financiaría con cargo al

5. Ibid., p. 131.

Presupuesto General de la Nación, es decir, 11,3 billones de pesos. El resto, 25,78 billones provendrían del Sistema General de Participaciones (13%), el Sistema General de Regalías (4,8%), la cooperación internacional (4,1%), los recursos propios de las entidades territoriales (1,3%) y el sector privado (2,5%). Todas estas fuentes generan relativa incertidumbre, pues en algunos casos poseen regulaciones constitucionales y legales que impiden la reorientación de los recursos y en otros constituyen simplemente expectativas.

Debe señalarse adicionalmente que el monto establecido en el PPIP de 37,083 billones de pesos, es inferior en 2,23 billones de pesos, respecto de la obligación derivada del CONPES 3932, el PMI y el MFMP de 2018, que asciende a una asignación total estimada en 39,313 billones de pesos⁶. Aunque en este documento se ha asumido la cifra gubernamental, debe advertirse que también en este caso se está frente a un incumplimiento de las estipulaciones sobre financiación de la implementación⁷.

III. Propuesta de Plan Plurianual de Inversiones para la Paz según disposiciones constitucionales y legales vigentes

El componente CSIVI-FARC y el Centro de Pensamiento y Diálogo Político, en documento de reciente publicación, formularon una propuesta de capítulo específico de la implementación, que se ciñe de manera estricta a lo establecido en el mandato constitucional ya citado, así como al documento CONPES 3932 y al PMI⁸. En dicho documento se hizo una estimación del PPIP atendiendo además el MFMP de los años de 2017 y 2018. Se trata de una propuesta que se ajusta en un todo, a las disposiciones sobre el capítulo específico y el PPIP (ver Tabla 4).

Tabla 4. Plan Plurianual de Inversiones para la paz (2019-2022) Billones de pesos de 2018

Punto/Pilar/Producto	2019	2020	2021	2022	Total
Punto 1 - Reforma Rural Integral	7,642	7,486	7,863	8,306	31,296
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	1,330	1,303	1,368	1,445	5,446
1.1.1 Entregar tierras de forma gratuita	0,598	0,586	0,616	0,650	2,451
1.1.2 Formalizar predios garantizando la gratuidad en el proceso	0,412	0,404	0,424	0,448	1,688
1.1.2.1 Jurisdicción Agraria	0,136	0,133	0,140	0,148	0,557
1.1.3. Formar, operar y actualizar un catastro multi-propósito nacional	0,239	0,234	0,246	0,260	0,980
1.1.4 Otros Recursos por distribuir	0,080	0,078	0,082	0,087	0,327
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	1,778	1,738	1,835	1,915	7,265
1.3 Desarrollo social: SALUD	1,125	1,102	1,157	1,222	4,606
1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL	1,745	1,709	1,795	1,897	7,147
1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	0,697	0,687	0,712	0,741	2,837

6. Ibid., p. 131.

7. Variar el monto al alza implicaría una operación más compleja que impondría reducciones en los otros componentes del PND a fin de mantener el equilibrio financiero. Si hubiere el aval de gobierno, la operación se podría realizar. Siendo considerable una reducción de la financiación en 2,23 billones de pesos, el texto ha optado por centrar la atención en la necesidad de atender la estructura de asignación de recursos definida en el CONPES 3932, el PMI y el MFMP de 2018.

8. CSIVI-FARC/Centro de Pensamiento y Diálogo Político. Propuesta de Capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz en el Plan Nacional de Desarrollo. Bogotá: Documento de trabajo No. 11, 18 de marzo de 2019.

Punto/Pilar/Producto	2019	2020	2021	2022	Total
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	0,518	0,508	0,533	0,563	2,122
1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación	0,449	0,440	0,462	0,488	1,839
Punto2- Participación Política	0,299	0,292	0,308	0,325	1,224
2.1 Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política	0,075	0,074	0,077	0,082	0,308
2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	0,051	0,050	0,053	0,055	0,209
2.3 Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	0,173	0,169	0,178	0,187	0,706
Punto 3- Fin del Conflicto	0,231	0,226	0,238	0,251	0,946
3.2 Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	0,194	0,190	0,200	0,211	0,796
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	0,037	0,036	0,038	0,040	0,151
Punto 4- Solución al problema de las Drogas de uso Ilícito	0,571	0,558	0,587	0,620	2,335
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS	0,473	0,462	0,486	0,513	1,934
4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	0,079	0,078	0,082	0,086	0,325
4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	0,018	0,018	0,019	0,020	0,076
Punto 5- Víctimas	0,299	0,292	0,308	0,325	1,224
5.1 Fortalecer los mecanismos de cumplimiento de los Derechos Humanos en el territorio nacional	0,026	0,025	0,027	0,028	0,106
5.2 Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	0,273	0,267	0,281	0,297	1,118
Punto 6- Implementación, Verificación y refrendación	0,013	0,013	0,014	0,015	0,056
6.1 Implementación y verificación	0,013	0,013	0,014	0,015	0,056
Total	9,055	8,869	9,316	9,841	37,081

i) Según el AL 01/2016, Artículo 3º, las inversiones del PPI corresponden a recursos nuevos, razón por la cual no pueden provenir de fuentes que ya tienen destinación específica (constitucional y/o legal). ii) Los recursos de la Ley 1448 de 2011 no se contabilizan, ya que tales partidas corresponden a destinaciones contempladas antes de la firma del Acuerdo Final. Iii) En el caso de la reforma a la normatividad de víctimas atendiendo lo pactado en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en particular en lo relacionado con la Ley 1448 de 2011, los recursos que se aprueben en dichas modificaciones serán adicionales a lo contemplado en el siguiente Plan Plurianual de Inversiones. iv) El PPI no comprende el detalle las inversiones correspondientes al enfoque de género y étnico, lo cual debe ser concertado con las mujeres y los pueblos étnicos.

Fuente: Ibid., pp. 31-32.

IV. Conclusión

Si el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo que actualmente se tramita en el Congreso de la República pretende ajustarse en un todo al ordenamiento constitucional vigente, debe incorporar un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz y, de manera precisa, un capítulo específico Plan Plurianual de Inversiones para la Paz que sea concordante con la estructura y los porcentajes

de asignación de recursos de inversión definidos tanto en el Documento CONPES 3932 de 2018, el Plan Marco de Implementación y el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018. De lo contrario, se estará frente a un incumplimiento del Acuerdo de paz y a una incosntitucionalidad de la ley aprobada.

Si se atienden las señaladas disposiciones, el PPIP debe acompañarse de marcadores presupuestales que permitan identificar tanto las fuentes como la asignación de recursos por usos, a fin de determinar que se trata efectivamente de recursos que se están destinando para la financiación de la implementación del Acuerdo de paz. En ese sentido, se trata de responder a los requerimientos del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), instrumento concebido en el Acuerdo para garantizar la transparencia en la implementación, “previniendo cualquier forma de corrupción y dando garantías a la ciudadanía sobre la ejecución de los recursos (Acuerdo Final. Punto 6.1.5.).