

POLÍTICA PÚBLICA
PAZ, NO VIOLENCIA Y RECONCILIACIÓN

Vigencia 2023

CONTRALORÍA
GENERAL DE ANTIOQUIA



CONTRALORÍA

GENERAL DE ANTIOQUIA

Informe de la evaluación a la Política Pública:

“PAZ, NO VIOLENCIA Y RECONCILIACIÓN”

Ordenanza No 37 del 26 de diciembre del 2023

"Por Medio De La Cual Se Crea y Adopta La Política Publica
De Paz, No violencia y Reconciliación Para El Departamento
de Antioquia y Se Dictan Otras Disposiciones"

Vigencia evaluada: 2023

Comisión evaluadora:

Jefe de área: Natalia Trujillo González

Supervisor: Carlos Arturo Castro Gutiérrez

Evaluador: Alejandro Palacio Sánchez

Antecedentes de la Política Pública

El estado colombiano ha realizado procesos de paz de su conflicto armado con grupos armados guerrilleros y autodefensa, con el fin de alcanzar la paz.

Es así, como el 19 de noviembre de 1982, el presidente Betancur promulgó la Ley 35 de Amnistía, que resultó en la liberación de la mayoría de los guerrilleros encarcelados. Esta amnistía general se aplicó a delitos políticos y conexos, excluyendo únicamente los crímenes atroces (Villarraga, 2015, p. 17).

Por lo tanto, Uno de los primeros esfuerzos significativos para lograr la paz fue el acuerdo y la desmovilización del Movimiento 19 en 1990. Este grupo propuso negociar en tres áreas clave: la constitucional y electoral, la justicia y el orden público, y la socioeconómica. Estas propuestas fueron discutidas en las Mesas de Análisis y Concertación, lo que permitió alcanzar un consenso que posteriormente se plasmó en el Pacto Político, el cual fue adoptado como compromiso del gobierno al firmar el acuerdo de desmovilización (García, 1992, p. 110).

Después el 4 de junio de 1990, se hizo una declaración entre el estado y el EPL, el PRT y el MAQL. En él cual, en donde buscaban una solución política del conflicto armado y presentaron cinco puntos en el cual uno de los más importantes es Trabajar por la paz consiguiendo transformaciones democráticas. (Villarraga, 2015, p. 75). Y ya para durante el gobierno Gaviria dejaron las armas mediante pactos de paz adicionándose el grupo Corriente de Renovación Socialista (CRS) y las Milicias Populares (MP) (Villarraga, 2015, p. 84)

En 1998, con la promulgación de la Ley 434, se creó el Consejo Nacional de Paz, un órgano asesor del gobierno en la formulación de políticas de paz. Esta ley proporcionó un marco institucional para promover la pacificación y acuerdo entre las partes en enfrentamiento, así como promover la integración de la comunidad en los acuerdos de paz, representando uno de los primeros intentos formales de institucionalizar la paz en el estado colombiano. (Congreso de Colombia, 1998)

Durante el periodo 2002-2010, se implementó una política de "Seguridad", que, aunque enfocada principalmente en combatir a las organizaciones armadas, así, mismo incluyó elementos de paz y reconciliación, particularmente a través del proceso de reintegración de combatientes mediante una norma que resolviera las disputas de manera justa y se mantenga un ambiente de tranquilidad y cooperación. Este período se dio el fortalecimiento de políticas direccionadas a apoyar las víctimas del conflicto (DeShazo, P., Forman, J. M., & McLean, P. 2007). En este contexto, se promulgó la Ley 975 de 2005, "Ley de Justicia y Paz", con el objetivo de promover procesos de paz y la reinserción de grupos armados, asegurando al mismo tiempo los derechos de las víctimas La verdad, la equidad y la restitución (Congreso de Colombia, 2002).

Antecedentes de la Política Pública

Posteriormente, la Ley 1448 de 2011, “atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno”, Supuso un avance significativo en las políticas de paz en Colombia. Esta ley estableció un marco integral para Protección, apoyo y compensación a las víctimas del conflicto armado y fortaleció los procesos de restitución de tierras despojadas, contribuyendo así a la reconciliación nacional (González Bustelo, M. 2016).

Más tarde se realiza el acuerdo de paz de 2016 en Colombia, entre el estado colombiano y las FARC-EP, impulsó el diseño de una estrategia pública completa para la paz. Este acuerdo no solo puso fin a muchos años de conflicto armado con el mayor grupo guerrillero del país, sino que también condujo a la creación de políticas orientadas a la implementación del acuerdo, incluyendo el desarrollo rural, involucramiento en política, mecanismos de transición y la reparación a las víctimas. (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016).

Durante el gobierno de Iván Duque (2018-2022), se implementó la política de "Paz con Legalidad", que buscó continuar con la implementación del Acuerdo de Paz, centrándose en el cumplimiento de la legalidad y la seguridad. Esta política también incluyó la aplicación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en las regiones más afectadas por la guerra, así como la creación de mecanismos adicionales para la reincorporación de excombatientes. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018).

En cuanto al Departamento de Antioquia, la implementación de políticas de paz en Antioquia ha sido respaldada por diversas iniciativas gubernamentales y de la ciudadanía. El Plan de Desarrollo Territorial para la Paz (2020) menciona que "el enfoque integral del Plan busca promover la reconciliación y el desarrollo social en los territorios más afectados por la guerra" (Gobernación de Antioquia, 2020, p. 78). Y es así como para el año 2023, el departamento crea y adopta la política pública de paz, noviolencia y reconciliación, (Asamblea de Antioquia, 2023).

Observaciones

La ordenanza 37 de diciembre de 2023, que adopta la política de paz y no violencia, a la fecha de corte de la evaluación que es 31 de diciembre de 2023 solo estaba en etapa de formulación. Por lo tanto, elementos o criterios de pertinencia que requieren ejecución como la inversión pública, socialización y rendición de cuentas, y la articulación con el plan de desarrollo por lo que la integralidad de la adopción solo alcanza un 51% y la pertinencia y utilidad solo tiene un 72.5%.

Por lo anterior, es que la evaluación parcial de la política pública de Paz, No violencia y Reconciliación para el Departamento de Antioquia presenta las siguientes observaciones:

1. La política no cuenta con un instrumento específico como lo es un plan estratégico que facilite el desarrollo y cumplimiento de sus objetivos.
2. No incluye la definición de principios, fundamentales para guiar las acciones durante la implementación de la política.

A continuación, se enlistan los principales resultados del proceso evaluativo:

Criterio evaluado	Resultado
Integralidad de la adopción desde la ordenanza	95%
Integralidad de la adopción desde la ejecución	51%
Focalización de la población beneficiada	18,6%
Pertinencia y utilidad de la política	72,75%
Cobertura poblacional neta	Criterio no evaluado
Eficacia acumulada promedio	Criterio no evaluado
Eficiencia acumulada promedio	Criterio no evaluado
Efectividad acumulada promedio	Criterio no evaluado
Ejecución financiera acumulada	Criterio no evaluado

1. COMPONENTE DE PREPARACIÓN

1-1. Sectores y programas que desarrolla la política pública

Sectores	Programas
Sector 12 Justicia y Derecho	Justicia transicional
Sector 45 Gobierno territorial	Fortalecimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana
Sector 45 Gobierno territorial	Fortalecimiento del buen gobierno para el respeto y garantía de los derechos humanos
Sector 25 Organismos de control	Promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario
Sector 12 Justicia y Derecho	Promoción de los métodos de resolución de conflictos
Sector 12 Justicia y Derecho	Promoción al acceso a la justicia
Sector 41 Inclusión social y reconciliación	Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas
Sector 41 Inclusión social y reconciliación	Atención integral de población en situación permanente de desprotección social y/o familiar

1-2. Cursos de acción de la política pública

Enfoques	Principios	Líneas
Derechos humanos	La política no contempla principios	Cultura de paces y reconocimiento de identidades
Territorial		Equidad para la paz
Diferencial		Protección, justicia, memoria y reconstrucción del social
Género		Capital social comunitario para la paz
Étnico		Gestión institucional y gobernanza para la paz
Interseccionalidad		
Desarrollo Sostenible		

1-3. Clasificación de la política

Criterio	Tipo de política
Tipo de intervención	Asistencial
Participación del Estado	Políticas facilitadoras
Funcionalidad	Una política distributiva
Elaboración	Participativa
Planificación	De reacción
Grado de innovación	Sin Grado de Innovación

1-4. Evaluación de los elementos de la ordenanza

Elemento	Ordenanza	Ejecutor
Refiere anexos o estudios específicos previos a la adopción	Si	Sí
Incluye proceso de participación previos a la formulación	Si	Sí
Define conceptos básicos	Si	Sí
Define un órgano responsable de la ejecución	Si	Sí
Define los actores de la política	Si	Sí
Define un órgano consultivo y asesor	Si	Sí
Define instrumentos específicos	No	No
Define mecanismos de transversalidad para la ejecución	Si	Sí
Define enfoques	Si	Sí
Define principios	No	No
Define ODS	Si	Sí
Determina financiación pública	Si	No
Define mecanismo para la rendición de cuentas	Si	No
Define el mecanismo para la participación ciudadana	Si	Sí
Define mecanismos de divulgación de la política	Si	No
Define ámbito de aplicación	Si	Sí
Define objetivo general	Si	Sí
Define objetivos específicos	Si	Sí
Establece cursos de acción: ejes, estrategias o líneas	Si	Sí
Define periodicidad o contenidos mínimos de evaluación	Si	No
Define indicadores de evaluación	Si	No
	Resultado ordenanza: 95%	Resultado ejecutor: 51%

La política pública de paz, no violencia y reconciliación, aprobada mediante la Ordenanza No. 37 de 2023, cuenta con los elementos principales que debe tener una política pública, obteniendo una calificación del **95%** según el criterio del evaluador. Sin embargo, se omitió la creación de un instrumento clave para su ejecución, como es un plan estratégico y también faltó la definición de principios, los cuales son fundamentales para guiar las acciones durante la implementación de la política.

Por otro lado, la calificación otorgada por el criterio del ejecutor, que fue del **51%**, se debe en gran parte a que esta política se aprobó en diciembre de 2023, lo que impidió su ejecución en el período evaluado. En este contexto, los puntos 12 (Determinación de financiación pública), 13 (Definición de mecanismos para la rendición de cuentas) y 15 (Definición de mecanismos de divulgación de la política) fueron reportados como ejecutados por el sujeto de control, pero no recibieron calificación.

2. COMPONENTE DE FORMULACIÓN

2-1. Definición y evolución de los problemas sociales

Óptica	Problema público	Causas
Ordenanza	La política pública estima que el problema de la paz en Antioquia es complejo y multifacético. La construcción de paz se ve obstaculizada por la débil capacidad y desarrollo de oportunidades en comunidades, organizaciones, instituciones y territorios. Los desafíos incluyen violencia y discriminación que erosionan la cohesión social, grandes desigualdades que generan conflictos, la persistencia de secuelas del conflicto armado, el debilitamiento de la comunidad y políticas públicas insuficientes. Estos factores se refuerzan mutuamente, creando un ciclo de violencia y desigualdad.	La violencia se acepta como un valor ético. Se reproducen estereotipos de superioridad moral, económica y cultural, junto con patrones patriarcales. La discriminación es justificada, afectando identidades. Falta educación sobre paz. El acceso a justicia y derechos es deficiente y la presencia del Estado es precaria. Persisten grupos armados, afectando poblaciones vulnerables. La atención a víctimas y excombatientes son insuficientes. Los líderes sociales enfrentan violencia y carecen de capacidad para la gestión política. Hay debilidades en el diálogo y la construcción de paz.
PD* 2016-2019	Este punto no se desarrolló. La política fue aprobada en diciembre del 2023	Este punto no se desarrolló. La política fue aprobada en diciembre del 2023.
PD* 2020-2023	Antioquia enfrenta una compleja situación de violencia que afecta la seguridad y el bienestar de sus habitantes, que ha generado un clima de inseguridad, agravado por factores socioculturales como la falta de oportunidades y la debilidad institucional. En este, se reconoce la necesidad de definir y articular políticas y programas relacionados con el posconflicto, para incidir en la sostenibilidad de la paz y la reconciliación, sugiriendo la creación de una Política Pública de Paz como herramienta para lograr transformaciones culturales.	A pesar del acuerdo de paz, persisten conflictos armados, desplazamiento forzado, reclutamiento de menores y violaciones a los derechos humanos. Además, en entornos donde hacen presencia estos factores de violencia, muchos ciudadanos tramitan sus conflictos por vías igualmente violentas, persisten estructuras armadas y existen organizaciones delincuenciales motivadas por la obtención de recursos que provienen de economías ilícitas, como es el caso del narcotráfico

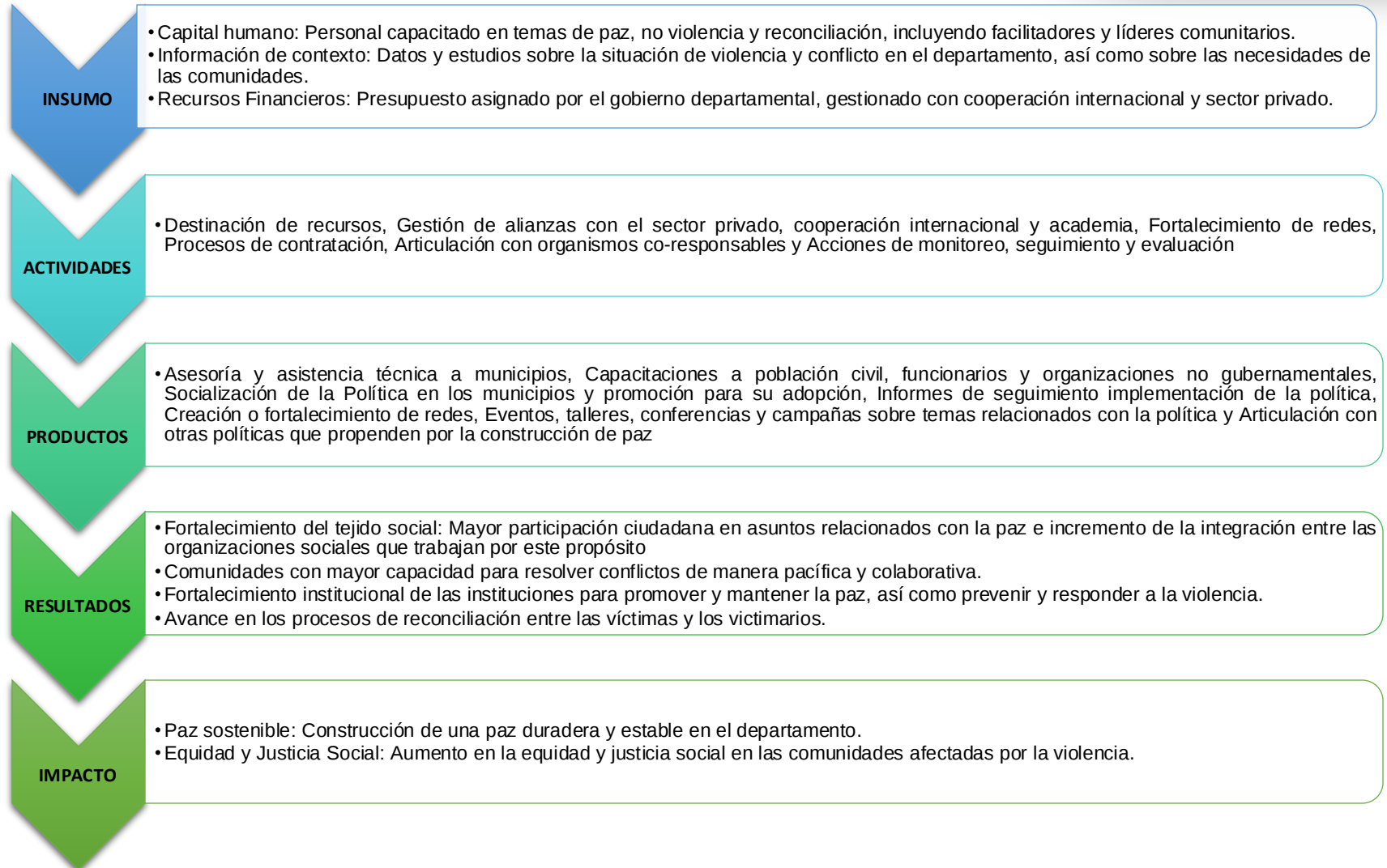
2-2. Normas relacionadas con la política

Tipo de norma	Nombre norma
Artículo constitucional	Acto Legislativo 01 de 2016
Artículo constitucional	Acto Legislativo 02 de 2017
Ley	Decreto Ley 893 de 2017
Decreto	Decreto 588 de 2017
CONPES	CONPES 3931 de 2018
CONPES	CONPES 3932 de 2018
Resolución	Resolución ARN 4309 de 2019
Ley	Ley 434 de 1998 (mod. D.L.885/2017)
Ley	Ley 1448 de 2011
Ordenanza	Ordenanza 02 de 2020.

2-3. Actores de la política

Actor	Rol
Administración departamental	Ejecutor
Administraciones municipales	Beneficiario
Sociedad civil	Beneficiario
Organización no gubernamental	Cooperante
Ente de control	Otro
Academia	Otro
Organismo internacional	Financiador
Sector empresarial	Cooperante

2-4. Cadena de valor



2-5. Focalización de la población

Tipo de población	Unidad de medida	Población de referencia	Población objetivo	Criterio de focalización	Focalización
Administraciones municipales	Administraciones	125	55	Priorización territorial incorporada por el Acuerdo de Paz	44,0%
Población en proceso de reincorporación	Personas	1.332	1.332	Reportadas en estado activo o ausente por parte de la ARN	100,0%
Consejos Municipales de Paz	Municipio	125	125	Impulsadoras de los Consejos municipales de paz	100,0%
Municipios de Antioquia	Municipio	125	116	Municipios que son atendidos por la Gobernación de Antioquia	92,8%
Habitantes Antioquia	Personas	6.903.721	1.593.763	Juventud (14-28 años)	23,1%
Víctimas del conflicto armado	Personas	1.922.837	47.701	Hecho victimizante: desaparición forzada	2,5%
	Suma	8.828.265	1.643.092	Total	18,6%

La política pública de Paz, No violencia y Reconciliación para el Departamento de Antioquia se basó en un estudio previo respaldado por documentos técnicos, reflejando un riguroso proceso de investigación y participación comunitaria. El diagnóstico identificó problemas clave como la violencia, la discriminación, las desigualdades, las secuelas del conflicto armado, el debilitamiento comunitario y la insuficiencia de políticas públicas, subrayando la necesidad de crear esta política para fortalecer la cohesión social y abordar estos desafíos.

3. COMPONENTE DE EVALUACIÓN

3-1. Actividades específicas de la Ordenanza

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023

3-2. Cobertura poblacional

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023

3-3. Eficacia de la ejecución de los indicadores de producto

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023

3-4. Eficiencia de la ejecución de los indicadores de producto

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023

3-5. Efectividad de la ejecución

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023

3-6. Fuentes de financiación específica

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023

3-7. Ejecución financiera

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023

4. COMPONENTE DE PERTINENCIA Y UTILIDAD

4-1. Criterios de pertinencia de la política pública

Criterio	Elementos del criterio	Puntaje
1. Articulación con los fines esenciales del Estado	1. Servir a la comunidad	4
	2. Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución	
	3. Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación	
	4. Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.	
2. Articulación con el Plan de Desarrollo Nacional o con el CONPES	5. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.	5
	1. Desde el objetivo general	
	2. Desde los objetivos específicos	
	3. Desde las líneas de acción	
	4. Desde los principios o enfoques	
3. La política focaliza, adecuadamente, a la población objetivo	5. Desde la concepción del problema público	5
	4. La política cuenta con inversión de recursos públicos	
	5. Hay un ente responsable claramente definido y una correcta articulación institucional	
	6. La política cuenta con organismos de coordinación y estos están activos	
	7. Grado de articulación entre el objetivo general de la política pública y las metas planteadas en el plan de desarrollo departamental vigente.	
9. Articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.	8. Grado de participación comunitaria en el ciclo de la Política: agenda, formulación y ejecución	5
	1. Fin de la pobreza	5
	2. Hambre cero	
	3. Salud y bienestar	
	4. Educación de calidad	
	5. Igualdad de género	
	6. Agua limpia y saneamiento	
	7. Energía asequible y no contaminante	
	8. Trabajo decente y crecimiento económico	
	9. Industria, innovación e infraestructura	
	10. Reducción de las desigualdades	
	11. Ciudades y comunidades sostenibles	
	12. Producción y consumo responsables	
	13. Acción por el clima	
	14. Vida submarina	
	15. Vida de ecosistemas terrestres	
	16. Paz, justicia e instituciones sólidas	
	17. Alianzas para lograr los objetivos	
10. Grado de articulación de las líneas definidas en la ordenanza con el problema social		3,75
11. El planteamiento de la Política está enfocado a la solución a las NBI o al mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo.		5
12. Grado de articulación de las líneas definidas con los indicadores de producto el Plan de Desarrollo		0
13. Grado de articulación de las líneas definidas con los indicadores de resultado el Plan de Desarrollo		0
Resultado pertinencia:		72,75%

La medición de los 13 criterios evaluados revela que la política de Paz, No violencia y Reconciliación para Antioquia es pertinente y útil en un **72.75%**. Esta política está diseñada para desarrollar oportunidades y capacidades desde y entre las comunidades, organizaciones, instituciones y territorios, con el fin de construir paz. Además, cumple con la mayoría de los elementos del criterio de pertinencia establecidos en la ordenanza.

No obstante, la calificación faltante en los elementos de pertinencia y utilidad se debe a que no se evaluaron los criterios relacionados con su ejecución

5. COMPONENTE DE COBERTURA TERRITORIAL

Criterio no evaluado, toda vez que la política pública no contó con ejecución con corte al 31 de diciembre del 2023

A blurred background image of a modern office space. Several people are seated at long white desks, working on laptops. The office has a high ceiling with a grid of fluorescent lights and large windows on the right side. A green plant is visible on the left. The word "Gracias" is overlaid in the center in a large, bold, black font.

Gracias